

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013

Nr. 164

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 12 juli 2013

Bijna 100 jaar geleden werd een van de pijlers geslagen waarop het onderwijsstelsel dat we vandaag kennen nog steeds rust: artikel 23 Grondwet. Al is het een eeuw oud, toch is het verrassend modern. Aan de ene kant legt het de verantwoordelijkheid van de overheid vast: «het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering» (lid 1). Aan de andere kant schept artikel 23 ruimte voor ouders, en in hun kielzog besturen en leraren, om verantwoordelijkheid te nemen voor het onderwijs aan hun kinderen: «het geven van onderwijs is vrij» (lid 2). We weten uit internationaal onderzoek dat een goede balans tussen door de overheid vastgestelde regels enerzijds en verantwoordelijkheid en ruimte van scholen en alle daarbij betrokkenen anderzijds, leidt tot hogere prestaties.

Elke tijd vraagt erom die balans op geëigende wijze vorm te geven. Artikel 23 Grondwet legt daarvoor een prima basis. Daarvoor is het wel nodig om de interpretatie ervan regelmatig te toetsen aan nieuwe ontwikkelingen. De interpretatie van artikel 23 Grondwet is in het verleden gewijzigd naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen, in de toekomst zal dat niet anders zijn. Aanvankelijk liet de interpretatie van het grondwetsartikel bijvoorbeeld veel ruimte voor religieuze, levensbeschouwelijke en opvoedkundige opvattingen. In de loop van de vorige eeuw is met de zuilencultuur het artikel smaller geïnterpreteerd, waardoor er minder richtingen erkend werden. Nu, enkele decennia later, is het weer nodig om het artikel en de uitwerking ervan tegen het licht te houden. Zo blijft het levend en actueel.

Ik ben de Onderwijsraad dan ook zeer erkentelijk voor het grondige advies *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief* (2012) dat zij op verzoek van uw Kamer heeft gemaakt en voor de uitvoerige verkenning van de visie van deskundigen en betrokkenen waarop het advies mede is

gebaseerd (Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 5). Graag reageer ik met deze brief op het advies van de Onderwijsraad.

Hoewel artikel 23 van de Grondwet ook betekenis heeft voor de regeling van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs, hebben de vraagstukken die de Onderwijsraad in zijn advies aan de orde stelt vooral betrekking op het primair en het voortgezet onderwijs. Deze reactie gaat dus over die twee sectoren.

Voordat ik inga op de afzonderlijke aanbevelingen van de Onderwijsraad, schets ik eerst kort de geschiedenis van artikel 23.

Artikel 23 in historisch perspectief en de noodzaak tot modernisering

De tekst van artikel 23 Grondwet dateert uit 1917, het jaar waarin met de pacificatie een eind kwam aan een langdurige politieke schoolstrijd. De schoolstrijd ging over de vraag of ouders voor hun kinderen eigen scholen mochten oprichten, zodat hun kinderen onderwijs zouden krijgen dat aansloot bij de godsdienst of levensovertuiging van de ouders. Vervolgens kwam de vraag aan de orde of de overheid die scholen ook (volledig) moest bekostigen. De pacificatie in 1917 leidde tot de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Artikel 23 bevat zowel sociale grondrechten (verplichtingen van de overheid om actief op te treden) als klassieke grondrechten (vrijheids- of afweerrechten van de burger tegenover de overheid). Het eerste lid legt de rijksoverheid de plicht op zorg te dragen voor een stelsel van onderwijsvoorzieningen. Het eerste deel van het tweede lid van artikel 23 Grondwet is de basis voor het klassieke grondrecht van de vrijheid van onderwijs: «Het geven van onderwijs is vrij.» Het staat eenieder vrij om een bijzondere school op te richten en deze naar eigen overtuiging in te richten. Wanneer ouders niet tevreden zijn met het bestaande onderwijsaanbod, dan kunnen zij nieuwe scholen voor bijzonder onderwijs oprichten die voor volledige overheidsbekostiging in aanmerking kunnen komen.

Op deze manier is in Nederland in de vorige eeuw een gevarieerd aanbod van onderwijs ontstaan dat aansluit op de wens van ouders. Net als de Onderwijsraad ben ik van mening dat artikel 23 van de Grondwet ook in de huidige tijd gezien kan worden als een belangrijke grondslag voor de inrichting van het Nederlandse onderwijsbestel.

De tekst van het bijna honderd jaar oude artikel 23 Grondwet behoeft ook naar mijn oordeel geen aanpassing, maar wel is op elementen een vernieuwing in de uitwerking in wetgeving nodig.

Deze reactie is opgedeeld in vier thema's, te weten: vrijheid van stichting van scholen, kwaliteitseisen/deugdelijkheidseisen, leerlingenvervoer, en ontheffing van de leerplicht/thuisonderwijs. Elk thema begint met een korte schets van het bestaande wettelijk kader, gevolgd door een samenvatting van hetgeen is opgenomen in de adviezen van de Onderwijsraad. Daarna geef ik mijn reactie op het betreffende thema. Daarnaast zal ik ook ingaan op de gelijke behandeling van leerlingen en docenten en de fusietoets.

