

Vergaderjaar 2005–2006

30 417

Voorstel van wet van de leden Hamer, Vergeer, Jungbluth en Lambrechts houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake toelating tot bijzondere onderwijsinstellingen van leerlingen of deelnemers die, of van wie de wettelijk vertegenwoordigers, de grondslag van de instelling niet onderschrijven (regeling toelatingsrecht bijzonder onderwijs)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

Nederland heeft een uniek en waardevol onderwijsbestel waarin de vrije schoolkeuze van ouders voor de school van hun kinderen wordt gewaardeerd als een groot goed. Kern van het Nederlandse onderwijsbestel is voor de indieners de keuzevrijheid van ouders bij hun keuze van een school. Ouders kiezen uit diverse motieven voor een passende school voor hun kind. De religieuze grondslag is daarbij een factor die nog wel speelt, maar in waarde afneemt ten opzichte van andere redenen. Met name pedagogisch-didactische overwegingen zijn voor ouders belangrijk, evenals de sfeer en samenstelling van de school. Dit blijkt ook uit bevindingen over schoolkeuzemotieven waarover de minister van OCW de Tweede Kamer informeerde met haar brief van 16 maart 2004. De indieners vinden dat dit recht op vrije schoolkeuze dient te worden versterkt voor alle ouders met een toelatingsrecht dat in principe voor alle scholen geldt. Dit wetsvoorstel beoogt beperkingen weg te nemen in de keuzevrijheid van ouders door de toelatingsgronden bij het bijzonder onderwijs te verruimen. Het is bij ouders lang niet altijd duidelijk dat zij met een andere levensbeschouwing toch op een bepaalde school terecht kunnen. Het blijkt de initiatiefnemers ook nog te vaak dat leerlingen om onduidelijke redenen niet op een school worden toegelaten, naar een andere school worden verwezen of op een wachtlijst worden geplaatst. De ongelijke rechtspositie van openbaar en bijzonder onderwijs bij de toelating van leerlingen maakt het tevens moeilijk om tot onderlinge afspraken te komen over een gezamenlijk toelatingsbeleid. Wanneer er een meer gelijke uitgangspositie is tussen de scholen, kan men ook gemakkelijker gezamenlijke instrumenten inzetten zoals vaste inschrijfmomenten en voorlichting.

Onderwijs is één van de belangrijkste instrumenten voor integratie. Mensen uit verschillende culturen komen in contact met elkaar in een omgeving waarin zij hun talenten ontwikkelen. De mate waarin deze integratie wordt bereikt hangt mede af van de diversiteit van de culturen en achtergronden van de leerlingen op school.

Omdat niet alle woonkernen of wijken in ons land even divers zijn samengesteld, komen er onvermijdelijk verschillen voor in de mate waarin leerlingen op school in ontmoeting komen met verschillende culturen en achtergronden. Toch komt het te vaak voor dat scholen een eenzijdiger samenstelling hebben dan geldt voor de woonkern of wijk waarin zij staan.

De indieners streven ernaar dat scholen zoveel mogelijk een gemengde samenstelling krijgen en/of een redelijke afspiegeling zijn van de woonkern of wijk waarin zij zich bevinden.

Beide Kamers hebben inmiddels de initiatiefwet van Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt inzake integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (29 666) aangenomen. Deze wet geeft scholen een taak bij actief burgerschap, taalbeleid en kennis hebben en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Daarmee is een forse stap gezet in het integratiebeleid van het onderwijs. Dit is echter niet genoeg voor het streven om meer gemengde scholen vorm te geven en de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving verder te bevorderen. Bij de wens van de totstandkoming van gemengde scholen zien de intiatiefnemers een spanning met het toelatingsbeleid dat scholen mogen en kunnen voeren.

Er zijn drie problemen die de indieners onderkennen:

- a. de keuzevrijheid van ouders bij de schoolkeuze is soms beperkt en er bestaat voor ouders onduidelijkheid over bij welke scholen men allemaal terecht kan (uit onderzoek blijkt dat er bij ouders uit achterstandsgroepen en allochtone ouders meer onbekendheid bestaat over de toelatingmogelijkheden),
- b. ongelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs maakt het maken onderlinge afspraken over het toelatingsbeleid moeilijk en brengt hen in een ongelijke positie ten opzichte van elkaar en
- c. de segregatie is soms in het onderwijs nog sterker dan in de wijk waarin de school staat.

