NJCM-COMMENTAAR INZAKE ONDERWIJS, INTEGRATIE EN BURGERSCHAP

Het Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten
Dutch section of the International Commission of Jurists

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	p. 2
2	Bestrijding van segregatie en achterstanden in het onderwijs	p. 2
2.1	Voorgestelde maatregelen	p. 2
2.2	Beoordeling	p. 4
3	Eisen aan nieuw op te richten scholen: maximaal 80% achterstandsleerlingen	p. 8
3.1	Voorgestelde maatregel	p. 8
3.2	Beoordeling	p. 9
4	Voorwaarde van het Nederlandschap voor leden van schoolbesturen	p. 10
4.1	Voorgestelde maatregel	p. 10
4.2	Beoordeling	p. 11
5	Educatie over burgerschap en de basisbeginselen van de Nederlandse rechtsstaat	p. 12
5.1	Voorgestelde maatregel	p. 12
5.2	Beoordeling	p. 12
6	Conclusies	p. 13

NJCM-COMMENTAAR INZAKE ONDERWIJS, INTEGRATIE EN BURGERSCHAP

1 Inleiding

Op 23 april 2004 heeft de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een brief naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin zij aandacht besteedt aan de problematiek van integratie in het onderwijs.[1] Zij gaat in deze brief in op de bestrijding van onderwijsachterstanden en segregatie in het onderwijs, de islamitische scholen, de zorg voor goed burgerschap en de betekenis van artikel 23 Grondwet voor de integratie. Voor al deze onderwerpen stelt de Minister in haar brief een aantal oplossingen voor, die uiteindelijk tot doel hebben de integratie van allochtonen in de samenleving te bevorderen. Alle voorgestelde oplossingen worden ingebed in het bestaande kader van het in artikel 23 Grondwet neergelegde recht op onderwijs en vrijheid van (in)richting. Artikel 23 zelf wordt in de brief niet ter discussie gesteld. De Minister merkt op dat er geen redenen zijn om afstand te doen van het duale stelsel (d.w.z. het stelsel van bijzondere en openbare scholen), nu dit bijdraagt aan een verscheidenheid van het aanbod en de keuzevrijheid van de ouders. Tegelijkertijd leidt het stelsel niet tot problemen en belemmeringen (p. 20/21).

De belangrijkste voorstellen van de Minister zijn de volgende:

- de **bestrijding van segregatie** door middel van verplicht overleg tussen gemeenten en scholen;
- **aanpassing van de gewichtenregeling** door de 'etnische factor' hieruit te halen;
- het tegengaan van concentratie van achterstandsleerlingen bij de stichting van nieuwe scholen door daarbij de voorwaarde te stellen dat **niet meer dan 80% van de leerlingen een achterstandskenmerk** heeft;
- de eis dat alle **leden van het bestuur van een islamitische school de Nederlandse nationaliteit** bezitten;
- de verbetering van integratie door **meer aandacht in het lesprogramma voor normen en waarden** en de fundamentele grondwaarden van de democratische rechtsstaat.

Al deze voorstellen raken in meerdere of mindere waarde aan fundamentele grondrechten. Zo is het gelijkheidsbeginsel in geding bij de voorstellen die verband houden met het tegengaan van segregatie en dreigen de eisen bij oprichting van nieuwe scholen de vrijheid van richting in het gedrang te brengen. De brief vormt daarom voor het NJCM reden om hieraan een commentaar te wijden, waarin op de verschillende grondrechtelijke aspecten van de genoemde voornemens zal worden ingegaan.

2 Bestrijding van segregatie en achterstanden in het onderwijs

2.1 Voorgestelde maatregelen

In haar brief signaleert de Minister dat onderwijsachterstanden ervoor zorgen dat allochtone jongeren ondervertegenwoordigd zijn in de hogere regionen van het voortgezet onderwijs en oververtegenwoordigd bij de voortijdige schoolverlaters. Deze achterstand moet zoveel

[1] *Kamerstukken II*, 2003/04, 29536, nr. 1

mogelijk worden ingelopen, vooral ook omdat dit de integratie van de allochtone bevolkingsgroepen ten goede zou komen. Het inlopen van deze achterstanden wordt echter (mede) belemmerd door het bestaan van 'zwarte' en 'witte' scholen – een probleem van segregatie. Op zwarte scholen ontbreekt het contact met autochtone leerlingen (en, hoewel de Minister dit niet opmerkt, op witte scholen ontbreekt het contact met allochtone leerlingen), hetgeen vanuit het oogpunt van integratie een onwenselijke situatie is. Met het oog op het bestrijden van deze problemen van segregatie en onderwijsachterstanden doet de Minister een aantal voorstellen, waarvan er twee vanuit grondrechtelijk perspectief van bijzonder belang zijn: spreidingsbevorderende maatregelen en wijziging van de gewichtenregeling.

Verplicht overleg tussen gemeenten en scholen over spreiding van leerlingen om spreiding te bevorderen

Voor wat de segregatie in het primair onderwijs betreft benadrukt de Minister dat dit een plaatselijk probleem is, waarvoor landelijk beleid geen oplossing biedt. Om die reden moet beleid volgens haar voornamelijk op gemeentelijk niveau worden ontwikkeld, bij voorkeur door scholen wettelijk te verplichten om met gemeenten te overleggen over het terugdringen van segregatie en de bevordering van integratie. Dergelijk overleg kan resulteren in convenanten waarin afspraken worden neergelegd over een meer evenwichtige verdeling van achterstandsleerlingen. Daarbij kunnen vormen van spreiding worden toegepast, maar die mogen volgens de Minister niet worden gebaseerd op de etnische achtergrond van leerlingen.[2]

Wegnemen 'etnische factor' uit de gewichtenregeling primair onderwijs

Om achterstanden effectiever te kunnen bestrijden stelt de Minister voor om de 'etnische factor' weg te nemen uit de gewichtenregeling voor het primair onderwijs. Op dit moment krijgen basisscholen via deze regeling extra formatie, dus extra financiering, voor achterstandsleerlingen: voor de berekening van de formatie tellen 'gewone' kinderen als '1' mee, voor autochtone achterstandskinderen is dit gewicht 1,25 en voor allochtone kinderen is dit 1,9. De gewichtenregeling kent wel een drempel: 9% van het totale leerlingengewicht moet een 'extra gewicht' hebben, wil de school voor extra formatie in aanmerking kunnen komen. De huidige regeling heeft geen plafond: hoeveel achterstandsleerlingen een school ook heeft, deze komt steeds voor de regeling in aanmerking.