1.1 Vrijheid van stichting van scholen

Een belangrijk oogmerk van artikel 23 Grondwet is dat ouders voor hun kinderen een school kunnen vinden die aansluit bij hun overtuiging en levensvisie. Is er geen school in de nabije omgeving te vinden die daarbij

aansluit, dan kunnen ouders een school oprichten. De vraag is hoe in een bepaalde omgeving het aanbod van scholen tot stand komt en of die systematiek nog aansluit bij de behoeften van ouders nu.

Het bestaande systeem van de stichting en planning van nieuwe scholen in het primair onderwijs is gebaseerd op de prognose van het aantal ouders/leerlingen dat belangstelling heeft voor een school van een bepaalde richting. Deze prognose is afgeleid van de bestaande verdeling van scholen in de betreffende gemeente of een vergelijkbare gemeente. Dit systeem leidt er in de praktijk toe dat de historisch gegroeide verdeling van scholen voor de verschillende richtingen langdurig in stand wordt gehouden. De planning van scholen in het voortgezet onderwijs is in belangrijke mate gerelateerd aan de verdeling over de richtingen bij basisscholen in de omgeving.

De samenleving is sterk geseculariseerd. In 1966 was 64% van de bevolking lid van een kerk, in 1995 was dat nog maar 37%. Instellingen als ziekenhuizen en vakbonden hebben hun levensbeschouwelijke grondslag verlaten en zijn opgegaan in algemene organisaties.¹ Stichting van een bekostigde bijzondere school gebeurt momenteel echter nog steeds op basis van richting. De school heeft dan een godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag. In 2010 waren nog 29,8% van de basisscholen rooms-katholiek, 25,6% protestants-christelijk en 6,3% algemeen bijzonder. 32,2% was openbaar.²

De Onderwijsraad wil de mogelijkheden om scholen te stichten verruimen door richtingvrije planning in te voeren. Dit betekent dat een nieuwe school kan worden gesticht als voldoende ouders daartoe een aanvraag indienen, zonder dat daarbij het begrip richting van invloed is. Voor de stichting van een bijzondere school speelt richting dan dus geen rol meer. Een school kan dan nog steeds bijvoorbeeld een rooms-katholieke of protestants-christelijke grondslag hebben, maar het is geen relevant criterium meer voor de stichting en de bekostiging. Het maatschappelijk draagvlak voor een school wordt aangetoond op basis van ouderverklaringen.

In nieuwbouwwijken ontbreken bij oplevering van de woningen meestal nog de scholen. De Onderwijsraad adviseert om bij het uitblijven van initiatieven van ouders voor het stichten van bijzondere scholen, te starten met een openbare school waarvoor het initiatief bij de gemeente ligt. In een later stadium kan worden bezien of behoefte bestaat aan omzetting van een openbare school naar een bijzondere.

Ouders meer zeggenschap identiteit school

Ik wil ouders meer zeggenschap geven bij de kleur/identiteit van de school van hun kinderen, zodat het scholenbestand een betere weerspiegeling kan worden van de religieuze of levensbeschouwelijke visie van de ouders. Die mogelijkheid wil ik op drie manieren bevorderen, namelijk: scholen moeten gemakkelijker «van kleur kunnen verschieten», de landelijke geschillencommissie toetst initiatieven van ouders voor «van kleur verschieten» en verzelfstandigen van scholen, en door ouders een initiatiefrecht te geven voor het stichten van openbare scholen. Tot slot ga ik in op het fundamentele advies van de Onderwijsraad over richtingvrije planning.

¹ Onderwijsraad, «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief», Den Haag: 2011, p. 22.

² Idem, p. 24.

Ten eerste wil ik het veranderen van de grondslag van de scholen («van kleur verschieten») in het primair onderwijs vergemakkelijken. De grondslag van de school zou omgezet kunnen worden van bijvoorbeeld protestants-christelijk naar algemeen-bijzonder. Daartoe introduceer ik in het primair onderwijs een vergelijkbare regeling als in het voortgezet onderwijs.

Sinds 2008 is het voor scholen voor voortgezet onderwijs mogelijk «van kleur te verschieten». Dit kan door een melding aan de minister, als sprake is van een bijzondere school die wordt omgezet in een bijzondere school van een andere denominatie dan wel in een openbare school. Alleen voor de omzetting van een openbare school in een bijzondere school is goedkeuring vereist, omdat op grond van artikel 23 Grondwet de overheid moet zorgen voor voldoende openbaar onderwijs. Om die reden kan in dat geval niet worden volstaan met een melding van de omzetting van openbaar naar bijzonder onderwijs.

Toepassing van deze regel in het primair onderwijs betekent dat een school die «van kleur wil verschieten» niet langer voor de nieuwe grondslag moet aantonen te voldoen aan de stichtingsnorm. Het bevoegd gezag kan dan de grondslag van de school op eenvoudige wijze aanpassen aan de wensen van de ouders en daarmee het scholenbestand beter laten aansluiten op de sterk geseculariseerde samenleving.