Bij het openbaar onderwijs wordt de toegankelijkheid gewaarborgd voor leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing. Deze toegankelijkheid van het openbaar onderwijs is vastgelegd in artikel 46 van de Wet op het primair onderwijs en artikel 42 van de Wet op het voortgezet onderwijs. Deze bepalingen betekenen dat een openbare school leerlingen niet mag weigeren op godsdienstige of levensbeschouwelijke gronden. In die zin is het openbaar onderwijs algemeen toegankelijk en is iedereen er welkom. Een openbare school schenkt daarbij aandacht aan de verschillen tussen kinderen en geeft daarbij geen voorkeur aan één bepaalde levensbeschouwelijke richting. Daardoor krijgen de kinderen de kans zich een mening te diverse vormen over opvattingen en gewoonten van anderen en over medeleerlingen met een andere achtergrond dan zichzelf. Het openbaar onderwijs kan in principe ook geen leerlingen weigeren. Dit betekent in sommige situaties dat openbare scholen een ongewilde eenzijdige samenstelling hebben van leerlingen met bijvoorbeeld taalachterstanden. Het komt regelmatig voor dat deze leerlingen door andere scholen naar de openbare school worden doorverwezen. Op dit moment kunnen openbare scholen geen sluitende afspraken afdwingen over toelating van leerlingen bij andere – bijzondere – scholen in hun directe omgeving.

Bijzonder onderwijs, in toenemende mate ook gebaseerd op een bepaalde pedagogische invalshoek, levert de samenleving veel op: betrokkenheid van ouders bij de school, vele vrijwillige schoolbestuurders die veel tijd en energie steken in «hun» school en een actieve groep scholen waar mensen hard werken vanuit een gedeeld waardenpatroon. De indieners stellen de waarde van het bijzonder onderwijs dan ook niet ter discussie. De toegankelijkheid van het bijzonder onderwijs is echter tot nu toe

anders geregeld, dan die van het openbaar onderwijs. Zo mag de school aan de ouders vragen dat zij de richting van de school onderschrijven. De eisen en procedures inzake de toelating tot de school zijn geformuleerd in onder meer artikel 40 WPO en artikel 27 WVO. Deze bepalingen staan in afdeling 1 («Regelen voor het openbaar onderwijs, tevens voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs») van de wet. Ze zijn in gelijke mate van toepassing op openbare en bijzondere scholen. Het verschil in toelating tussen openbaar en bijzonder onderwijs vloeit daarentegen voort uit het duale stelsel. Openbaar onderwijs is van rechtswege toegankelijk, het bijzonder onderwijs heeft het recht op grond van artikel 23 een toelatingsbeleid te formuleren en toe te passen.

De strekking van deze bepaling gaat ver, zo blijkt uit het Maimonides-arrest¹. Ouders hoeven niet alleen de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag te respecteren, maar een school voor bijzonder onderwijs kan tevens eisen dat ouders de richting van de school onderschrijven. Voor veel ouders uit achterstandsgroepen is het niet duidelijk op welke gronden hun kinderen wel of niet toegelaten worden op een school. Door een toelatingsbeleid te mogen voeren kan het bijzonder onderwijs andere regels hanteren (zichtbaar of onzichtbaar) waarmee de keuzevrijheid van ouders wordt beperkt. De initiatiefnemers erkennen dat veel bijzondere scholen hun bijdrage proberen te leveren aan integratie. Ook bijzondere scholen zijn soms door de wijk waarin zij staan, eenzijdig samengesteld. Procentueel heeft het openbaar onderwijs echter een groter aandeel allochtone leerlingen, zoals ook blijkt uit *Kerncijfers 2000–2004 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*.