Een nadeel van de huidige regeling is volgens de Minister dat deze onbedoeld segregatie in de hand kan werken, als gevolg van de drempels die in het systeem zijn ingebouwd. Scholen met weinig achterstandsleerlingen ontvangen daardoor geen extra formatie, terwijl dit wel het geval is bij scholen met veel achterstandsleerlingen. Zeker nu er geen plafond in de regeling zit wordt het voor een school dan lonend om zoveel mogelijk allochtone achterstandsleerlingen te herbergen, zodat er geen prikkel is om het aannemen van allochtone leerlingen te beperken. Om die reden is de regeling aan herziening toe. Bovendien is de Minister van mening dat de etnische factor ongelijke behandeling naar etnische afkomst oplevert.

In een nadere brief over de aanpak van onderwijsachterstanden[3] heeft de Minister een aantal concrete voorstellen gedaan om de gewichtenregeling effectiever te maken. Uit de brief blijkt dat het criterium 'opleidingsniveau van de ouders' het hoofdcriterium moet worden en dat dit criterium zal worden verfijnd in twee opleidingsniveaus: 'maximaal basisschoolniveau' en 'maximaal niveau lager beroepsonderwijs of voorbereidend

[2] Het voornemen van de gemeente Rotterdam om te gaan werken met afzonderlijke wachtlijsten voor zwarte en witte leerlingen (zie persbericht 22 november 2004, http://www.rotterdam.nl/smartsite2044732.dws?Extern=1&MainMenu=267127&Menu=267127) is hiermee in strijd: etniciteit is dan de enige factor die bepalend is bij het op een bepaalde wachtlijst plaatsen van een leerling.
[3] *Kamerstukken II*, 2003/04, 27 020, nr. 39, p. 10 e.v.

beroepsonderwijs' (p. 11). Deze twee opleidingsniveaus zullen de gewichten gaan bepalen. Daarnaast zal een extra gewicht worden toegekend voor het hebben van een extra grote taalachterstand, die bepaald zal worden aan de hand van taaltoetsen. De drempel wordt in stand gehouden. Ten slotte wordt in de nieuwe regeling een plafond toegevoegd: als een school meer dan 80% gewichtenleerlingen heeft, wordt voor de leerlingen die de 80%-grens overschrijden geen extra formatie meer toegekend.

2.2 Beoordeling

Verenigbaarheid spreidingsbeleid met het gelijkheidsbeginsel

De segregatie in het Nederlandse onderwijs neemt toe. Er zijn inmiddels relatief veel scholen die overwegend 'zwart' zijn (ongeveer 7% van alle scholen heeft 50% of meer allochtone achterstandsleerlingen). Vooral in de grote steden is dit percentage nog groter. De vraag of segregatie als een probleem moet worden beschouwd, wordt verschillend beantwoord. Hoewel algemeen bekend is dat leerlingen van zwarte scholen kampen met leer- en integratieproblemen, is uit onderzoeken ook wel gebleken dat het ongunstige effect van zwarte scholen gering is: opleidingsniveau van de ouders en de aanwezigheid van 'slimme' leerlingen hebben in het algemeen meer invloed dan de etnische afkomst van de leerlingen.[4] Van belang is echter dat het Internationaal Comité ter Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (CERD-Comité) in zijn recente rapport over Nederland 'continues to express concern at the situation of *de facto* school segregation in some parts of the country' en 'encourages the State party to continue monitoring all trends which may give rise to racial or ethnic segregation and take measures to minimize the resulting negative consequences'.[5] Deze verplichting vloeit voort uit de artikelen 2, 3 en 7 van het Internationaal Verdrag inzake de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (CERD), waaraan Nederland gebonden is. Zeker nu de onderzoeksresultaten niet laten zien dat segregatie tot positieve effecten leidt, is de stelling van het NJCM daarom dat segregatie op scholen actief moet worden tegengegaan.

Bij het bestrijden van segregatie is van belang dat bepaalde modaliteiten van spreidingsbeleid problematisch zijn vanuit het fundamentele beginsel van gelijke behandeling en vanuit het perspectief van de vrijheid van onderwijskeuze van de ouders. Dit geldt niet voor 'lichte' spreidingsbevorderende maatregelen als goede voorlichting of advisering aan de ouders, maar vooral voor strenge en verplichte vormen spreidingsbeleid, zoals een quoterings- of wachtlijstbeleid. In een convenant wordt dan bijvoorbeeld vastgelegd dat scholen slechts een bepaald aantal leerlingen van een bepaalde groep (bijv. leerlingen met een taalachterstand) zullen aannemen. Wordt dit aantal overschreden, dan kunnen de leerlingen worden geweigerd of op een wachtlijst worden geplaatst. Andere scholen kunnen dan bovendien soms verplicht worden de geweigerde leerlingen aan te nemen.

Als een vergaande vorm van spreidingsbeleid expliciet wordt gebaseerd op ras, nationaliteit of etnische afkomst, is deze in ieder geval niet toelaatbaar: er is dan sprake van een door artikel 5 lid 1 Algemene wet gelijke behandeling (AWGB) uitdrukkelijk verboden direct

[4] Zie het Eindrapport 'Bruggen Bouwen' van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (Commissie Blok), *Kamerstukken II* 2003/04, 28 689, nrs. 8-9, p. 335/336.