Daarvoor is het ook nodig dat schoolbesturen bij bestaande scholen veel actiever toetsen of het scholenaanbod in een bepaalde regio aansluit op de wens van de ouders en zo nodig de richting van hun scholen aanpassen. Dit is in lijn met de beide adviezen *Verzelfstandiging in het onderwijs I en II* waarin de Onderwijsraad het belang van een organisatiecultuur van dienstbaarheid en aanspreekbaarheid benadrukt. Kortom: ouders, leraren, medezeggenschapsraden die serieuze gesprekspartner van het bestuur zijn.

Ten tweede wil ik de positie van ouders versterken in processen van «van kleur verschieten» en verzelfstandiging binnen besturen door de landelijke geschillencommissie initiatieven te laten toetsen. Hiermee reageer ik op de adviezen die de Onderwijsraad heeft uitgebracht over verzelfstandiging van scholen. De Onderwijsraad stelt in zijn advies *Verzelfstandiging in het onderwijs I* dat schaalvergroting op bestuurlijk niveau in het onderwijs negatieve gevolgen kan hebben voor de keuzevrijheid van ouders. Daarom dienen ouders en leraren, wat de Onderwijsraad betreft, ondersteund te worden bij initiatieven tot verzelfstandiging binnen en buiten het bestuurlijk verband.

De Onderwijsraad schetst een aantal varianten van interne verzelfstandiging in het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs II*. In het geval een gekwalificeerde meerderheid van de ouders een bepaald onderwijsaanbod wenst dat de school niet biedt, dient eerst in goed overleg gekeken te worden naar vormen van interne verzelfstandiging. Als de mogelijkheden daarvoor niet voldoende zijn, dan wordt pas gekeken naar (af)splitsing (bestuursoverdracht naar een ander of nieuw bestuur). De procedure tot externe verzelfstandiging dient zorgvuldig te zijn waarbij alternatieven worden afgewogen.

De Onderwijsraad meent dat de beslissing tot externe verzelfstandiging nooit exclusief bij de ouders kan liggen. Er dient draagvlak te zijn bij leraren en de belangen van de andere scholen binnen het bestuurlijk verband dienen te worden meegewogen. De Onderwijsraad schetst vervolgens een procedure om tot zorgvuldige besluitvorming te komen. De landelijke geschillencommissie zou dan bevoegd gemaakt moeten

worden om initiatieven van de medezeggenschapsraad tot «van kleur verschieten» of verzelfstandiging te kunnen toetsen. Zo'n uitspraak zou een adviserend karakter hebben. Naar mijn oordeel draagt een adviesmogelijkheid van de landelijke geschillencommissie bij aan een zorgvuldige toetsing van initiatieven. Daarom zal ik een wetsvoorstel voorbereiden waardoor dit mogelijk wordt gemaakt.³

Opgemerkt dient te worden dat het uiteindelijke besluit een zaak van het bestuur blijft. Het bestuur is primair verantwoordelijk voor de continuïteit, kwaliteit en instandhouding van de afzonderlijke scholen en van het geheel aan scholen onder zijn gezag. Het overdragen van een school is hierop direct van invloed. Ik deel deze opvatting van de Onderwijsraad, maar teken daarbij aan dat naar mijn oordeel een bevoegd gezag van een onderwijsinstelling het naar de ouders toe verplicht is om zeer serieus met goed onderbouwde initiatieven tot verzelfstandiging om te gaan.

Ten derde zal ik de positie van ouders bij het tot stand komen van openbare scholen versterken door hen het initiatiefrecht te geven voor het laten stichten van een openbare school. Een wetsvoorstel met deze strekking is aanhangig bij de Tweede Kamer.⁴ Indien er meer dan 50 verklaringen zijn ingediend van ouders van kinderen tot en met de leeftijd van 12 jaar die behoefte hebben aan openbaar onderwijs, moet het college van Burgemeester en Wethouders onderzoeken of een nieuwe openbare school haalbaar is.

Ten vierde zal de planningssystematiek meer fundamenteel worden bezien. Net als de Onderwijsraad ben ik voorstander van het principe van richtingvrije planning. Ouders van leerlingen krijgen daarbij de mogelijkheid om een school op te richten zonder dat de richting hierbij een rol speelt. Hierdoor zal het scholenbestand in de toekomst een betere weerspiegeling van de samenleving zijn. De daadwerkelijke invoering van richtingvrije planning kan een groot effect op het onderwijs hebben. Om ongewenste effecten daarbij te voorkomen zijn twee onderwerpen essentieel. Allereerst moet de behoeftepeiling bij ouders, meer dan nu het geval is, betrouwbaar inzicht geven in de werkelijke motivatie van ouders om hun kind in de toekomst naar een nieuwe school te brengen. In de tweede plaats zal er meer oog moeten komen voor het thema van doelmatigheid en daarmee voor de effecten van een nieuw op te richten school op het bestaande scholenbestand. Hieronder ga ik nader in op deze aspecten.

