

Vergaderjaar 2000–2001

**27 083**

**Inburgering**

**Nr. 13**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 14 november 2000

Tijdens het debat over inburgering dat de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op 14 september 2000 met uw Kamer hebben gevoerd, is toegezegd om door middel van een brief nader in te gaan op het onderwerp vrijheid van onderwijs in relatie tot de toelating van allochtonen op bijzondere scholen.

In deze brief worden zowel de juridische als de beleidsmatige aspecten geschetst en wordt ingegaan op de feitelijke situatie van allochtone leerlingen op bijzondere (en openbare) scholen. Tevens wordt ingegaan op de spreiding van allochtone leerlingen, zoals dat in een aantal gemeenten vorm wordt gegeven.

Ik wijs u erop dat over toelating van leerlingen recent Kamervragen zijn gesteld door het lid Lambrechts. De vragen zijn inmiddels beantwoord. Elementen uit de beantwoording daarvan komen in deze brief terug. Deze brief zend ik u mede namens de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid mr. R. H. L. M. van Boxtel.

**1. Juridische aspecten van toelating allochtone leerlingen op bijzondere scholen**

De vrijheid van richting van artikel 23 van de Grondwet waarborgt dat het bijzonder onderwijs voor de toelating van leerlingen tot de school eisen kan stellen, die gelet op het doel van instelling nodig zijn voor de verwezenlijking van haar grondslag. Dit houdt in dat bijzondere scholen van een bepaalde religieuze signatuur, leerlingen kunnen weigeren die een andere godsdienst aanhangen.

Jurisprudentie heeft uitgewezen dat in dit kader wel sprake moet zijn van een door de school gevoerd consistent beleid.

Over deze weigeringsgrond zijn in de praktijk weinig gegevens bekend. Ook bestaat er over het weigeren van leerlingen door scholen van bijzonder onderwijs gerelateerd aan richtingsaspecten weinig jurisprudentie. Bekend is in dit verband het Maimonides-arrest uit 1988.

Mijns inziens is het recht van de ouders voor een vrije schoolkeuze goed geregeld. Bedacht moet immers allereerst worden dat het aspect van het weigeren van leerlingen door bijzondere scholen op grond van richtingsbezwaren is gerelateerd aan het verwezenlijken van de grondslag van de school.

Indien ouders onderwijs wensen zoals dat door de school wordt verzorgd en zij de grondslag ook willen onderschrijven, kan toelating tot de school om die reden niet worden geweigerd. Evenmin kan dat als de school wat dat betreft geen consistent beleid voert. Voor het overige speelt het aspect van de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs een rol. Uit de bestaande jurisprudentie blijkt dat een bijzondere school zich in dat kader, naast uiteraard het discriminatieverbod, heeft te houden aan de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt.

Deze zorgvuldigheid, brengt met zich dat er gewichtige redenen moeten zijn voor een bevoegd gezag om een kind de toegang tot zijn scholen te weigeren.

Artikel 23 van de Grondwet kent in zijn uitwerking een aantal nuanceringen. Eén daarvan betreft het toelaten van leerlingen binnen een samenwerkingsverband «weer samen naar school». In de Wet op het primair onderwijs (WPO) is dit als volgt geregeld:

Artikel 40, vierde lid, van de WPO geeft een nadere uitwerking van de toelating van leerlingen binnen een samenwerkingsverband. Daarbij gaat het om speciale scholen voor basisonderwijs. Speciale scholen voor basisonderwijs maken deel uit van een samenwerkingsverband met gewone basisscholen. Dit artikellid verbiedt een speciale school voor basisonderwijs om een leerling die overkomt van een basisschool uit het samenwerkingsverband waarvan de speciale school deel uitmaakt op denominatieve gronden te weigeren. Daarbij is één uitzondering gemaakt en dat is, wanneer de ouders van de leerling weigeren te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs van de school zullen respecteren. Een en ander is een nuancering van het grondrecht, waarvoor echter sterke argumenten aanwezig zijn. Het gaat immers om een leerling van een basisschool van het *eigen* samenwerkingsverband waarvan de speciale school voor basisonderwijs deel uitmaakt. Verder tellen de gezamenlijke leerlingen van alle basisscholen in het samenwerkingsverband mee voor de berekening van de zorgformatie van de speciale school voor basisonderwijs. De basisscholen moeten tevens zonnig bijdragen aan het in dienst houden door de speciale school voor basisonderwijs van het personeel met een werkgelegenheidsgarantie.