[5] Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Netherlands, 10 mei 2004, CERD/C/64/CO/7. Deze opmerking van het CERD-Comité is waarschijnlijk gebaseerd op één van de opmerkingen van het NJCM die in de rapportageprocedure zijn ingebracht; zie Commentary on the fifteenth and sixteenth periodic report of the Kingdom of the Netherlands on the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, CERD/C/452/Add. 3, p. 16 e.v.

onderscheid.[6] Ook internationale regelgeving, waaronder het al eerder genoemde CERD, verbiedt direct onderscheid naar ras of etnische afkomst bij het onderwijs.[7] Sommige bepalingen laten tot op zekere hoogte wel een rechtvaardigingsmogelijkheid, maar direct onderscheid naar ras is moeilijk te rechtvaardigen: algemeen wordt aangenomen dat daarvoor zeer zwaarwegende redenen moeten bestaan. Een uitzondering op het verbod is wel mogelijk als het spreidingsbeleid zodanig wordt vormgegeven dat er sprake is van een feitelijke bevoordeling van kinderen van een andere etnische afkomst, zodat gesproken kan worden van een voorkeursbehandeling of positieve discriminatie.[8] Dit is in dit verband echter lastig te betogen: het uiteindelijke effect van spreiding komt *alle* groepen, ongeacht afkomst, ten goede (zodat geen sprake is van het toekennen van een 'bevoorrechte positie' aan allochtonen), terwijl de directe gevolgen (beperking van de vrije onderwijskeuze) vooral voor allochtonen nadelig zijn. Dit kan hoogstens anders zijn bij een 'postcodebeleid', waarbij ouders gedwongen worden hun kinderen op de school te plaatsen in het postcodegebied waar zij wonen – dit gaat de 'witte vlucht' naar scholen buiten de stad tegen en voorkomt daarmee verdere verzwarting van binnenstadsscholen, zonder dat allochtonen hierdoor direct worden benadeeld. Een nadeel hiervan is echter dat het recht op vrije onderwijskeuze van de ouders wordt aangetast.

Het is om deze redenen dat de Minister voorstelt dat de afspraken tussen gemeenten en scholen over spreidingsbeleid gebaseerd moeten zijn op andere 'achterstandskenmerken'. Uit de brief blijkt niet duidelijk om welke kenmerken het hierbij gaat, maar verondersteld kan worden dat de Minister doelt op kenmerken als opleidingsniveau van de ouders of taalachterstand. Ook een dergelijk beleid levert echter een ongelijke behandeling op. Hoewel het beleid dan niet rechtstreeks op etnische kenmerken is gebaseerd, zal het *indirect* tot gevolg hebben dat vooral allochtone leerlingen worden benadeeld. Bij een quoterings- of wachtlijstbeleid zal het er immers vooral om gaan het aantal achterstandsleerlingen op scholen te beperken. Aangezien een onevenredig groot aandeel achterstandsleerlingen van allochtone afkomst is, heeft een dergelijk beleid alsnog tot gevolg dat vooral de schoolkeuzevrijheid van allochtonen wordt beperkt.[9] Ook een dergelijk indirect onderscheid naar etnische afkomst of ras is volgens de AWGB in beginsel verboden. Dit is slechts anders als er een objectieve en redelijke rechtvaardiging voor het onderscheid bestaat.[10]

Volgens vaste rechtspraak van de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) betekent dit dat met de relevante maatregel een legitiem doel moet worden nagestreefd en dat het gekozen middel geschikt en noodzakelijk moet zijn om dit doel te bereiken. Het eerste vereiste levert geen problemen op: uit het CERD en de opmerkingen van het CERD-Comité blijkt duidelijk dat het bestrijden van segregatie een internationale verplichting is. Het is echter de vraag of alle vormen van spreidingsbeleid een redelijk middel vormen om aan dit internationale vereiste te voldoen. In dit licht is vooral een recent oordeel van de CGB, Oordeel 2003-105, van belang. Dit oordeel had betrekking op een school die een maximaal toelatingspercentage van 15% hanteerde voor kinderen die Nederlands als tweede taal spreken. De CGB constateerde dat het gekozen percentage uitsluitend was gebaseerd op ervaringsfeiten en dat de waarde of noodzaak van dit percentage niet nader was onderbouwd; bovendien was de eis

[6] Zie CGB, Oordeel 2001-99.
[7] Zie art. 5, aanhef en sub e (v) CERD.
[8] zie art. 2 lid 2 CERD en art. 2 lid 3 AWGB.
[9] Uit diverse onderzoeken blijkt dat vooral allochtone kinderen een taalachterstand hebben en dat vooral de ouders van allochtone kinderen slechts een beperkte opleiding hebben genoten; zie o.a. Bosker & Guldemond, *Een herijking van de gewichtenregeling*, RU Groningen, mei 2004 en Bosker, Mulder & Glas, *Naar een nieuwe gewichtenregeling? De feitelijke achterstanden van risicogroepen in het basisonderwijs en een onderwijskundige onderbouwing van een aangepaste gewichtenregeling*, Nijmegen/Enschedé, november 2001.
[10] zie art. 2 lid 1 AWGB.

niet ingebed in een breder integratiebeleid dat ook op autochtone kinderen was gericht. De gekozen toelatingseis was dan ook in strijd met de AWGB.

Dit oordeel geeft aan dat de CGB hoge eisen stelt aan de geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit van spreidingsbeleid. Dit is ook terecht, nu het gaat een vorm van indirect onderscheid die vooral benadelend werkt voor de kwetsbare en beschermwaardige groep van allochtonen. Bovendien kunnen vergaande vormen van spreidingsbeleid een inbreuk maken op een zwaarwegend belang, namelijk het recht van de ouders op vrije schoolkeuze. Daartegenover staat echter het zwaarwegende belang bij het tegengaan van segregatie. De verhouding tussen deze verschillende belangen is gespannen; een spreidingsbeleid moet dan ook zorgvuldig worden vormgegeven om hiertussen een redelijke balans te vinden. Dit spreekt nog in het bijzonder nu pilot-projecten in verschillende gemeenten wisselende resultaten hebben laten zien: lang niet alle vormen van spreidingsbeleid blijken effectief.[11] Als de doelstelling van spreiding door zo'n beleid niet bereikt wordt, zorgt een restrictief beleid feitelijk alleen nog voor een belangenaantasting.

Dit betekent, zoals uit het aangehaalde oordeel van de CGB al blijkt, dat goed moet worden nagedacht over de effectiviteit van bepaalde keuzen. Aangezien de CGB heeft aangegeven dat daarbij niet kan worden volstaan met een beroep op ervaringsfeiten, zullen gemeenten en schoolbesturen gedegen onderzoek moeten doen naar de mogelijke resultaten van bepaalde maatregelen voordat zij daadwerkelijk een convenant sluiten. Blijkt uit een dergelijk onderzoek dat er meerdere geschikte methoden zijn, dan moet daaruit de minst belastende worden gekozen.[12] Ten slotte moet bij het maken van afspraken over spreidingsbeleid rekening worden gehouden met streng confessionele scholen, die op basis van een consequent gevoerd beleid leerlingen mogen weigeren als hun grondslag dat vereist.[13] Islamitische scholen of hindoescholen mogen dus niet gedwongen worden om (bijvoorbeeld) katholieke leerlingen te accepteren. Evenmin mag afbreuk worden gedaan aan het recht van streng christelijke scholen om (bijvoorbeeld) islamitische leerlingen te weigeren.[14]

Kort samengevat betekent het bovenstaande dat een spreidingsbeleid verenigbaar kan zijn met de AWGB en internationale verdragen, zolang het is gebaseerd op een relevant achterstandscriterium, anders dan ras of etnische afkomst. Ook dan is echter noodzakelijk dat het beleid zeer zorgvuldig vorm wordt gegeven en voldoet aan strenge eisen van geschiktheid en noodzakelijkheid. Bij de afspraken die gemaakt worden moet daarnaast terdege rekening worden gehouden met de aantasting van de vrije onderwijskeuze van de ouders en met de mogelijkheid van bijzondere scholen om een acceptatiebeleid te voeren.