Bij een nieuw op te richten school is het essentieel dat er sprake is van voldoende en voldoende serieuze animo onder ouders van leerplichtige leerlingen. De huidige planningssystematiek is gebaseerd op het principe van indirecte meting. Dit principe komt erop neer dat op basis van bestaande belangstellingspercentages per richting prognoses worden opgesteld. Deze prognoses bepalen of een nieuwe school van een bepaalde richting de stichtingsnorm haalt. In de periode 2003–2007 zijn in het primair onderwijs 103 scholen volgens deze systematiek gesticht. Van die scholen voldeden er na vijf jaar slechts 59 aan de stichtingsnorm. Deze methodiek biedt daarmee onvoldoende garantie op een positieve toekomst van een nieuwe school. Indien de grondslag voor een nieuw op te richten school wordt verruimd, zal er dus ook een betere methode moeten komen om vast te stellen of een school ook echt kans van slagen heeft.

³ Hier wordt gerefereerd aan de motie van het Kamerlid Jasper van Dijk waarin de regering wordt verzocht snel met een voorstel te komen waardoor het mogelijk wordt dat een individuele school uit een groter schoolbestuur kan stappen (*Kamerstuk 33 240 VIII*, nr. 11).

⁴ zie *Kamerstuk 33 598*.

Een nieuwe op het principe van directe meting gebaseerde planningssysteem (ouderverklaringen) moet ertoe leiden dat beduidend meer nieuwe scholen binnen vijf jaar de stichtingsnorm zullen halen. Daartoe moet de belangstelling onder ouders goed vastgesteld worden door een directe meting en een minder vrijblijvende toezegging kinderen op de desbetreffende school in te schrijven. Het is van belang om een systeem te ontwikkelen die meer verzekert dat ouders die de oprichting van een school steunen, ook daadwerkelijk hun kind of kinderen bij die nieuwe school zullen inschrijven. Mogelijkheden in dat verband zijn het stellen van aanvullende inhoudelijke en procedurele eisen aan de ouderverklaring.

Bij het aspect van doelmatigheid gaat het er vooral om dat publieke middelen zo effectief mogelijk besteed worden. Op dit moment bestaat in het primair en voortgezet onderwijs geen mechanisme, zoals dat wel het geval is in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, dat beoogt de macrodoelmatigheid te borgen. De situatie en de schaal zijn weliswaar anders maar ook in het funderend onderwijs is aandacht voor de doelmatigheid van belang. Zo moeten leegstaande schoolgebouwen worden voorkomen en waar mogelijk worden benut voor nieuwe scholen. Voorkomen moet worden dat bij de oprichting van nieuwe scholen gemeenten onnodig worden geconfronteerd met hoge kosten voor nieuwbouw. Het is een desinvestering als na een aantal jaren de school (of een andere school in de omgeving) moet sluiten vanwege een tekort aan leerlingen. Dit aspect neem ik mee bij de verdere uitwerking van richtingvrije planning.

De stichting van nieuwe scholen in bestaande wijken heeft ook direct invloed op bestaande scholen in de omgeving. Daarom moet worden onderzocht of in dat specifieke geval het stichten van een nieuwe school wel doelmatig is. Dit geldt des te sterker in gebieden waar in de komende jaren sprake is van een aanmerkelijke krimp in het primair en in het voortgezet onderwijs. Dit zal een zware belasting betekenen voor het huidige scholenbestand. Voorkomen moet worden dat de invoering van richtingvrije planning deze problematiek zal verergeren.

Voor nieuwbouwwijken lijken minder bezwaren te gelden. Daarbij speelt wel het vraagstuk hoe in de ontwikkelingsfase van een wijk de wensen van de toekomstige ouders vastgesteld kunnen worden. Ook hier wil ik verkennen hoe dit in de praktijk zal uitwerken. Daarmee kom ik tegemoet aan hetgeen is besproken in het kader van de beleidsagenda openbaar onderwijs.⁵

De invoering van richtingvrije planning betreft een grote en belangrijke stelselwijziging. Het is dan ook wenselijk om nadrukkelijk stil te staan bij de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van richtingvrije planning en hier oplossingen voor te bedenken. Bij de voorbereiding van een wetsvoorstel om richtingvrije planning in te voeren, zal ik hierbij stilstaan. Ik verwacht nog deze kabinetsperiode een wetsvoorstel in te dienen.

1.2 Kwaliteitseisen/Deugdelijkheidseisen

De aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs is de afgelopen decennia toegenomen. De huidige samenleving stelt hoge eisen aan burgers en dus wordt ook meer verwacht van het onderwijs.

⁵ Kamerstuk 31 293, nr. 112.

Regelmatig rijst de vraag in hoeverre de overheid kan vaststellen wat onderwijskwaliteit is. Van oudsher is de gedachte dat de Rijksoverheid zich terughoudend dient op te stellen. Die gedachte is terug te vinden in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet. Eisen aan de kwaliteit waren van oorsprong – in de Grondwet van 1848 – beperkt tot het uit te oefenen toezicht en tot de bekwaamheid en zedelijkheid van de docenten. Daarnaast zijn er sinds 1917 de eisen van deugdelijkheid op grond van het vijfde lid van artikel 23 van de Grondwet, zoals bijvoorbeeld de kern-doelen. Als scholen niet voldoen aan deze deugdelijkheidseisen kan een bekostigingssanctie worden opgelegd.