Naast de formele regels inzake toelating spelen ook feitelijke/fysieke factoren een rol. Bij aanmelding van een kind kan het bestuur de ouder melden: «De school is vol». of «Wij kunnen uw kind niet goed opvangen». (vanwege gedragsproblematiek, onvoldoende zorg kunnen bieden). Scholen kunnen zelf zekere grenzen trekken bij hun oordeel dat de school (onderwijskundig, pedagogisch, ruimtetechnisch) «vol» is. Of die grenzen reëel zijn, blijkt pas achteraf als ouders via een gerechtelijke procedure opkomen tegen een weigering hun kind toe te laten. Indien een gemeente openbare en pc-basis scholen telt, die allemaal zeggen «vol» te zijn, dan is een verschil tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs dat uiteindelijk uitbreiding van het openbaar onderwijs moet worden gerealiseerd en kan worden afgedwongen op basis van de grondwettelijke zorgplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Het bijzondere schoolbestuur kan echter zeggen: «Wij volgen het beleid om de bestaande scholen in stand te houden, met deze omvang». Het desbetreffende schoolbestuur kan niet worden gedwongen om de school te laten groeien of om een extra school te stichten.

De indieners beogen met dit wetsvoorstel een bijdrage te leveren aan de oplossing van bovengenoemde problemen. De indieners realiseren zich dat evenals het aangenomen wetsvoorstel 29 666, ook dit wetsvoorstel slechts een deel van de oplossing is. Maar zij zijn van mening dat elk middel om de segregatie op scholen tegen te gaan en de vrije schoolkeuze van ouders te versterken moet worden aangegrepen. De indieners stellen voor het recht op vrije schoolkeuze te versterken door de invoering van een acceptatierecht, zodra de ouders de levensbeschouwelijke grondslag van een school respecteren. De keerzijde van dit toelatingsrecht, is een acceptatieplicht voor alle scholen, zowel bijzondere als openbare scholen. Een toelatingsrecht bij scholen op bijzondere grondslag voor kinderen van ouders die de grondslag respecteren, verbetert de toegankelijkheid van al het bekostigde onderwijs en zal ook bijdragen aan de integratie.

¹ HR 22 januari 1988, AB 1988, 96, NJ 1988, 981.

Van ouders en leerlingen mag worden gevraagd dat zij de grondslag respecteren, evenals zoiets mag worden verwacht op scholen voor open-

baar onderwijs. Als zij de grondslag niet respecteren, dan valt zoiets aan te tonen en vormt het een goede grond om zo'n leerling te weigeren of te verwijderen. Indien de ouders de grondslag niet onderschrijven, maar wel respecteren, mag zoiets geen grond zijn om de leerling te weigeren of te verwijderen.

Het vigerende regeerakkoord stelt: «Scholen kunnen ouders en leerlingen vragen de grondslag en traditie van de scholen te respecteren. Van scholen mag dan worden gevraagd, zonder acceptatieplicht, om leerlingen op die basis te aanvaarden». De indieners nemen met hun wetsvoorstel juist de geest van deze bepaling heel serieus. In juli 2002 publiceerde de Onderwijsraad de verkenning *Vaste grond onder de voeten*. Daarin stelde deze:

«De raad sluit de mogelijkheid van een versterking van het ouderlijk keuzerecht niet uit, onder de voorwaarde dat de vrijheid van richting van de «kleine», «strengere» stromingen daardoor niet aangetast wordt. ... Voorzover de richting niet in het geding is – er geen op de religieuze of levensbeschouwelijke grondslag gebaseerd, consistent en consequent beleid gevoerd wordt – is (slechts) de vrijheid van inrichting aan de orde. Zoals gezegd, deze vrijheid kan anders dan de vrijheid van richting aan nogal wat beperkingen onderworpen worden. De wetgever zou dus mogelijk – met inachtneming van de vrijheid van richting – als deugdelijkheids- / bekostigingsvoorwaarde op kunnen leggen dat het bevoegd gezag de keuze van ouders in principe heeft te honoreren». (blz. 97)