Het NJCM acht het noodzakelijk dat de segregatie in het onderwijs actief wordt bestreden. Het steunt dan ook het streven van de Minister om hiervoor oplossingen te vinden. Wel wijst het NJCM daarbij op de grenzen die door de AWGB en de oordelen van de CGB getrokken zijn: de oplossingen zullen binnen deze grenzen gevonden moeten worden. Het NJCM vraagt zich in dit verband af of het verstandig is om de segregatieproblematiek op lokaal niveau op te laten lossen. Het lijkt het NJCM beter als, op basis van onderwijskundige rapporten en adviezen, op landelijk niveau duidelijke richtlijnen worden ontwikkeld voor het bestrijden van segregatie. Deze kunnen vervolgens door gemeenten, in samenwerking met de scholen, nader worden uitgewerkt.

[11] Zie het Eindrapport van de Commissie Blok, reeds aangehaald, p. 340-341.
[12] Zie o.a. Eindrapport Commissie Blok, *idem*, p. 343.
[13] Zie art. 7 lid 2 AWGB. Er mogen dan wel eisen worden gesteld aan de wijze waarop een school vormgeeft aan zijn beleid: niet iedere bijzondere school zal op deze uitzonderingsmogelijkheid een beroep kunnen doen. Zie over de eisen die kunnen worden gesteld o.a. Gerards/Heringa, *Wetgeving gelijke behandeling*, Deventer: Kluwer 2003, p. 110 e.v. en CGB, Oordeel 2003-134.
[14] Zie nader het Eindrapport van de Commissie Blok, reeds aangehaald, p. 343.

Verenigbaarheid gewichtenregeling met het gelijkheidsbeginsel

De huidige gewichtenregeling is sterk gebaseerd op ras en etnische afkomst. Hoewel ook het opleidingsniveau een rol speelt, is de etnische achtergrond van een kind doorslaggevend bij het toekennen van een bepaald gewicht. Het belangrijkste bezwaar van de Minister tegen de huidige regeling is dat deze feitelijk *underinclusive* is. Er zijn meer en andere groepen met achterstanden dan alleen allochtonen en het huidige achterstandenbeleid strekt zich ten onrechte niet (voldoende) tot die groepen uit. Door de 'etnische factor' uit het beleid te halen, wil de Minister een betere aansluiting bereiken van de gewichtenregeling op het primaire doel daarvan. Vanuit het perspectief van de grondrechten, en dan met name vanuit het perspectief van het gelijkheidsbeginsel, lijkt er dan ook niets dan lof mogelijk voor dit voorstel: feitelijk leidt aanpassing van de regeling alleen maar tot méér gelijkheid.

Toch kan er juist vanuit het gelijkheidsbeginsel kritiek worden geleverd op het weghalen van de etnische factor. De nieuwe regeling zal namelijk overwegend nadelig uitwerken voor zwarte scholen, terwijl juist witte scholen hiervan voordelen zullen ondervinden. De Minister heeft dit ook erkend. In haar tweede brief stelt zij het volgende: 'De herijking van de gewichtenregeling zal leiden tot herverdeeleffecten tussen scholen. Er zal meer geld gaan naar scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen in kleinere gemeenten en minder naar scholen met heel hoge percentages (allochtone) achterstandsleerlingen' (p. 14). Dit betekent dat de verandering van de regeling een indirect onderscheid naar ras oplevert. Te verwachten valt immers dat vooral allochtone leerlingen minder van de voordelen van de gewichtenregeling zullen kunnen profiteren. Hoewel een dergelijk effect op het eerste gezicht acceptabel lijkt (het argument is immers dat zwarte scholen het uit de regeling voortvloeiende voordeel nu ten onrechte genieten), vergt het gelijkheidsbeginsel dan dat daadwerkelijk wordt nagegaan of de aanpassing van de gewichten een geëigend middel is om het doel (betere en meer gelijkwaardige bestrijding van achterstanden) te verwezenlijken.

In dit verband is het van belang te wijzen op de eis dat een wettelijke classificatie zo nauwkeurig mogelijk aansluit op het gestelde doel. Zoals hiervoor al werd gesteld mag een regeling niet overmatig *underinclusive* zijn: het mag niet zo zijn dat bepaalde groepen een duidelijke achterstand hebben, maar niet voor een regeling in aanmerking komen die juist bedoeld is om achterstanden weg te werken. Als ervoor wordt gekozen om groepen te definiëren die in aanmerking komen voor extra financiering, is het dus zaak om deze definitie zo zorgvuldig mogelijk toe te snijden op het doel van de regeling.

Nu het doel van de regeling primair is om leerachterstanden aan te pakken, moeten juist die groepen worden onderscheiden die zich kenmerken door zo'n leerachterstand. De huidige regeling veronderstelt dat leerachterstand vooral bepaald wordt door etnische afkomst en in iets mindere mate door het opleidingsniveau van de ouders. Anders gezegd: etnische afkomst en opleidingsniveau vormen een '*proxy*', een indicator, voor het hebben van een leerachterstand. Er zou alle reden zijn om de regeling te wijzigen wanneer deze *proxy* niet deugdelijk is, bijvoorbeeld omdat uit onderzoek is gebleken dat etnische afkomst helemaal niet zo relevant is bij het bepalen van leerachterstand. Dit lijkt inderdaad de veronderstelling van de Minister te zijn: in haar brief stelt zij immers voor om etniciteit juist niet meer bepalend te laten zijn.