Kwalitatieve misstanden mogen naar mijn mening nooit worden gelegitimeerd met een beroep op de vrijheid van onderwijs. Het is de taak van de inspectie de kwaliteit van het onderwijs vast te stellen, ook voordat een nieuwe school daadwerkelijk begonnen is.⁶ Dit is een op de maatschappelijke ontwikkelingen van de afgelopen 15 jaar aansluitende opvatting.

Dat de uitwerking van artikel 23 Grondwet in de onderwijswetgeving kan wijzigen door de wetgever naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen is ook gebleken ten tijde van de totstandkoming van de Wet op het onderwijstoezicht. Toen is lang stil gestaan bij de vraag of en hoe de Inspectie van het Onderwijs de kwaliteit van het onderwijs kon vaststellen. Vastgelegd is dat de inspectie onderzoek verricht naar «aspecten van kwaliteit». Anders dan de deugdelijkheidseisen zijn deze aspecten van kwaliteit geen vooraf aan de instelling te stellen prestatie-eisen waarvan de bekostiging afhankelijk is.⁷

Het toezicht van de inspectie op basis van de Wet op het onderwijstoezicht leidde tot de conclusie dat er scholen zijn waar de leerresultaten langdurig en ernstig tekortschoten. Deze maatschappelijk ongewenste situatie leidde vervolgens tot de *(wijzigings)wet goed onderwijs en goed bestuur*.⁸ In deze wet heeft de regering gepreciseerd wat de minimale leerresultaten in het primair en voortgezet onderwijs moeten zijn. Voldoet de school niet aan die voorwaarden dan kan, doorgaans na een periode van twee jaar, een bekostigingssanctie worden opgelegd of kan de minister besluiten de school op te heffen. Een periode van twee jaar om de school te verbeteren is lang. Ik vind dat scholen waar sprake is van kwalitatieve misstanden zich sneller moeten verbeteren. Onlangs is het advies van de Raad van State ontvangen op een wetsvoorstel dat deze termijn zal bekorten naar één jaar. Mijn streven is dit wetsvoorstel in het najaar aan de Kamer te zenden.

De Onderwijsraad heeft uitgaande van de strekking van artikel 23 Grondwet in zijn advies een helder antwoord geformuleerd op de vraag of en welke eisen de Rijksoverheid mag stellen aan scholen die gaan over het realiseren van «daadwerkelijke kwaliteit». De Onderwijsraad is van

⁶ Dit onderwerp is uitgebreid aan de orde geweest bij de behandeling van het initiatiefwetsvoorstel van het Kamerlid Jan Jacob van Dijk (later overgenomen door het Kamerlid Biskop), *Kamerstuk* 32 007. Deze wet is inmiddels in het Staatsblad gepubliceerd, Stb. 2012, 652 en zal op 1 augustus 2013 in werking treden, Stb. 2013, 41. Hierdoor is het toezicht op de eisen die aan een nog niet gestarte school kunnen worden gesteld, door de inspectie van het onderwijs, geborgd. Het betreft met name toezicht op de noodzakelijke eisen van onderwijstijd en van bekwaamheid van degenen die onderwijs geven.

⁷ *Kamerstuk* 27 783, nr.3.

⁸ Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht. Deze wet is gepubliceerd in Stb. 2010, nr. 80.

mening dat de overheid een grote verantwoordelijkheid heeft. In de eerste plaats is het haar stelselverantwoordelijkheid om de kwaliteit te garanderen en om centrale normen te stellen aan vakinhouden, prestaties, examinering en bevoegdheden van leerkrachten. In de tweede plaats is die verantwoordelijkheid gestoeld op internationaal recht en de verplichting om minimumregels te stellen met betrekking tot inhoud, relevantie en kwaliteit van het onderwijs (zie artikel 13 IVESCR).

Randvoorwaarde is dat de eisen die de overheid stelt, gebaseerd zijn op voldoende duidelijke en, voor zover mogelijk, objectieve wettelijke normen op hoofdlijnen. Is objectiviteit van normen niet mogelijk, dan vragen rechtszekerheid en de beginselen van behoorlijk bestuur dat dit wordt gecompenseerd met procedurele maatstaven, zoals een adequate rechtsbescherming. Dit geldt ook voor de eisen die de overheid aan nieuwe scholen mag stellen, voordat de bekostiging aanvangt maar na oprichting van de school.

Het advies van de Onderwijsraad is een belangrijke bevestiging van het uitgangspunt dat het de taak van de overheid is om eisen te stellen aan de kwaliteit van het onderwijs. De bescherming die artikel 23 Grondwet biedt, kan dus niet worden tegengeworpen als de kwaliteit van een school of instelling onder de maat is en de overheid de instelling daarop aanspreekt. Dit is geheel in lijn met de Kamerbreed gesteunde motie Elias.⁹

In dit kader is ook de brief *Versterking bestuurskracht onderwijs*¹⁰ relevant, waarin de minister en ik hebben aangegeven de huidige aanwijzingsbevoegdheid in de wetgeving voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs en de aanwijzingsbevoegdheid die in het wetsvoorstel versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs is geformuleerd, te willen verbreden. Behalve bij financieel wanbeleid moet de aanwijzingsbevoegdheid ook als ultimum remedium kunnen worden ingezet als bestuurders en toezichthouders nadrukkelijk nalaten effectief te interveniëren en als de problemen met de onderwijskwaliteit in de instelling zo ernstig zijn dat zij het vertrouwen in de (onderwijs)kwaliteit van het stelsel en het functioneren van het stelsel in gevaar brengen.

