

Samenvatting

Hoofdlijn wetsvoorstel

De raad adviseert aan de Tweede Kamer over het initiatiefwetsvoorstel-Hamer c.s, dat beoogt de toelatingsrechten van ouders te vergroten om daarmee onder andere de segregatie tussen 'zwarte' en 'witte' scholen tegen te gaan. Het wetsvoorstel is reeds in 2005 ingediend, maar is pas recentelijk door de demissionaire status van het kabinet weer in een volgende fase gekomen.

Het wetsvoorstel betreft een wijziging van de WPO (Wet op het primair onderwijs), de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) en de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs). Het uitgangspunt in het primair en voortgezet onderwijs is dat het respecteren van de grondslag van de instelling voldoende is voor toelating. Willen instellingen dat leerlingen ook de grondslag onderschrijven, dan kan dat alleen als dat conform de AWGB (Algemene wet gelijke behandeling) is en het toelatingsbeleid in de schoolgids is opgenomen. Ook ander toelatingsbeleid (bijvoorbeeld door loting) zou alleen nog mogelijk zijn als dit tevoren bekend is gemaakt, en conform de AWGB. Tegen beslissingen van het bevoegd gezag zou beroep open staan bij een nieuw in te stellen Commissie Beoordeling Toelating Leerlingen. Het bevoegd gezag is gebonden aan de uitspraken.

In het middelbaar beroepsonderwijs zijn alle opleidingen volgens het voorstel voortaan algemeen toegankelijk en kunnen instellingen alleen nog vragen van leerlingen dat zij de grondslag respecteren. Het bevoegd gezag kan niet langer vragen van leerlingen dat zij deze onderschrijven.

Doelstellingen legitiem, wetgeving niet passend

De raad vindt dat doelstellingen zoals bestrijding van segregatie en vergroting van keuzevrijheid van leerlingen en ouders nastrevenswaardig zijn. Duidelijk en transparant toelatingsbeleid mag van alle onderwijsinstellingen verwacht worden. Ten aanzien van de hoofddoelstelling, het bestrijden van segregatie, is sinds 2005 al de nodige wet- en regelgeving tot stand gekomen en zijn scholen, samen met gemeenten, initiatieven gestart gericht op het bewuster kiezen van ouders, zodat scholen waar mogelijk een meer gemengd karakter krijgen. Op basis van beschikbaar empirisch onderzoek ziet de raad niet hoe dit wetsvoorstel verder kan bijdragen aan genoemde doelstelling van bestrijding van segregatie. Het bijzonder onderwijs neemt een evenredig deel van achterstandsleerlingen op, terwijl slechts een zeer beperkt aantal scholen selecteert op grond van de richting, dat wil zeggen: vraagt van de leerlingen de grondslag te onderschrijven.

De wijziging van de WEB is in de ogen van de raad niet proportioneel, omdat ten aanzien van het onderschrijven feitelijk slechts twee instellingen worden geraakt, die ook geen monopoliepositie hebben. Een ander mogelijk disproportioneel element betreft de mogelijkheid voor opleidingen te selecteren op talent. En ten slotte zijn er vragen ten aanzien van de uitwerking en de effecten van de voorgestelde regeling, zoals de instelling van een aparte Commissie Beoordeling Toelating Leerlingen. De raad ziet hierin onder meer een ongewenste overlapping met de bevoegdheid van de Commissie Gelijke Behandeling. Deze commissie kan blijven oordelen op grond van het algemene artikel rond ongelijke behandeling in de AWGB, waardoor naar alle waarschijnlijkheid verschillende afstemmingsproblemen gaan ontstaan.

De algemene conclusie is dat het wetsvoorstel voor het primair en voortgezet onderwijs weinig wijziging brengt in de bestaande verhoudingen en dat vanwege wetstechnische onduidelijkheden en mogelijke uitvoeringskwesties het initiatiefwetsvoorstel te heroverwegen is.

De raad heeft het gevoel dat het wetsvoorstel appelleert aan een dieperliggende wens tot een debat over de grondwettelijke uitgangspunten van het Nederlandse onderwijsbestel. In de ogen van de raad is er voldoende aanleiding voor een meer fundamentele discussie over de principes, reikwijdte en interpretatie van het artikel over onderwijsvrijheid. Het is uiteraard aan de Kamer dit debat op transparante, integrale en coherente wijze te voeren. De raad kan de Kamer hierbij ten dienste zijn met een daarbij passend advies.

Overwegingen voor de Tweede Kamer bij de verdere behandeling

De raad geeft de Kamer bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel de volgende overwegingen mee.

1)

De Kamer kan overwegen of het voorgestelde instrument het doel substantieel dichterbij brengt. En als het antwoord negatief is, dan kan het voorstel wellicht beter heroverwogen worden. De raad ziet dat een algemeen en principieel debat over de reikwijdte en interpretatie van artikel 23 Grondwet aan betekenis wint, een dergelijk debat zal dan transparant en coherent gevoerd moeten worden. De raad zou net als in 2002 opnieuw een advies kunnen uitbrengen waarin lijn wordt gebracht in de diverse interpretaties die zijn ontstaan. De belangrijkste representanten van de partijen in het onderwijs (deelnemers, leerkrachten, schoolbesturen) worden naast experts betrokken bij de consultatiefase van het advies.

2)

Een van de debatpunten bij dit advies is het uitgangspunt van een zekere (wettelijk) gewaarborgde pluriformiteit en tolerantie ten opzichte van – in ieder geval – kwantitatief kleine en zeer kleine richtingen. De basisstelling in deze discussie is dan dat pluriformiteit van richtingen (levensbeschouwelijk, maar eventueel ook pedagogisch-didactisch) een verrijking voor het systeem betekent. Een tweede breder debatpunt is het vraagstuk hoe in het publieke domein naast communale componenten gestalte te geven aan wezenlijke verschillen van opvatting over mens en samenleving, zoals die beiden (gemeenschappelijk en verschillend) in ons onderwijs tot uitdrukking komen. Het gaat om het borgen van uitgangspunten van het Nederlandse bestel, waarbij een (beheerste) mogelijkheid van concurrentie en profilering zorgt voor dynamiek en variëteit. Daardoor biedt het ook mogelijkheden om naast gemeenschappelijke onderdelen aan uiteenlopende verwachtingen van deelnemers en aan maatschappelijke veranderingen tegemoet te komen.

3)

Mocht het wetsvoorstel toch worden doorgezet, dan geeft de raad het volgende in overweging.

- De huidige adviesbevoegdheid ten aanzien van de AWGB kan om praktische redenen blijven bij de Commissie Gelijke Behandeling, respectievelijk de bestaande bezwarencommissies en rechters; het instellen van een aparte commissie kan komen te vervallen.
- De regeling moet verder niet het effect hebben dat het bevoegd gezag als het ware gedwongen is om alleen leerlingen te accepteren die de richting onderschrijven. De raad beveelt aan dit met zoveel woorden duidelijk te maken in de toelichting, dan wel dit bij nota van wijziging te expliciteren.
- Ten aanzien van de voorgestelde wijziging van de WEB zou de raad willen aanraden de regeling te laten zoals deze is. De wijziging is niet proportioneel waar het gaat om het onderschrijven van de grondslag (het betreft twee instellingen) en verder dreigt het risico dat de selectievrijheid voor met name kunstzinnige opleidingen onmogelijk gemaakt wordt.

Op enkele wetstechnische punten zal een nadere verduidelijking/toelichting moeten worden gegeven (met name de toepassing van het voorgestelde artikel 40 WPO op het openbaar onderwijs).