Uit tenminste twee onderzoeken die voor het Ministerie zijn verricht blijkt echter dat etniciteit nog steeds een belangrijke *proxy* is voor het hebben van een leerachterstand en dat deze niet

zomaar uit de gewichtenregeling kan worden weggelaten.[15] Uit deze onderzoeken blijkt eveneens expliciet dat taalachterstand zelf geen geschikt criterium is, omdat deze in mindere mate dan etniciteit een verklaring vormt voor leerachterstand.[16] Het lijkt er daarmee op, maar dit zou nader onderzoek verdienen, dat er ten onrechte voor is gekozen om de etnische factor uit de regeling te halen, nu deze factor juist noodzakelijk is om de gewichtenregeling effectief te laten zijn. Als dit inderdaad zo is, dan is de wijziging in strijd met het gelijkheidsbeginsel: nu de wijziging vooral nadelig uitwerkt voor zwarte scholen en daarmee voor allochtone leerlingen, is het noodzakelijk dat deze zo nauwkeurig mogelijk op de doelstelling van het bestrijden van achterstanden is toegesneden. Paradoxaal genoeg zou dit juist kunnen betekenen dat etniciteit als gewichtsbepalend kenmerk voor de regeling behouden moet blijven.

Ook verder valt de nodige kritiek te leveren op de voornemens van de Minister. Met name is de vraag of de gekozen gewichten kunnen worden beschouwd als een geschikt en noodzakelijk middel om de bestrijding van achterstanden, ook van autochtonen, te verbeteren. Ook hier geldt dat de nodige zorgvuldigheid in de motivering verwacht mag worden. Het is dan opmerkelijk dat de Minister, met minimale motivering, kiest voor een heel andere gewichtenverdeling dan op basis van uitgebreid onderzoek door deskundigen is voorgesteld.[17] Hoewel een dergelijke gewichtenverdeling misschien best te rechtvaardigen is, is nu onduidelijk op welke overwegingen en gegevens deze precies is gebaseerd. De geschiktheid en noodzakelijkheid zijn daardoor moeilijk te beoordelen. Ditzelfde geldt voor de keuze voor een plafond van 80%, terwijl in het onderzoek waarop de Minister zich baseert veel lagere plafonds worden voorgesteld. De vraag is daarmee gegeven of het plafond eigenlijk wel effectief is: uit eerdergenoemd onderzoek blijkt dat een te hoog plafond nauwelijks een prikkel oplevert om segregatie tegen te gaan.[18]

Het NJCM stelt vast dat het weghalen van de 'etnische factor' uit de gewichtenregeling kan leiden tot ongeoorloofd onderscheid naar etniciteit. De nieuwe regeling lijkt bovendien ongeschikt om segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Het NJCM acht dit zeer onwenselijk. De Minister dient in haar motivering op beide punten nader in te gaan. Bovendien moet de Minister motiveren waarom zij in haar voorstellen voor een nieuwe gewichtenregeling afwijkt van de onderwijskundige adviezen hierover.

3 Eisen aan nieuw op te richten scholen: maximaal 80% achterstandsleerlingen

3.1 Voorgestelde maatregel

[15] Zie expliciet Bosker, Mulder & Guldemond 2001, reeds aangehaald, p. 34: 'Als men al de allochtone factor uit de gewichtenregeling wil halen, dan kan dat niet gelegitimeerd worden door ons onontkoombaar negatieve antwoord op de concrete vraag van de Onderwijsraad' (te weten: zou in een nieuwe gewichtenregeling de factor 'etniciteit' kunnen vervallen als we het opleidingsniveau van het gezin verder verfijnen?); zie ook Bosker & Guldemond 2004, reeds aangehaald, p. 10. Wel moet erop worden gewezen dat er ook rapporten zijn waaruit het tegendeel blijkt. Zie daarover het Eindapport van de Commissie Blok, reeds aangehaald, p. 269.

[16] Zie Bosker & Guldemond 2004, reeds aangehaald, p. 10: 'land van herkomst verklaart drie keer beter het vaardigheidsniveau van de leerling dan de thuistaal'; eveneens Bosker, Mulder & Guldemond 2001, reeds aangehaald, p. 34.

[17] Bosker & Guldemond 2004, reeds aangehaald, bevelen op p. 30 twee varianten aan. Variant 1 is een regeling met een plafond van 30 procent met een drempel van 8% bij een leerlinggewicht van 1,3 voor allochtone kinderen van ouders met een hogere opleiding en autochtone kinderen van ouders met maximaal een lbo-opleiding, een gewicht van 1,6 bij allochtone kinderen van ouders met max. een lbo-opleiding en autochtone kinderen van ouders met max. een basisschoolopleiding, en een gewicht van 1,9 bij allochtone kinderen van ouders met max. een basisschoolopleiding. Bij variant 2 is het plafond 30%, de drempel 6% en het leerlinggewicht resp. 1,35, 1,70 en 2,05. Ter vergelijking: de Minister stelt een plafond van 80% en een drempel van 9% voor bij een leerlinggewicht van 1,3 voor alle kinderen van ouders met max. een lbo-niveau, 2,2 voor alle kinderen van ouders met max. een basisschoolniveau, en 3,4 voor kinderen met een taalachterstand.

[18] Zie Bosker & Guldemond 2004, reeds aangehaald, p. 19, die aangeven dat het plafond in relatie tot de gewichten moet worden gekozen.

Artikel 23 Grondwet biedt de mogelijkheid om zogenaamde bekostigingsvoorwaarden te stellen aan de deugdelijkheid van het onderwijs. Een school moet aan deze voorwaarden voldoen om in aanmerking komen voor bekostiging van rijkswege. Deze voorwaarden worden zowel gesteld aan het openbaar als aan het (te bekostigen) bijzonder onderwijs. De term 'deugdelijkheid van het onderwijs' moet daarbij ruim worden gezien: hieronder kunnen vrijwel alle bekostigingsvoorwaarden begrepen worden, van bekwaamheidseisen aan het onderwijzend personeel en van overheidswege vastgestelde onderwijsdoelen tot financiële, organisatorische en technische eisen aan scholen.[19]

De Minister stelt nu, op pagina 10 van haar brief, dat aan de oprichting van nieuwe scholen een additionele bekostigingsvoorwaarde moet worden verbonden, namelijk dat een op te richten school niet meer dan 80% leerlingen met een achterstandskenmerk zal hebben. Onduidelijk blijft of deze maatregel alleen geldt voor het primaire onderwijs, of ook voor het secundaire onderwijs.