1.3 Leerlingenvervoer

Er is een grote verscheidenheid aan richtingen en een spreiding van scholen van de diverse richtingen. Toch komt het voor dat ouders vanwege de richting van de scholen in de buurt willen kiezen voor een school die verder weg ligt. De huidige regelgeving voor het basisonderwijs voorziet in een tegemoetkoming in de vervoerskosten. Deze wettelijke regeling stamt uit 1920. Mede in het begrotingsdebat is er door verschillende Kamerleden de vraag gesteld of deze regeling nog past in een tijd waarin er binnen een straal van één kilometer voor vrijwel iedereen een school is en de vervoersmogelijkheden groot zijn.

De Onderwijsraad stelt voor om het leerlingenvervoer te moderniseren door te werken met «neutrale» criteria in plaats van een inhoudelijke toets van de wens van ouders om een bepaalde school te bezoeken. De Onderwijsraad noemt een minimale kilometergrens, een eigen bijdrage en een inkomensafhankelijke tegemoetkoming. Hiermee breidt de Onderwijsraad dus de kring uit van ouders die aanspraak kunnen maken op een vergoeding: er vindt immers niet langer een toets van de wens van de ouders plaats. Wel hoeft de overheid pas leerlingenvervoer naar een verder weg gelegen school te betalen als kosten worden gemaakt die

⁹ Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 83.

¹⁰ Kamerstuk 33 495, nr. 10.

redelijkerwijs niet volledig ten laste van het individu kunnen worden gebracht en ouders het niet zelf kunnen betalen.

Bij de invoering van het leerlingenvervoer in 1920 was Nederland nog een dunbevolkt land met heel veel kleine gemeenten. De afstand van een gemeente waar het gewenste onderwijs niet werd gegeven naar een gemeente waar dat wel het geval was, was toen in tijd gemeten relatief groot en de vervoersvoorzieningen waren beperkt. Ook ouders hadden in die tijd in het algemeen weinig mogelijkheden om grotere afstanden snel te overbruggen. Om daar een oplossing voor te bieden is er destijds een regeling voor het leerlingenvervoer geïntroduceerd.

Al deze factoren zijn de afgelopen eeuw flink veranderd. Internationaal gezien is het Nederlandse onderwijsaanbod uitermate fijnmazig.¹¹ Scholen zijn op korte afstand beschikbaar, voor het basisonderwijs is dat voor bijna elk kind binnen een straal van één kilometer. Daarnaast zijn de vervoersmogelijkheden voor individuen enorm verbeterd en vinden mensen het normaal om grotere afstanden te overbruggen voor hun werk, voor het doen van inkopen en voor vrijetijdsbesteding.

Het gevolg van de grotere fijnmazigheid en de betere vervoersmogelijkheden is dat de balans van eigen verantwoordelijkheid verschuift. Op basis van de veranderende omstandigheden is het daarom de vraag of de overheid nog wel een rol moet spelen in het leerlingenvervoer op basis van geloofsovertuiging. Als de overheid een rol blijft houden, is het de vraag of de huidige regeling niet versoberd moet worden, bijvoorbeeld via een koppeling tussen afstand en het vragen van een hogere eigen bijdrage.

Het is echter de vraag of nu het uitgelezen moment is om daar definitieve stappen in te zetten. Als gevolg van de leerlingendaling is het onderwijsveld namelijk sterk in beweging. De gevolgen van de krimp worden steeds duidelijker. Scholen in het basisonderwijs worden soms met omvallen bedreigd en zijn genoodzaakt te fuseren. Dat zal ook effect hebben op de spreiding en toegankelijkheid van scholen. Zoals met uw Kamer besproken zijn de regio's nu als eerste aan zet. Zij zullen de lokale situatie goed moeten beoordelen en passende maatregelen moeten treffen. Het is denkbaar dat de door ouders gewenste school verder weg komt te liggen. Ik vind het verstandig om deze ontwikkelingen af te wachten alvorens te onderzoeken welke vervoersarrangementen passen bij het dan ontstane aanbod van scholen.

1.4 Leerplichtwet 1969/thuisonderwijs

In 1969 is in de Leerplichtwet de mogelijkheid tot het geven van thuisonderwijs geschrapt, omdat het in strijd is met het belang van de opvoeding van het kind. Schoolonderwijs is vanaf dat moment de norm en dit uitgangspunt geldt voor mij nog steeds. Ik ben ervan overtuigd dat de dagelijkse gang naar school essentieel is voor de brede sociaal-emotionele ontwikkeling van ieder kind. Kinderen gaan niet alleen naar school om kennis te vergaren, maar ook om te leren omgaan met leeftijdsgenoten en volwassenen. Kinderen leren zo al op jonge leeftijd dat zij onderdeel uitmaken van een bredere maatschappij. Ik vind dat ieder kind deze kans zou moeten krijgen.