Onder deze omstandigheden is het niet verdedigbaar dat de speciale school voor basisonderwijs op basis van een andere godsdienst of levensovertuiging zonder verdere bijkomende omstandigheden leerlingen van de basisscholen uit het eigen samenwerkingsverband zou mogen weigeren.

De oplossing voor alle in dat kader aan de orde zijnde belangen werd gevonden in het mogen verlangen van de ouders van de leerlingen dat de grondslag van het onderwijs van de speciale school wordt gerespecteerd.

Een ander aspect van toelating van (allochtone) leerlingen betreft het weigeren van leerlingen om andere redenen. Dit geldt zowel voor het openbaar als het bijzonder onderwijs.

Meermalen wordt gedacht dat openbare scholen nooit een leerling de toegang kunnen weigeren. De wetgeving waar het echter om draait is bijvoorbeeld artikel 46, 2e lid, van de Wet op het primair onderwijs, waarin valt te lezen dat openbare scholen toegankelijk zijn voor alle kinderen zonder onderscheid van godsdienst of levensbeschouwing. Bij de parlementaire behandeling van dit artikellid is het zojuist vermelde misver-

stand aan de orde geweest. Daarbij is besproken dat deze bepaling niet betekent dat er recht op toelating van elk aangemeld kind tot elke openbare school zou bestaan, maar slechts inhoudt dat één bepaalde weigeringsgrond is uitgesloten, t.w. dat het kind de toegang zou kunnen worden geweigerd op grond van godsdienst of levensbeschouwing. Als scholen voor bijzonder onderwijs een gelijke bepaling in hun statuten opnemen betekent dat dus dat uitsluitend op die grond de toegang niet kan worden geweigerd. Een weigering op andere gronden blijft mogelijk, bijvoorbeeld uit een oogpunt van plaatsgebrek of spreiding van leerlingen over de scholen van een bevoegd gezag. Overigens geldt dat dus ook voor openbare scholen. Niet in te zien valt waarom een dergelijke toelatingsregeling niet rechtsgeldig zou zijn.

Zo oordeelde de voorzitter van de toenmalige Afdeling rechtspraak van de Raad van State dat het bevoegd gezag van een openbare school de bevoegdheid toekomt om, ook anders dan in het kader van artikel 44 WBO (thans: artikel 65 van de WPO), de toelating tot die school te regelen. Op grond van het genoemde artikel is de gemeenteraad bevoegd om (uitsluitend) in het belang van een doelmatige spreiding van de leerlingen over de openbare scholen, het grondgebied van de gemeente in schoolwijken te verdelen. Volgens de toelatingsregeling die het desbetreffende bevoegd gezag hanteerde, dienden de (jaar)klassen uit niet meer dan 32 leerlingen te bestaan. Het doel van die regeling was een evenwichtige spreiding van leerlingen over de openbare scholen, onder meer ter voorkoming van onderwijskundig onverantwoord grote klassen en/of de vorming van dependances dan wel dislocaties of leegstaande lokalen in andere grotere scholen. De voorzitter voornoemd vond dit beleid op zichzelf niet onaanvaardbaar, met dien verstande dat een dergelijk beleid zijn begrenzing dient te vinden in de op een gemeentebestuur rustende wettelijke taak te voorzien in voldoende gelegenheid voor het volgen van openbaar onderwijs (Voorzitter Afdeling rechtspraak Raad van State 29 juli 1985, nr. R03.85.3792/S6111, J.O. 4816).

In een latere beschikking oordeelde de voorzitter van de Afdeling rechtspraak opnieuw dat het bevoegd gezag van een openbare basisschool de bevoegdheid toekomt om ook anders dan in het kader van het huidige artikel 65 van de WPO de toelating tot een openbare basisschool te regelen en dat het i.c. gevoerde toelatingsbeleid niet onredelijk is te achten (Voorzitter Afdeling rechtspraak Raad van State 3 november 1992, nr. S03.92.3713, J.O. 1993, 131).

## 2. Feitelijke gegevens allochtone leerlingen op bijzondere (en openbare) basisscholen

Hieronder treft u een overzicht aan van het totaal aantal leerlingen en allochtone leerlingen (1.9 leerlingen) in het openbaar en bijzonder basisonderwijs in Nederland, uitgesplitst in de G4, de G21 en overig Nederland.

### Aantal leerlingen op 1/10/1999

		G4	G21	Overig	Totaal
<b>Bijzonder Onderwijs</b>	aantal 1,90	43 496	23 154	39 262	105 912
	aantal leerlingen	99 071	147 397	805 498	1 051 966
	<b>% 1,90 leerlingen</b>	43,9%	15,7%	4,9%	10,1%
<b>Openbaar Onderwijs</b>	aantal 1,90	34 544	14 803	42 814	92 161
	aantal leerlingen	68 074	71 031	351 749	490 854
	<b>% 1,90 leerlingen</b>	<b>50,7%</b>	<b>20,8%</b>	<b>12,2%</b>	<b>18,8%</b>
<b>Totaal</b>	aantal 1,90	78 040	37 957	82 076	198 073
	aantal leerlingen	167 145	218 428	1 157 247	1 542 820
	<b>% 1,90 leerlingen</b>	<b>46,7%</b>	<b>17,4%</b>	<b>7,1%</b>	<b>12,8%</b>

### 3. Beleidsmatige aspecten

De toelating van allochtone leerlingen kan worden geplaatst in het bredere perspectief van spreiding van leerlingen. Over dit onderwerp is recentelijk een aantal maal met uw Kamer van gedachten gewisseld. Het standpunt met betrekking tot spreiding van leerlingen wordt hieronder nog eens uiteengezet.

Concentratie van allochtonen is een maatschappelijk verschijnsel dat verder reikt dan de OCenW-context; de concentratie van allochtonen op scholen is veelal een afspiegeling van de concentratie van allochtonen in woonwijken.

De kwaliteit van het onderwijs staat voorop; er zijn scholen met hoge percentages allochtonen die goed presteren; de onderwijskansenaanpak is er op gericht verbeteringen aan te brengen bij scholen die «slecht» presteren.

Het kan niet zo zijn dat bepaalde categorieën scholen (van het bijzonder onderwijs) de deur gesloten houden voor allochtone leerlingen, waardoor een tweedeling ontstaat. De samenleving is gedifferentieerder en gevarieerder geworden. Het onderwijsbestel kent daarentegen zijn vrijheden: de vrije keuze van onderwijs door de ouders en de vrijheid van inrichting. In dit spanningsveld moet geprobeerd worden oplossingen te vinden.

Spreiding van leerlingen is primair een zaak van de lokale overheid. Indien de gemeente een spreidingsbeleid wenst te voeren zal voor voldoende draagvlak zorggedragen moeten worden, bij zowel de scholen als bij de ouders.

Op 13 december 2000 wordt samen met de VNG een ronde tafelgesprek georganiseerd met gemeenten die ervaring hebben opgedaan met spreiding en met gemeenten die belangstelling hebben voor een spreidingsbeleid.

Op basis van de resultaten van dit gesprek zal een brochure worden samengesteld. De Kamer zal een verslag van het gesprek ontvangen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
K. Y. I. J. Adelmund