Nu is de oprichting van nieuwe scholen, vanwege het hoge aantal vereiste leerlingen, weliswaar vooral van belang voor nieuwbouwwijken,[20] maar ook daarbuiten worden nu en dan scholen opgericht. Verder moet bedacht worden dat levensbeschouwelijke of godsdienstige stromingen ('richtingen') die nog niet of nauwelijks in ons land aanwezig zijn, aangewezen zijn op het oprichten van nieuwe scholen.

3.2 Beoordeling

De Onderwijsraad heeft aangegeven dat de wetgever onbevoegd is bekostigingsvoorwaarden te stellen die een wezenlijke beperking vormen van het godsdienstige of levensbeschouwelijke karakter van het bijzonder onderwijs.[21] Oftewel, de vrijheid van richting vormt de buitengrens voor de te stellen bekostigingsvoorwaarden. De Minister meldt dat het kabinet voornemens is om als voorwaarde voor de stichting van nieuwe scholen te stellen dat niet meer dan 80% van de leerlingen een achterstandskenmerk (leerlinggewicht) heeft, en stelt zonder nadere motivering dat deze 80%-norm voldoet aan het bovenstaande criterium. De vraag is of dit waar is. Niet denkbeeldig is immers dat de stichting van islamitische en hindoescholen hierdoor veel meer bemoeilijkt wordt dan de stichting van scholen van meer gevestigde richtingen.[22] Het zijn immers vooral leerlingen van dit soort scholen die een achterstandskenmerk hebben: islamitische en hindoekinderen hebben in veruit de meeste gevallen een niet-Nederlandse afkomst, hetgeen onder de huidige gewichtenregeling (zie paragraaf 2 van dit commentaar) automatisch betekent dat zij een leerlinggewicht krijgen toegekend. In dat geval levert de 80%-norm een indirect onderscheid op tussen islamitische en hindoescholen en scholen van andere richtingen, dat strijdig zou kunnen zijn met artikel 23 Grondwet.[23]

Van belang is verder dat deze norm vooral negatief uit zal werken voor mensen van niet-Nederlandse komaf, omdat zij naar verwachting meer interesse hebben in islamitische en hindoescholen dan mensen met een Nederlandse afkomst. Bovendien is het waarschijnlijk dat islamitische en hindoestaanse leerlingen door de eis zwaarder worden getroffen dan

[19] B.P. Vermeulen, *Constitutioneel Onderwijsrecht*, Den Haag 1999, p. 85-86.
[20] Onderwijsraad, Vaste grond onder de voeten, Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet, Den Haag 2002, p. 68.
[21] Onderwijsraad, *idem*, p. 23.
[22] In de oratie van P.J.J. Zoontjens, *Het beweeglijke recht op onderwijs, Op zoek naar ankerpunten in een permanente ontwikkeling* (Den Haag 2003), wordt op p. 1 gerefereerd aan het verkiezingspleidooi van VVD-lijsttrekker (thans Minister van Financiën) Zalm om de stichting van nieuwe islamitische scholen te 'ontmoedigen'. Wellicht is de 80%-norm opgesteld om dat te bewerkstelligen.
[23] Van der Hoeven geeft dit zelf ook aan in een reactie op vragen en antwoorden die naar aanleiding van de brief door de kamer gesteld zijn (*Kamerstukken II* 2003/04, 29 536, nr. 2, antwoord op vraag 91). Zij geeft echter geen antwoord op de vraag waarom naar haar mening 80% een aanvaardbare grens is.

leerlingen van andere godsdiensten, of leerlingen voor wie de godsdienst niet relevant is. Er wordt door de eis dan indirect onderscheid gemaakt naar ras en godsdienst.[24] Dit zou in strijd kunnen zijn met artikel 1 Grondwet en de internationale verdragen waarin het gelijkheidsbeginsel is vastgelegd, wanneer daarvoor onvoldoende rechtvaardiging aanwezig is (zie daarover nader paragraaf 2 van dit commentaar).[25] Een dergelijke rechtvaardiging wordt door de Minister niet gegeven. Het is waarschijnlijk dat de Minister beoogt met deze maatregel segregatie tegen te gaan; dit doel is, zoals eerder in dit commentaar aangegeven, zeker wenselijk en legitiem te achten. Geen informatie wordt echter geboden over de effectiviteit, noodzakelijkheid en proportionaliteit van een maatregel als deze. Dit is vooral problematisch nu de maatregel de mogelijkheid tot het oprichten van bijzondere scholen (islamitische en hindoescholen) ernstig beperkt – het is noodzakelijk dat de Minister beter motiveert waarom deze consequentie door haar zo gemakkelijk wordt aanvaard.

Dit laatste geldt nog in het bijzonder, omdat ook het recht op onderwijs door de 80%-norm in het geding is. Dit recht is op talrijke plaatsen in internationale verdragen neergelegd. Artikel 2 Eerste Protocol van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) ('Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd') is wel het bekendste, maar ook artikelen 13 en 14 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) en artikelen 28 en 29 van het Kinderrechtenverdrag zijn van belang.[26] Zoontjens vat de betekenis van dit recht aldus samen: 'In de kern betreft (het recht op onderwijs naar internationaal recht) het recht van elk individu om zo onbelemmerd mogelijk het onderwijs te genieten dat bij hem of haar past.'[27] Als het feitelijke gevolg van de 80%-norm daadwerkelijk is dat de stichting van islamitische scholen of scholen van andere minder gevestigde richtingen zwaarder belemmerd wordt dan van scholen van meer gevestigde richtingen, is er ook met het oog op het internationaal erkende recht op onderwijs alle reden om de 80%-norm te heroverwegen.

Het NJCM is van mening dat nader onderzoek vereist is om vast te kunnen stellen of de 80%-norm inderdaad, zoals de Minister stelt, geen wezenlijke beperking van de vrijheid van richting oplevert. Bovendien stelt het NJCM vast dat de norm kan leiden tot verboden indirect onderscheid naar ras en godsdienst, tot een ernstige beperking van de mogelijkheid om islamitische of hindoescholen op te richten en tot een beperking van het internationaal erkende recht op onderwijs. Het NJCM stelt daarom voor deze eis te heroverwegen.

4 Voorwaarde van Nederlandschap voor leden van schoolbesturen

4.1 Voorgestelde maatregel

Het kabinet is van mening dat aanvullende eisen moeten worden gesteld aan het bestuur van scholen. 'Het is de bedoeling dat alle bestuursleden van alle scholen, dus ook van islamitische scholen, het Nederlandschap bezitten', zo schrijft de Minister in haar brief.[28] De Minister kondigt aan dat onderzocht zal worden of een dergelijke verplichting binnen de grenzen van het Europese recht kan worden opgelegd.

[24] In de al vermelde reactie (zie *supra* noot 23) stelt Van der Hoeven dat zijn door de 80%-norm juist indirect onderscheid wil voorkomen. Zij licht dit echter niet nader toe, terwijl niet zonder meer duidelijk is dat indirect onderscheid hierdoor juist tegen wordt gegaan.
[25] De AWGB is hier niet van toepassing, omdat het bij het opleggen van de 80%-norm zou gaan om een eenzijdige wetgevende handeling van de overheid.
[26] Het Europese Unie-recht op het gebied van onderwijs blijft hier buiten beschouwing. Zie daarvoor M. Verbruggen, 'Onderwijs in de -komende – Europese grondwet', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht* 2003/4, p. 175-194.
[27] P.J.J. Zoontjens 2003, reeds aangehaald, p. 12.
[28] *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 536 nr 1, p. 14.

4.2 Beoordeling

Van belang is allereerst dat het niet duidelijk is waarop de Minister haar standpunt baseert dat leden van schoolbesturen de Nederlandse nationaliteit zouden moeten hebben. Waarom zou aan leden van schoolbesturen de eis van Nederlanderschap moeten worden gesteld? Welk functieprofiel voor leden van schoolbesturen heeft het kabinet hierbij voor ogen en welke rol speelt nationaliteit bij dat functieprofiel? Wat onderscheidt in dit verband een lid van een schoolbestuur met de Nederlandse nationaliteit van een lid met een andere nationaliteit, bijvoorbeeld de Belgische, Britse, Marokkaanse of Turkse? En hoe verhoudt deze aankondiging van het kabinet zich tot de opdracht van het 'bevorderen van sociale integratie' in het primair en voortgezet onderwijs? Zo lang op dit soort vragen geen duidelijk en overtuigend antwoord kan worden gegeven, is de juridische toelaatbaarheid van een dergelijke eis van Nederlanderschap uiterst twijfelachtig. Dit is in het bijzonder het geval omdat deze eis een rechtstreeks onderscheid naar nationaliteit impliceert. Op grond van de eerdergenoemde internationale verdragen en artikel 1 Grondwet is het verboden een dergelijk onderscheid te maken, tenzij hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat. Een dergelijke rechtvaardiging ontbreekt op dit moment echter volledig.[29] Voor zover het kabinet zou willen betogen dat het Nederlanderschap van leden van schoolbesturen een noodzakelijke voorwaarde zou zijn voor het 'bevorderen van burgerschap' door de school, merkt het NJCM op dat dit in haar visie geen taak is die uitsluitend door personen met de Nederlandse nationaliteit zou kunnen worden uitgevoerd.

Daarnaast is een belangrijke vraag of een eis van Nederlanderschap voor leden van schoolbesturen mogelijk is binnen de grenzen van het Europese recht. De eis van Nederlanderschap staat eraan in de weg dat burgers van andere EU-lidstaten een functie van lid van een Nederlands schoolbestuur bekleden. Het betreft hier een rechtstreekse discriminatie op grond van nationaliteit. Het valt te betwijfelen of een zodanige eis verenigbaar is met het recht van de Europese Gemeenschappen, meer in het bijzonder met de bepalingen inzake het verbod te discrimineren op grond van nationaliteit en de bepalingen inzake het vrij verkeer van personen (in het bijzonder de artikelen 12 en 39 van het EG-Verdrag).[30]

De Minister volstaat in haar brief met de opmerking dat zal worden onderzocht of de eis van Nederlanderschap voor leden van schoolbesturen mogelijk is binnen de grenzen van het Europese recht. Het is wenselijk dat de Minister op korte termijn aangeeft wat dit onderzoek heeft opgeleverd, en wat dit betekent voor het voornemen van het kabinet om deze eis van Nederlanderschap te gaan stellen: vanuit het oogpunt van rechtszekerheid is het wenselijk dat de Minister spoedig duidelijkheid geeft over haar beleidsvoornemens op dit punt.

Het NJCM acht de eis van Nederlanderschap voor het lidmaatschap van schoolbesturen op dit moment onvoldoende onderbouwd. Bovendien is het NJCM van mening dat zo spoedig

[29] In antwoord op een kamervraag van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap schreef de minister op 16 juni jl. hierover slechts het volgende: 'Het gaat erom tot uitdrukking te brengen dat aan bestuursleden van scholen een randvoorwaarde wordt gesteld om de school die midden in onze Nederlandse samenleving staat goed te kunnen besturen. Dit heeft veel te maken met de waarden en normen van onze samenleving. Van een bestuurslid mag worden verwacht dat hij/zij daarvan voldoende kennis heeft. Dit wordt tot uitdrukking gebracht in de eis van het Nederlanderschap.' *Kamerstukken* 2003/04, 29536 nr 2, p. 28. Deze onderbouwing is verre van overtuigend. Moet naar het oordeel van de minister worden aangenomen dat een niet-Nederlander altijd minder kennis over de waarden en normen van de samenleving heeft dan een Nederlander? Is overwogen andere criteria dan het Nederlanderschap te hanteren om het beoogde doel – kennis van genoemde waarden en normen – te bereiken? Nadere informatie hierover is essentieel.

[30] In antwoord op een kamervraag van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap schreef de minister op 16 juni jl. dat artikel 39 EG-verdrag niet van toepassing is op betrekkingen in overheidsdienst: *Kamerstukken* 2003/04, 29536 nr 2, p. 31-32. Is de minister van mening dat deze bepaling ook niet van toepassing is op het lidmaatschap van het bestuur van bijzonder scholen, en zo ja, op welke gronden?

mogelijk duidelijkheid moet worden geboden over de verenigbaarheid van deze eis met het gemeenschapsrecht.

5 Educatie over burgerschap en de basisbeginselen van de Nederlandse rechtsstaat

5.1 Voorgestelde maatregel

De Minister geeft in haar brief aan groot belang te hechten aan educatie over burgerschap. Zij verwijst in dit verband naar een aanbeveling van de Onderwijsraad: 'Het onderwijs is mede gericht op de bevordering van burgerschap.'[31] De Minister kondigt in haar brief aan deze aanbeveling van de Onderwijsraad over te nemen voor primair en secundair onderwijs. Een dergelijke bepaling geeft volgens de Minister een duidelijke opdracht aan de school en aan de onderwijsinspectie. Het biedt naar haar oordeel "een expliciet handvat bij de beoordeling van onderwijs dat het tegendeel beoogt omdat het leerlingen oproept zich tegen de basisbeginselen van de Nederlandse maatschappij te keren."[32] Onderwijs dat haaks staat op de principes van de democratische rechtsstaat voldoet eenvoudig niet aan deze doelstelling, zo stelt de Minister.

De Minister schrijft voorts dat zij het voorstel van de Onderwijsraad nog iets wil verbreden en naast 'burgerschapsvorming' ook 'het bevorderen van sociale integratie' als doel wil toevoegen.[33] Zij betoogt in dit verband dat van alle scholen mag worden verwacht dat zij bijdragen aan de ontmoeting van kinderen van verschillende afkomst. Dat kan volgens de Minister door gezamenlijk aan sport en cultuur te doen, door bedrijven en maatschappelijke instellingen te bezoeken, kortom door te leren in verschillende sociale omgevingen. Deze opdracht bij te dragen aan burgerschap en sociale integratie is naar het oordeel van de Minister te zien als een meer eigentijdse invulling van de bepaling in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) om leerlingen voor te bereiden op een multiculturele samenleving. De nieuwe bepaling zal dan ook in de plaats komen van het huidige artikel in WPO en WVO over voorbereiding op een multiculturele samenleving, zo kondigt de Minister aan.[34]

5.2 Beoordeling

Het NJCM is voorstander van educatie over de grondslagen van de democratische rechtsstaat en het respect voor mensenrechten in primair en secundair onderwijs. Het gaat dan zowel om basiseducatie over respect voor mensenrechten tussen burgers onderling (horizontale werking), als om basiseducatie over respect voor mensenrechten door overheden in hun relaties tot burgers (verticale werking).

Het NJCM gaat ervan uit dat de Minister onder 'de principes van de Nederlandse rechtsstaat' mede de mensenrechten begrijpt en dat onderwijs 'gericht op burgerschapsvorming' ook aandacht zal besteden aan respect voor mensenrechten in horizontale en verticale verhoudingen. In de brief van de Minister blijft dit aspect onderbelicht. Het NJCM acht het van belang dat aan dit aspect expliciete aandacht zal worden besteed bij de wetswijziging die de Minister in haar brief heeft aangekondigd. Het gaat dan niet alleen om de toelichting bij de nieuwe wettelijke norm in WPO en WVO, maar ook om de concrete invulling die daaraan naar het oordeel van het kabinet in het primair en secundair onderwijs moet worden gegeven.

[31] *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 536 nr 1, p. 15.
[32] *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 536 nr 1, p. 15.
[33] *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 536 nr 1, p. 16.
[34] *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 536 nr 1, p. 16.

Het NJCM acht het van groot belang dat in het onderwijs aandacht wordt besteed aan respect voor mensenrechten. Het is wenselijk dat bij de specifieke uitwerking van de brief expliciet aandacht wordt gegeven aan de concrete invulling hiervan.

6 Conclusies

De brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap betreft een aantal belangrijke maatschappelijke kwesties: onderwijs, integratie en burgerschap. Met name het tegengaan van segregatie op scholen acht het NJCM van buitengewoon groot belang. Het NJCM spreekt dan ook zijn waardering uit voor het feit dat de Minister in deze brief concrete voorstellen doet om deze problematiek aan te pakken. In het voorgaande is echter ook aangegeven dat bij deze problematiek complexe botsingen van grondrechten spelen en dat er aan de mogelijkheden om segregatie tegen te gaan duidelijke grenzen zijn gesteld door internationale en nationale regelgeving en door de oordelen van de Commissie Gelijke Behandeling. Het NJCM is van mening dat deze grenzen bij het bestrijden van segregatie nauwkeurig in het oog gehouden moeten worden en dat moet worden gestreefd naar een zo goed mogelijke balans tussen conflicterende rechten.

Concreet concludeert het NJCM naar aanleiding van de brief van de Minister het volgende:

- Het NJCM steunt het streven van de Minister om oplossingen te vinden om segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Het NJCM vraagt zich af of het verstandig is de segregatieproblematiek op lokaal niveau op te lossen. Het lijkt het NJCM beter als, op basis van onderwijskundige rapporten en adviezen en binnen de door het recht gestelde grenzen, op landelijk niveau richtlijnen worden ontwikkeld voor het bestrijden van segregatie. Deze kunnen vervolgens door gemeenten, in samenwerking met de scholen, nader worden uitgewerkt.

- Het weghalen van de ‘etnische factor’ uit de gewichtenregeling kan leiden tot ongeoorloofd onderscheid naar etniciteit. De nieuwe regeling lijkt bovendien ongeschikt om segregatie in het onderwijs tegen te gaan. De Minister dient beter aan te geven waarom deze negatieve consequenties zich volgens haar niet voordoen. Bovendien dient zij toe te lichten waarom zij in haar voorstel is afgeweken van de onderwijskundige adviezen hierover.
- Nader onderzoek is vereist om vast te kunnen stellen of de bekostigingsvoorwaarde van maximaal 80% achterstandsleerlingen bij oprichting van scholen inderdaad, zoals de Minister stelt, geen wezenlijke beperking oplevert van de vrijheid van richting. Bovendien geldt dat de 80%-norm kan leiden tot verboden indirect onderscheid naar ras en godsdienst, tot een ernstige beperking van de mogelijkheid om islamitische of hindoescholen op te richten en tot een beperking van het internationaal erkende recht op onderwijs. Het NJCM stelt daarom voor deze eis te heroverwegen.

- De eis van Nederlanderschap voor het lidmaatschap van schoolbesturen is onvoldoende onderbouwd. Bovendien is moet zo spoedig mogelijk duidelijkheid worden geboden over de verenigbaarheid van deze eis met het gemeenschapsrecht.

- Het NJCM acht het van groot belang dat in het onderwijs aandacht wordt besteed aan respect voor mensenrechten. Het is wenselijk dat bij de uitwerking van de brief expliciet en specifiek aandacht wordt gegeven aan de concrete invulling hiervan.