De Leerplichtwet biedt op dit moment nog wel de mogelijkheid om een vrijstelling te krijgen van de verplichting tot inschrijving op een school op grond van godsdienst of levensbeschouwing. De bezwaren van ouders

¹¹ Onderwijsraad, «Grenzen aan kleine scholen», Den Haag: februari 2013, p. 23.

moeten dan betrekking hebben op de richting van de school en niet op pedagogisch didactische opvattingen. De wil van de ouders om het kind thuis te houden indien er in de omgeving van de woonplaats geen school is van de gewenste richting, weegt in de huidige wetgeving zwaarder dan het belang van het kind. De consequentie hiervan is dat het kind de kans op een brede sociaal-emotionele ontwikkeling die kenmerkend is voor het schoolonderwijs wordt onthouden.

Het huidige artikel legt ouders bovendien geen verplichting op om in geval van een vrijstelling voor vervangend onderwijs te zorgen. Er worden geen wettelijke kwaliteitseisen gesteld aan het aanbod noch aan de ouder die het thuisonderwijs verzorgt. In een schoolomgeving wordt niet alleen toezicht gehouden door de inspectie, maar vindt ook collegiale toetsing plaats tussen leraren onderling. En in geval van ziekte wordt gezorgd voor vervanging. In het geval van thuisonderwijs is het vaak niet duidelijk in hoeverre aan al deze randvoorwaarden voor kwalitatief goed onderwijs wordt voldaan.

Tussen de schooljaren 2000/2001 en 2011/2012 is het aantal vrijstellingen toegenomen van 94 tot 429. Over deze ontwikkeling maak ik mij zorgen. Het lijkt erop dat via de weg van de vrijstelling het thuisonderwijs weer terugkeert. Ik concludeer dat er steeds meer kinderen zijn die thuis worden gehouden van school, dat we niet zeker weten wat de kwaliteit van het onderwijs is dat zij krijgen en dat deze kinderen niet dezelfde kansen krijgen als hun leeftijdsgenoten op een brede sociaal-emotionele ontwikkeling. Deze combinatie van factoren vind ik onwenselijk.

Het recht op onderwijs dat is neergelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in een reeks van internationale verdragen¹² waarborgt het recht van elk individu om zo onbelemmerd mogelijk onderwijs te genieten dat bij hem of haar past. Het internationale recht dwingt de wetgever echter niet om een keuze voor thuisonderwijs te maken. Dit merkt de Onderwijsraad ook op. Volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ligt het binnen de «margin of appreciation» van de staat om al dan niet te kiezen voor thuisonderwijs. In Duitsland houdt leerplicht schoolplicht in en die keuze is door het Europese Hof goedgekeurd.¹³ Daar is bepaald dat het keuzerecht van ouders ondergeschikt is aan het recht op onderwijs.

De Onderwijsraad vindt het – vanwege het recht op onderwijs voor iedereen, voortvloeiend uit het internationaal recht – vreemd dat voor kinderen die zijn vrijgesteld niets is geregeld ten aanzien van het verplichte karakter en de kwaliteit van en het toezicht op het vervangende onderwijs. De overheid kan de kinderen die zijn vrijgesteld van de leerplicht niet ongelijk behandelen ten opzichte van leerlingen in bekostigde en particuliere scholen. De raad adviseert om bij handhaving van de vrijstelling voor richtingsbezwaren wettelijk te waarborgen dat ouders vervangend onderwijs aanbieden. Aan dit onderwijs moeten kwaliteitseisen worden gesteld die vergelijkbaar zijn met het particulier onderwijs, en de inspectie zou er toezicht op moeten houden.

De suggestie van de Onderwijsraad om kwaliteitseisen en inspectietoezicht in te voeren heeft niet mijn voorkeur. In dit geval wordt de overheid namelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van het thuisonderwijs. Deze verantwoordelijkheid kan alleen worden waargemaakt met adequate regelgeving en toezichtsbevoegdheden. Dit alternatief plaatst de overheid

¹² Voorbeelden zijn artikel 2, eerste protocol, EVRM, artikel 13 IVESCR en de artikelen 28 en 29 VRK. Zie ook artikel 14 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

¹³ Fritz Konrad and Others v. Germany, appl.no. 35504/03, 11 september 2006.

in een positie om – zeker in geval van incidenten – achter de voordeur te kijken en de regels te handhaven. Dit is in de praktijk echter moeilijk uitvoerbaar.

Dit alternatief vraagt bovendien om een intensieve inzet van de inspectie en brengt daarmee aanzienlijke toezichtlasten met zich mee. Dit geldt met name als deze toezichtlasten worden afgezet tegen de (relatief beperkte) omvang van de doelgroep.

Ik ben ervan overtuigd dat het recht op onderwijs het beste gegarandeerd kan worden als alle kinderen naar school gaan. Op deze manier krijgen kinderen een brede sociaal-emotionele ontwikkeling. Door de omgang met leeftijdsgenoten en volwassenen leren zij al op jonge leeftijd dat zij onderdeel uitmaken van een bredere maatschappij. Ik zal de vrijstelling op grond van richtingsbedenkingen dan ook laten vervallen en zal een wetsvoorstel hiertoe voorbereiden. Dit wetsvoorstel komt in de plaats van de eerdere toezeggingen van minister Van Bijsterveldt met betrekking tot thuisonderwijs. Ouders behouden uiteraard de mogelijkheid om een particuliere school op te richten die aansluit bij hun godsdienst of levensbeschouwing.