De indieners willen met dit wetsvoorstel recht doen aan deze overwegingen van de Raad en hier invulling aan geven. Vooralnog kan daarom een uitzondering gelden voor reeds bestaande scholen die de voorafgaande tien jaar aantoonbaar een consequent en consistent beleid hebben gevoerd, op grond van hun denominatieve grondslag, waarbij leerlingen of deelnemers uitsluitend werden toegelaten indien vaststond dat zij (of zoals meestal zal gelden, bij minderjarigheid hun ouders/ verzorgers) de wettelijke grondslag onderschreven en waarin dat beleid ook tot uiting kwam in het onderwijs. Het moet dan gaan om zichtbare specifieke aandacht aan het levensbeschouwelijke karakter, zodanig dat het respecteren van deze andere levensbeschouwing door ouders niet voldoende is. Volgens de indieners zal dit dus voor een zeer beperkt aantal erkende scholen kunnen gelden. De school moet dat beleid aantonen met statuten en met informatie over de lessen en het onderwijsbeleid. Er moet dus wel een echt aantoonbare reden bestaan. De minister moet dan besluiten of ontheffing van de algemene acceptatieregel reëel is. Als dat het geval is en de minister de school ontheffing verleent, dan moet de school na een periode van vijf jaar de aanvraag herhalen. Met dit initiatiefwetsvoorstel wordt dus in principe de schoolkeuze van de ouders voor hun kind gehonoreerd. Dit wetsvoorstel verstevigt de rechtspositie van ouders bij het toelatingsbeleid van scholen. Het is belangrijk dat ouders hiervan goed op de hoogte zijn. Derhalve zijn de artikelen IA, IIA en IIIA opgenomen.

Dit wetsvoorstel brengt openbaar en bijzonder onderwijs in een meer gelijke positie ten aanzien van het toelatingsbeleid, zonder de grenzen van artikel 23 aan te tasten. Al het onderwijs (openbaar en bijzonder) heeft een publieke functie en wordt bekostigd met publieke middelen. Daarom is een harmonisatie van wet- en regelgeving tussen openbaar en bijzonder onderwijs op dit punt wenselijk.

Ook bij de grondwettelijke zorgplicht voor voldoende openbaar onderwijs, die ontbreekt bij bijzonder onderwijs, geldt dat een volledige gelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs stukloopt op de kenmerken en grenzen van het duale stelsel. Het voorliggende wetsvoorstel kan ertoe bijdragen dat ook hierin een meer gelijke situatie ontstaat.

Een gelijke uitgangspositie bij toelating van openbare en bijzondere scholen geeft ook gemeenten meer kansen om met scholen samen een anti-segregatiebeleid te voeren. Een adequaat spreidingsbeleid – hoe men dat ook regelt – kan pas worden gerealiseerd indien er een meer gelijkwaardige positie tot stand is gebracht tussen het openbaar en bijzonder onderwijs.

2. Financiële gevolgen

Aan dit wetsvoorstel zijn geen bijzondere kostenverhogingen verbonden. Bij het reguliere schooltoezicht van de Onderwijsinspectie kan aan de orde worden gesteld wat het toelatingsbeleid is en ouders die het ermee oneens zijn dat een school hun kind afwijst, kunnen dit via de rechter aanvechten.

3. Uitvoeringsgevolgen

Dit wetsvoorstel betekent geen wezenlijke verzwaring van de taken waarmee scholen worden belast. Als zij een leerling afwijzen op oneigenlijke gronden, halen zij zichzelf werk op de hals.

4. Artikelsgewijze toelichting

Model voor dit wetsvoorstel heeft gestaan artikel 40, vierde lid, van de WPO. Daarin wordt bepaald: «De toelating van een leerling van een basisschool tot een speciale school voor basisonderwijs van het samenwerkingsverband waaraan de basisschool deelneemt wordt voorts niet geweigerd op denominatieve gronden, tenzij de ouders van de leerlingen weigeren te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs van de school zullen respecteren». Uit het gegeven dat voor deze bepaling geen aanpassing van artikel 23 van de Grondwet nodig was, volgt tevens dat ook het onderhavige wetsvoorstel binnen dit kader past. Met de artikelen IA, IIA en IIIA wordt bepaald dat bijzondere scholen in de schoolgids het toelatingsbeleid beschrijven, zodat ouders zich hierover beter kunnen informeren. Daarmee hebben de initiatiefnemers ook tot uitdrukking willen brengen dat van scholen een actief voorlichtingsbeleid wordt verwacht.

Hamer
Vergeer
Jungbluth
Lambrechts