2. Gelijke behandeling en fusietoets

De vrijheid van richting speelt ook een rol bij wetgeving op het terrein van gelijke behandeling. Het gaat dan om de vraag in hoeverre een school met een beroep op haar godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag leerlingen of personeel mag weigeren of verwijderen. Het kabinet heeft besloten de enkele-feitconstructie uit de Algemene wet gelijke behandeling te (doen) schrappen. In dat kader zal worden gezien hoe het advies van de Onderwijsraad op dit punt wordt gewogen en verwerkt. Op dit moment ligt er een initiatiefwetsvoorstel in de Kamer dat gaat over acceptatieplicht. Ik neem aan dat de indieners zullen zien hoe zij het advies van de Onderwijsraad op dit punt wegeven en verwerken. Ik wacht dit verder af.

Het advies van de Onderwijsraad is voorafgegaan door het rapport *Vrijheid van Stichting* van vier bijzonder hoogleraren onderwijsrecht.¹⁴ Dit rapport vormt grotendeels de onderwijsrechtelijke basis voor het advies van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad heeft de adviezen van de hoogleraren na grondige afweging op een enkele na overgenomen. Ik zie daarom af van een afzonderlijke reactie op het rapport van de hoogleraren. Wel ga ik hier in op een specifieke passage uit het rapport¹⁵ waarin de hoogleraren concluderen dat de overheid zich met de Wet fusietoets in het onderwijs op ontoelaatbare wijze met de inhoud van het onderwijs bemoeit.¹⁶ Op 1 oktober 2011 is de Wet fusietoets in het onderwijs in werking getreden. Naar mijn oordeel maakt de wetgever geen ontoelaatbare inbreuk op de inhoud van het onderwijs. Bij de fusietoets wordt aan de hand van de feitelijke gegevens over de scholen en de besturen in de omgeving onder meer nagegaan hoe de keuzevrijheid voor ouders of leerlingen zal worden als de fusie doorgang zou vinden. Bij deze toets is

¹⁴ P. Huisman, M. Laemers, D. Mentink en P. Zoontjens, «Vrijheid van stichting», 2011. Bijlage bij *Kamerstuk* 32 500-VIII, nr. 184.

¹⁵ *Kamerstuk* 32 040, nr. 21.

¹⁶ «De bepaling in de Wet op de fusietoets, waarin is vastgelegd dat de minister goedkeuring kan onthouden aan een fusie indien deze tot gevolg heeft dat «de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel in het opzicht van richting en pedagogisch-didactische aanpak binnen het voedingsgebied van de te fuseren scholen of rechtspersonen, op significante wijze wordt belemmerd,» is onwenselijk en dient te worden geschrapt. De overheid bemoeit zich op ontoelaatbare wijze met de inhoud van het onderwijs. Dit roept ernstige en principiële bezwaren op.»

dus de inhoud van het onderwijs of een inhoudelijk oordeel over de keuze van richting niet aan de orde.

3. Conclusie

Het advies van de Onderwijsraad legt de basis voor een hernieuwde interpretatie van artikel 23 van de Grondwet. De basisgedachte van artikel 23 is nog altijd actueel, namelijk de combinatie van de «aanhoudende zorg van de overheid voor het onderwijs» enerzijds en de worteling van het onderwijs in de samenleving door het recht van ouders om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het onderwijs van hun kinderen anderzijds. Om deze waarden te behouden is op onderdelen wijziging van de wetgeving en een aanpassing van het scholenbestand noodzakelijk.

Het leerlingenvervoer moet aansluiten bij ontwikkelingen ten aanzien van mobiliteit en sociale omgeving, maar dat kan niet voordat rekening is gehouden met de gevolgen van de daling van de leerlingenaantallen. Het recht op onderwijs van het kind moet leidend zijn bij vraagstukken ten aanzien van thuisonderwijs en vrijstelling van de leerplicht. Schoolbesturen moeten samen met ouders hun onderwijsaanbod aanpassen aan de actuele wensen die leven in de maatschappij. Daar waar nog ruimte is om nieuwe scholen te stichten dient een nieuwe systematiek van planning te worden ontwikkeld waarin de vraag van de ouders centraal staat. De vrijheid van onderwijs is een gewichtig beginsel voor wetgeving en sturing van het onderwijsbestel, maar neemt niet de verantwoordelijkheid van de overheid weg om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen en zo nodig te interveniëren als publieke belangen in het geding zijn. Juist de spanningsvolle verhouding tussen deze twee beginselen is het kenmerk van artikel 23 Grondwet en vraagt om een vormgeving die is toegesneden op deze tijd.

Op deze wijze kan artikel 23 Grondwet in 2017, bij het honderd jarig bestaan ervan, en daarna een belangrijke functie blijven vervullen als grondslag voor ons onderwijsbestel.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker