

## **Dienstverband, godsdienst en de openbare school**

**Over de aanstelling van de leraren godsdienst en levensbeschouwelijke vorming op de openbare school.**

Nr. 20060113/859, maart 2006

Onderwijsraad  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag  
email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
(070) 310 00 00 of via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)



ONS KENMERK  
20060113/859

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM  
Den Haag, 31 maart 2006

ONDERWERP  
*Advies Dienstverband, godsdienst en  
de openbare school*

Aan de Minister van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de Minister,

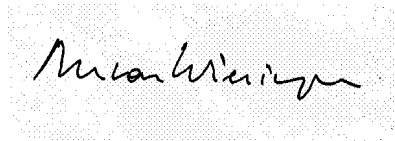
In uw brief van 7 november 2005 verzocht u de raad te adviseren over een mogelijk dienstverband van godsdienstleraren en leraren levensbeschouwelijk vormingsonderwijs bij de openbare school.

De raad acht een aanstelling van genoemde docenten bij een openbare school in principe te verenigen met artikel 23 Grondwet en andere constitutionele beginselen, zoals de scheiding tussen kerk en staat.

De raad heeft echter op praktische gronden een sterke voorkeur voor een model waarbij docenten die godsdienst of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs verzorgen, een dienstverband hebben bij een landelijke werkgever. Vervolgens kunnen zij als uitzendkracht door de openbare school worden ingezet.

De raad heeft daarnaast de vrijheid genomen om enkele andere punten aan te stippen rond dit onderwerp, met name rond de financiering van het godsdienstonderwijs op de openbare school. Hij hoopt daarmee een nuttige bijdrage te hebben geleverd aan het debat over dit belangrijke onderwerp.

Namens de Onderwijsraad,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen  
Voorzitter



Drs. A. van der Rest  
Secretaris

**ONDERWIJSraad**

MASSAULAAN 6  
2514 JS DEN HAAG  
TELEFOON 070 310 00 00  
FAX 070 356 14 74  
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL  
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Aanleiding en adviesvraag</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding	7
1.2	Adviesvragen	7
1.3	Opbouw advies	8
<b>2</b>	<b>Godsdienst op de openbare school in het licht van de Grondwet en constitutionele beginselen</b>	<b>9</b>
2.1	Het beginsel van scheiding van kerk en staat	9
2.2	Subsidiëring van godsdienstige of levensbeschouwelijke activiteiten door de staat en aanstelling van geestelijke verzorgers	11
2.3	Openbaar onderwijs, openbare school en artikel 23 Grondwet	12
2.4	Godsdienstonderwijs en het karakter van het openbaar onderwijs	13
2.5	Openbaar onderwijs en godsdienst: geen ‘wall of separation’	14
<b>3</b>	<b>De rechtspositie van de godsdienstleraar op de openbare school</b>	<b>16</b>
3.1	Huidige rechtspositie leraren godsdienstonderwijs en mogelijkheden voor aanstelling	16
3.2	Praktische consequenties met betrekking tot rechtspositie	16
3.3	Alternatieven	17
<b>4</b>	<b>Antwoorden: uitzending als praktisch alternatief voor aanstelling</b>	<b>19</b>
4.1	Antwoord op de adviesvragen	19
4.2	Financiële middelen	21
	<b>Afkortingen</b>	<b>22</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>23</b>
	<b>Geraadpleegde deskundigen</b>	<b>24</b>
	<b>Bijlage 1 – Adviesvraag</b>	<b>B-25</b>
	<b>Bijlage 2 – Godsdienstonderwijs aan openbare scholen in Duitsland en Nedersaksen</b>	<b>B-31</b>
1	Aanleiding	B-33
2	Duitsland	B-34
2.1	Het Duitse Staatskirchenrecht	B-34
2.2	Het voorbeeld Nedersaksen	B-35
3	De Nederlandse ‘duplex ordo’	B-38
4	Praktische vragen en conclusie	B-40



# 1 Aanleiding en adviesvraag

## 1.1 Aanleiding

Het CIO, het belangrijkste contactorgaan van diverse kerkelijke en levensbeschouwelijke organisaties met de overheid, heeft de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) gevraagd om de rechtspositie van de leraren godsdienst en levensbeschouwelijke vorming te verbeteren. Directe aanleiding vormt het amendement-Kraneveldt-c.s.<sup>1</sup> bij de totstandkoming van de Wet beroepen in het onderwijs (Wet-BIO). Door dit amendement is de Wet-BIO in beginsel ook van toepassing op de godsdienstleraren en de leraren levensbeschouwelijk vormingsonderwijs.

Het kabinet heeft daarnaast een tweede amendement-Kraneveldt-c.s.<sup>2</sup> bij de onderwijsbegroting 2006 overgenomen. Dit amendement stelt voor om binnen artikel 9 van de begroting (arbeidsmarkt en personeelsbeleid) een bedrag van 200.000 euro te bestemmen voor het uitwerken van bekwaamheidseisen voor leraren godsdienst en levensbeschouwelijke vorming en het verbeteren van hun rechtspositie. Dit geld zal in eerste instantie gebruikt worden om een landelijke organisatie en een projectplan op te zetten.

Leerkrachten hoeven niet aan de bekwaamheidseisen van de leerkracht primair onderwijs te voldoen, maar moeten wel aan de voor dit specifieke vakgebied nog vast te stellen bekwaamheidseisen voldoen.

Aan artikel 51 van de WPO (Wet op het primair onderwijs) over leraren godsdienst en levensbeschouwelijke vorming is toegevoegd<sup>3</sup>:

“Het bevoegd gezag ziet erop toe dat dit onderwijs uitsluitend wordt gegeven door een leraar die blijkens een daartoe strekkende verklaring van de aanwijzende instantie:

- voldoet aan de bekwaamheidseisen die krachtens artikel 32a, eerste lid, voor het geven van dat onderwijs zijn vastgesteld, en
- zijn bekwaamheid onderhoudt.”

Het CIO bezint zich nu op de vraag hoe er een landelijke samenwerking tot stand kan komen en hoe de rechtspositie is te verbeteren. Op dit moment is de rechtspositie niet centraal geregeld; er zijn onbetaalde vrijwilligers actief, maar er zijn ook docenten met een kleine aanstelling bij de organisatie die de docenten ‘uitzendt’, zoals het HVO (Stichting Humanistisch Vormingsonderwijs). Sommige gemeenten subsidiëren het godsdienstonderwijs aan de openbare school, maar de indruk bestaat<sup>4</sup> dat deze subsidies de laatste jaren zijn teruggeschroefd of afgeschaft. In een verklaring dringt het CIO aan op een aanpassing van de financieringsstructuur door de invoering van landelijke overheidsbekostiging en een overleg over de mogelijkheid van een werkgeverschap bij het bevoegd gezag. Dit door de introductie van een ‘duplex ordo’: een scheiding tussen het ‘huishoudelijk’ werkgeverschap (bij het bevoegd gezag, het bestuur van de openbare school) en het inhoudelijk werkgeverschap (bij de zendende instantie, de kerk of levensbeschouwelijke organisatie).

## 1.2 Adviesvragen

De minister van OCW vraagt de raad het volgende:

<sup>1</sup> TK 2003-2004, 28 088, nr. 34.

<sup>2</sup> TK 2005-2006, 30 300 VIII, nr. 115.

<sup>3</sup> Stb. 2004, 344.

<sup>4</sup> CIO-werkdocument *Samenwerkende beroepsorganisaties op weg naar versterking van de beroepskwaliteit van de leerkracht g/hvao*, d.d. 25 mei 2005.

*Kan een wetswijziging die tot doel heeft een dienstverband van de leraar godsdienst/levensbeschouwelijke vormingsonderwijs bij het bevoegd gezag van de openbare school mogelijk te maken, tot stand worden gebracht zonder in strijd te komen met artikel 23 Grondwet of andere grondwettelijke beginselen zoals scheiding van kerk en staat?*

Nadere vragen zijn:

- Is de 'duplex ordo' een oplossing: een scheiding tussen personele verantwoordelijkheid (voor het bevoegd gezag) en de verantwoordelijkheid voor de (bindende) voordracht/inhoud/leermiddelen (kerkgenootschap/zendende instelling)?
- Is een aanstelling te verenigen met beginselen zoals genoemd in artikel 46 WPO (Wet op het primair onderwijs): bijdragen aan levensbeschouwelijke verscheidenheid, algemene toegankelijkheid van het openbaar onderwijs, en de eerbiediging van ieders godsdienst/levensovertuiging?
- Moet er een verplichting zijn tot aanstelling of kan er ook sprake zijn van een keuze?

De raad herformuleert de bovenstaande algemene vragen in meer toegespitste vorm als volgt:

- (1) Is een aanstelling van een leraar godsdienst/levensbeschouwing in en bij het openbaar onderwijs te verenigen met artikelen 1 (gelijkheidsbeginsel), 3 (gelijkbenoembaarheid in de openbare dienst) en 23 lid 3 Grondwet (neutraliteit van het openbaar onderwijs) en artikel 46 WPO (idem)? Is het gegeven dat de geestelijk verzorger via een duplex-orde-constructie als ambtenaar werkzaam is bij Justitie en Defensie, een argument voor de toelaatbaarheid van een aanstelling van de leraar godsdienst/levensbeschouwing in het openbaar onderwijs?<sup>5</sup>
- (2) Als een dergelijke aanstelling toelaatbaar is, moet dan de duplex-orde-constructie voorgescreven worden? Hierbij ligt de personele en arbeidsrechtelijke verantwoordelijkheid, met vetorecht en ontslagrecht bij aantoonbaar disfunctioneren, bij het openbaar bestuur, terwijl de inhoudelijke verantwoordelijkheid bij de 'zendende' instantie ligt (inclusief voordrachtsrecht en ontslagrecht). Moet het bevoegd gezag een door de zendende instantie voorgedragen kandidaat accepteren of is er een discretionaire bevoegdheid?
- (3) Zijn er zinvolle alternatieven denkbaar? Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een uitzendconstructie.

Tot slot zal de raad ook ingaan op enkele financiële kwesties rond dit onderwerp.

### **1.3 Opbouw advies**

Het advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 gaat in op de principiële vraag of een aanstelling van een godsdienstleraar verenigbaar is met de Grondwet en staatkundige beginselen zoals de scheiding van kerk en staat. Hoofdstuk 3 behandelt vervolgens enkele meer praktische vragen, zoals de arbeidsrechtelijke consequenties van een aanstelling. Tot slot bevat hoofdstuk 4 de antwoorden op de gestelde adviesvragen en enkele aanbevelingen.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> In het navolgende spreekt de raad kortheidshalve veelal alleen van de godsdienstleraar, godsdienstonderwijs, enzovoort; daarmee wordt dan ook de leerkracht levensbeschouwelijke vorming, levensbeschouwelijk vormingsonderwijs en dergelijke bedoeld. Dit advies heeft betrekking op het primair onderwijs. Mutatis mutandis zijn de beschouwingen ook van toepassing op het voortgezet onderwijs.

<sup>6</sup> In de bijlage is opgenomen een beschouwing van de hand van mr.ds. U.A.E. Arnhold, Duits jurist en theoloog, die op verzoek van de raad een beknopte vergelijking heeft gemaakt tussen de Nederlandse en Duitse invulling van de scheiding van kerk en staat op de voor de adviesvraag relevante terreinen.

## 2 Godsdienst op de openbare school in het licht van de Grondwet en constitutionele beginselen

**Dit hoofdstuk gaat eerst in op het algemene staatkundig beginsel van scheiding van kerk en staat, en bespreekt vervolgens de geoorloofdheid van subsidiëring van levensbeschouwelijke activiteiten door de overheid. Daarna komen de kenmerken van het openbaar onderwijs en de positie van het godsdienstonderwijs op de openbare school aan de orde. Tot slot beantwoordt dit hoofdstuk de principiële vraag of een aanstelling van een godsdienstleerkracht op een openbare school bij voorbaat onverenigbaar is met de Grondwet of constitutionele beginselen.**

### 2.1 Het beginsel van scheiding van kerk en staat<sup>7</sup>

Het staatkundig principe van de scheiding van kerk en staat is niet expliciet in de Grondwet verankerd, maar wordt daarin wel voorondersteld. Het vindt gedeeltelijk uitdrukking in het gelijkheidsbeginsel (artikelen 1 en 3 Grondwet), de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 6 Grondwet) en de neutraliteitseis ten aanzien van het openbaar onderwijs (artikel 23 lid 3 Grondwet).

De scheiding van kerk en staat houdt in dat de staat:

- de zelfstandigheid van godsdienstige en levensbeschouwelijke richtingen respecteert en zich onthoudt van inhoudelijke bemoeienis met de belijdenis of anderszins met de kern van de godsdienst of levensovertuiging;
- geen bemoeienis heeft met de interne organisatie van de richting; daartoe behoort ook de opleiding en aanstelling van geestelijke functionarissen;
- alle kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag op gelijke voet behandelt; en
- geen partij mag kiezen voor één bepaalde richting.

Dit laatste aspect houdt in dat overheden een grote terughoudendheid moeten betrachten in aangelegenheden van godsdienst en levensovertuiging en in zaken die de interne orde van kerkgenootschappen en genootschappen op geestelijke grondslag betreffen.<sup>8</sup>

Het beginsel van scheiding van kerk en staat heeft in Nederland zijn oorsprong in de Bataafse omwenteling van 1795. Het grondwetgevende orgaan van de Bataafse Republiek decreeteerde in 1796 de scheiding van kerk en staat en volledige godsdienstvrijheid voor een ieder.

De Bataafse Staatsregeling van 1798 regelde de erkenning van de godsdienstvrijheid en een zekere scheiding van de kerkelijke en de 'burgerlijke' wereld:

"19. Elk burger heeft vrijheid, om god te dienen naar de overtuiging van zijn hart. De maatschappij verleent ten dezen opzichte aan allen gelijke zekerheid en bescherming, mids de openbare orde door de wet gevestigd, door hunnen uiterlijken eerdienst nimmer gestoord worde.

20. Geene burgerlijke voordeelen of nadeelen zijn aan de belijdenis van eenig kerklijk leerstelsel gehegt.

21. Elk kerkgenootschap zorgt voor het onderhoud van zijnen eerdienst, deszelfs bedienaaren en gestigten.

22. De gemeenschappelijke godsdienstoefening word verrigt binnen de daartoe bestemde gebouwen en wel met ontsloten deuren.

<sup>7</sup> Onderstaande tekst is in belangrijke mate ontleend aan TK 2003-2004, 29 614, nr. 2.

<sup>8</sup> TK 1999-2000, 26 333, nr. 13, p. 6.

23. Niemand zal met eenig ordeskleed of teeken of van een kerklijk genootschap buiten zijn kerkgebouw verschynen.”

Tegelijkertijd werd geloof in een ‘opperwezen’ nog wel warm aanbevolen:

“8. De eerbiedige erkentenis van een albestuurend opperwezen versterkt de banden der maatschappij en blijft iederen burger ten duursten aanbevolen.”

Geleidelijk aan heeft de scheiding van kerk en staat zich ook daadwerkelijk voltrokken. In de negentiende eeuw kwam langzamerhand een einde aan de sinds de Unie van Utrecht (1579) bevoorrechte status van de Nederlandse Hervormde Kerk en aan de historische financiële banden tussen kerk en staat. Zo liet de overheid geleidelijk zijn bemoeienis met de interne organisatie van de Hervormde Kerk varen, werd in 1861 het recht van de staat om bij een vacature een dominee voor te dragen of te benoemen opgeheven, en kwam in 1983 een einde aan de traditionele overheidsverplichtingen met betrekking tot tractementen, pensioenen en dergelijke van predikanten.

Het beginsel van scheiding tussen kerk en staat is een fundamenteel uitgangspunt voor de inrichting van onze democratische rechtsstaat. Het is zoals gezegd weliswaar niet rechtstreeks terug te vinden in onze Grondwet, maar wel is het in belangrijke mate af te leiden uit artikel 6 van de Grondwet. Dit artikel waarborgt de vrijheid van de belijdenis van godsdienst en levensovertuiging, mede in samenhang met artikel 1. Artikelen 9 en 14 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM) bevatten soortgelijke waarborgen.

De strekking van het beginsel vandaag de dag houdt in, dat zowel de staat als kerken (en andere genootschappen op geestelijke grondslag) functioneren als zelfstandige lichamen. Voor de kerken houdt dit onder meer in dat zij zelfstandig hun functionarissen kiezen en dat zij (en hun leden afzonderlijk of gezamenlijk) hun godsdienst of levensovertuiging vrijelijk kunnen bepalen en belijden. Zij bepalen naar eigen inzicht hun geestelijke en institutionele orde. De staat respecteert deze zelfstandigheid. Hij mag geen dwang uitoefenen ten aanzien van de bestuurlijke organisatie. De staat moet zich onthouden van elke bemoeienis met de belijdenis van de godsdienst, tenzij iemand daarbij de wet overtreedt. De overheid behandelt de kerken op gelijke voet. De overheid mag dus geen partij kiezen voor een bepaalde godsdienst. Zij moet – in de bewoordingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat toeziet op de naleving van het EVRM – zich ten opzichte van de verschillende stromingen neutraal en onpartijdig opstellen.<sup>9</sup> Anderzijds hebben de genootschappen en hun functionarissen geen publiekrechtelijke bevoegdheden en functioneert de staat vrij van inmenging van deze genootschappen.<sup>10</sup>

De scheiding tussen kerk en staat houdt niet in dat de overheid altijd volstrekt neutraal moet zijn. De staat kan, mits hij voldoet aan bovengenoemde voorwaarden, zich onder omstandigheden inlaten met godsdienstige aangelegenheden of zich baseren op en laten inspireren door godsdienstige bronnen. Internationale normen zoals die van het EVRM bieden hiervoor de ruimte. Zij schrijven niet voor hoe de scheiding tussen kerk en staat precies dient te zijn vormgegeven. Zij vooronderstellen de aanwezigheid van nationale structuren rondom religie en recht en gaan uit van de toelaatbaarheid van een grote variatie aan verhoudingen tussen kerk en staat, zoals onder andere binnen Europa het geval is. Daarin zijn ruwweg drie legitieme modellen te onderscheiden.<sup>11</sup> Die modellen zien er, toegepast op het onderwijsstelsel, als volgt uit.

Het eerste model betreft eenheidsstelsels waarin geen sprake is van een scherpe scheiding van kerk en staat (Griekenland bijvoorbeeld). In dergelijke stelsels heeft een bepaalde religie de status van heersende of bevoorrechte godsdienst en zullen de door de overheid bestuurde en bekostigde scholen in het algemeen uitgaan van (de basiswaarden van) de heersende of bevoorrechte godsdienst. Scholen die van een andere religie of levensbeschouwing uitgaan dan wel levensbeschouwelijk neutraal zijn, zullen niet door de overheid bekostigd worden. In die stelsels zijn de meeste scholen

<sup>9</sup> Uitspraken Europees Hof voor de Rechten van de Mens: *Serif v. Griekenland*, 14 december 1999, Reports of Judgments and Decisions 1999-IX, 73-90, par. 52-53; *Hasan en Chaush v. Bulgarije*, 26 oktober 2000, Reports of Judgments and Decisions, 2000-XI, 117-155, par. 78.

<sup>10</sup> Vgl. *Overheid, godsdienst en levensovertuiging*, 1998 en TK 1997-1998, 25 919, nrs. 1-2, p. 9.

<sup>11</sup> Zie Onderwijsraad, 2002, p.50 e.v.

'openbaar', in de zin dat ze direct of indirect van de overheid uitgaan; tegelijkertijd zijn ze veelal niet levensbeschouwelijk neutraal, maar gebaseerd op een religieuze grondslag.

Het tweede model betreft de stelsels die uitgaan van een strikte scheiding van kerk en staat. Hierbij is er een scherp onderscheid tussen enerzijds de door de overheid bestuurde en bekostigde scholen, die uitdrukkelijk levensbeschouwelijk neutraal zijn, en anderzijds de door (veelal kapitaalkrachtige) particulieren bestuurde en bekostigde scholen, die vaak levensbeschouwelijk gefundeerd zijn. Het standaardvoorbeeld van zo'n stelsel vormt het onderwijssysteem in de Verenigde Staten, waar uitgegaan wordt van een "wall of separation between Church and State" (Jefferson). Met een beroep op de 'Constitution' wordt directe financiering van scholen op religieuze grondslag en elke vorm van invloed van religie op het onderwijs in door de overheid bestuurde en gefinancierde scholen afgewezen. Ook het Franse onderwijsbestel gaat uit van een scheiding van kerk en staat. Weliswaar is daar in partiële overheidssubsidiëring van private scholen op confessionele grondslag mogelijk, maar daaraan zijn ingrijpende condities verbonden. Deze condities beperken de mogelijkheid om de religieuze grondslag van de school in het onderwijs tot uiting te brengen aanzienlijk.

Het derde model betreft een 'pluriforme' variant, waarop het Nederlandse stelsel is gebaseerd. Enerzijds is er een neutrale houding en gelijke behandeling van de verschillende godsdiensten en overtuigingen door de overheid. Daarbij stellen overheid en overheidsorganen (zoals de Inspectie) zich terughoudend op ten aanzien van bemoeienis met de inhoud van een bepaalde religie. Anderzijds is er geen verbod op bijvoorbeeld financiering van godsdienstige of levensbeschouwelijke activiteiten. Het Nederlandse model, gebaseerd op de vrijheid van onderwijs en gelijke financiering van openbaar en bijzonder onderwijs, biedt aan religieuze en culturele minderheden de ruimte om in een seculiere meerderheidscultuur hun visie en identiteit binnen eigen instellingen tot uitdrukking te brengen en te beleven. De combinatie van publieke taakstelling en variaties in private en publieke organisatievormen maakt een aanzienlijke mate van pluriformiteit, dynamiek en (beheerste) concurrentie mogelijk.

## **2.2 Subsidiëring van godsdienstige of levensbeschouwelijke activiteiten door de staat en aanstelling van geestelijke verzorgers**

De overheid mag dus enige bemoeienis hebben met godsdienstige aangelegenheden. Die bemoeienis brengt niet met zich mee dat ook steeds aanspraak kan worden gemaakt op financiering door de overheid. In samenhang met het gelijkheidsbeginsel kan een dergelijke aanspraak echter wel in het leven worden geroepen. Bekostiging van maatschappelijke activiteiten van religieuze en levensbeschouwelijke organisaties op het gebied van onderwijs (zie artikel 23, lid 7 van de Grondwet), maatschappelijk werk, hulpverlening en dergelijke, is aanvaard, evenals indirecte overheidssteun in de vorm van algemene subsidieverlening ten behoeve van monumenten, waaronder kerkgebouwen.

### *De aanstelling van geestelijke verzorgers in de krijgsmacht en het gevangeniswezen*

Of een aanstelling al dan niet in strijd is met het beginsel van de scheiding van kerk en staat, kan aan de hand van de volgende criteria<sup>12</sup> getoetst worden.

- (1a) Worden er door kerkelijke organen en/of functionarissen bevoegdheden uitgeoefend die aan de overheid toekomen (scheidingsbeginsel)?
- (1b) Worden er door de aanstelling van geestelijke verzorgers rechten en/of plichten gecreëerd die afwijken van de voorwaarden bij een aanstelling van het overige personeel (gelijkheidsbeginsel)?
- (2) Is er met de constructie een inhoudelijke voor- of afkeur ten opzichte van welke godsdienst of levensovertuiging dan ook gemoeid en/of mengt de overheid zich in kwesties die primair met godsdienst of levensovertuiging te maken hebben (neutraliteitsbeginsel)?
- (3) Worden alle godsdiensten en levensovertuigingen op gelijke voet behandeld (pariteitsbeginsel)?

Bij de geestelijke verzorgers bij Defensie en Justitie geldt het volgende.

---

<sup>12</sup> Zie paragraaf 2.1.

- (1a) De geestelijke verzorgers worden door de Minister op voordracht van het hoofd van de desbetreffende Dienst Geestelijke Verzorging aangesteld. Het hoofd is op (niet-bindende) voordracht van de zendende instantie door de Minister aangesteld en is verantwoording verschuldigd aan zijn leidinggevenden bij Defensie of Justitie. Aan het structureel scheidingsbeginsel is voldaan.
- (1b) De geestelijke verzorgers bij Defensie en Justitie hebben dezelfde rechten en plichten als iedere andere ambtenaar. Militairen (bij Defensie) en gedetineerden (bij Justitie) kunnen onafhankelijk van hun godsdienst of levensovertuiging al dan niet gebruikmaken van de diensten van een van de geestelijk verzorgers. Aan het gelijkheidsbeginsel is voldaan.
- (2) Ten opzichte van het functioneren van de geestelijke verzorger wordt onderscheid gemaakt tussen enerzijds de professioneel-inhoudelijke eisen en anderzijds de organisatorisch-bestuurlijke eisen vanuit de ambtelijke dienst. De overheid mengt zich niet in de professioneel-inhoudelijke eisen maar laat dit over aan het hoofd van de desbetreffende dienst en de zendende instantie. Aan het neutraliteitsbeginsel is voldaan.
- (3) Defensie en Justitie behandelen de verschillende godsdiensten en levensbeschouwingen op gelijke voet. Er zijn onder meer protestantse, rooms-katholieke en humanistische Diensten Geestelijke Verzorging. Aan het pariteitsbeginsel is voldaan.

Voor de ambtelijke vervulling van zijn taak is de geestelijke verzorger verantwoording schuldig aan de Minister; voor de inhoud is hij echter niet verantwoording schuldig aan de Minister, maar aan het genootschap dat hij vertegenwoordigt, zoals het Humanistisch Verbond. De beroepscode legt daarbij verdere beperkingen op. In de beroepscode voor humanistische raadslieden uit 1990 wordt bijvoorbeeld in artikel 17 gesteld: “Een raadsman vanwege het Humanistisch Verbond werkzaam in andere verbanden, is voor de organisatorische en huishoudelijke gang van zaken verantwoording schuldig aan het bevoegd gezag van dat werkverband, voor zijn taakopvatting en uitvoering blijft hij onverminderd verantwoordelijk tegenover het Humanistisch Verbond.”

De bijzondere positie van de raadslieden als geestelijke verzorgers in een militair apparaat wordt in hun instructie als volgt omschreven: “De hoofdgraadsman en de raadslieden hebben tot taak de geestelijke verzorging van de mens in de Nederlandse Strijdkrachten. Zij hebben daarbij rekening te houden met de militaire situatie waarin deze is geplaatst, maar zij behoren zich te onthouden van het voeren van propaganda voor of tegen bewapening en van pogingen de gevechtsbereidheid te stimuleren of te ondermijnen.”

Soms kan actieve bemoeienis van de overheid noodzakelijk zijn om mogelijkheden en faciliteiten te creëren waardoor de vrijheid van godsdienst daadwerkelijk kan worden beleefd of beleden. Een dergelijke (positieve) (zorg)verplichting tot facilitering van godsdienstige manifestaties – zoals het bieden van geestelijke verzorging, een gebedsruimte of een speciaal dieet – doet zich voor waar sprake is van bijzondere rechtsverhoudingen, zoals bij gedetineerden. Er is daar geen sprake van keuzevrijheid, maar van een dwangverhouding. Een gevangenisstraf en vroeger dienstplicht zijn niet te ontlopen, dus is in dat kader een voorziening voor levensbeschouwelijke ondersteuning aangewezen.

Samengevat: het subsidiëren van levensbeschouwelijke activiteiten of het aanstellen van geestelijke verzorgers bij een overheidsinstantie is niet bij voorbaat strijdig met de Grondwet of grondwettelijke beginselen.

### **2.3 Openbaar onderwijs, openbare school en artikel 23 Grondwet**

“Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.”

Een eerste in de Grondwet (artikel 23, derde lid) neergelegd vereiste betreft de aard van het openbaar onderwijs: het wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging. Een verregaande terughoudendheid ten aanzien van godsdienstige uitingen in de school was aanvankelijk het uitgangspunt van de onderwijswetten, waarbij ook sancties in het leven werden

geroepen.<sup>13</sup> Mentink en Vermeulen stellen: “Grondgedachte was dat het overheids onderwijs in een land met zo uiteenlopende opvattingen op godsdienstig gebied niet anders dan neutraal kon zijn; de overheid was in godsdienstzaken geen partij”.<sup>14</sup>

De wetgever besloot na verloop van tijd, na een forse groei van het confessioneel bijzonder onderwijs, de grondslagomschrijving van het openbaar onderwijs te veranderen. In de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) werd vastgelegd dat de openbare school zou bijdragen aan de vorming van leerlingen “op grondslag van waarden in de Nederlandse traditie met name door het christendom en het humanisme erkend”.

Artikel 46 WPO en artikel 42 lid 1 WVO bepalen thans: “Het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden”. Er is daarmee een verschuiving opgetreden van passief-neutraal naar actief-pluriform openbaar onderwijs.<sup>15</sup>

De wet gaat dan ook niet uit van de eis van een absolute onzijdigheid.<sup>16</sup> Anderzijds mag de openbare school niet uitgaan van een (godsdienstige) richting. In het verlengde daarvan kan het bevoegd gezag niet verantwoordelijk zijn voor het geven van godsdienstonderwijs (zie artikel 51 WPO). In artikel 44 lid 2 WVO is nog steeds een schorsingsbevoegdheid van de Kroon opgenomen, indien een docent het ‘zendingsverbod’ overtreedt.<sup>17</sup>

In 1976 stelde de regering daarover: “Zolang de informatie aan leerling aangaande de verscheidenheid in levensovertuigingen een objectief karakter heeft, is het mogelijk dat de verantwoordelijkheid daarvoor bij de overheid berust. Anders zou het worden, indien die informatie mede tot doel zou hebben de eigen levensovertuiging uit te dragen en op de leerling over brengen. Dan zou die informatie een verkondigend karakter krijgen; die taak is niet in overeenstemming te brengen met die van de in deze kwestie neutrale overheid”.<sup>18</sup>

Het openbaar onderwijs behoort tot de openbare dienst, hetgeen betekent dat de eis van gelijke benoembaarheid van het personeel in acht genomen moet worden (artikel 3 Grondwet). Het personeel heeft een status zoals andere personeelsleden in openbare dienst, en dus een ambtenaren-status.<sup>19</sup>

## 2.4 Godsdienstonderwijs en het karakter van het openbaar onderwijs

Sinds de invoering van de Lager-onderwijswet in 1920 geldt godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs als een regulier, facultatief onderdeel van het lesrooster op openbare scholen.

De status van het godsdienstonderwijs is vastgelegd in de WPO. Deze wet bepaalt dat het bevoegd gezag gelegenheid moet bieden tot het volgen van godsdienstonderwijs, indien ouders dat voor hun kinderen wensen (artikel 50). Per schooljaar mag maximaal 120 uur godsdienstonderwijs meetellen in de totale onderwijstijd. Volgen sommige leerlingen geen godsdienstonderwijs, dan zorgt het bevoegd gezag voor hen voor andere activiteiten.

Het bevoegd gezag draagt geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit onderwijs, de wijze waarop het wordt gegeven, en de keuze van leraren en leermiddelen. Die verantwoordelijkheid ligt

---

<sup>13</sup> Zo is in de WVO nog steeds een schorsingsbevoegdheid van de Minister opgenomen in artikel 44, tweede lid.

<sup>14</sup> Mentink & Vermeulen, 2004.

<sup>15</sup> Zie ook Vermeulen, 1999, p. 29.

<sup>16</sup> Zie ook Mentink, 2000, p. 23. Volgens Mentink is pluriform openbaar onderwijs een wettelijke plicht.

<sup>17</sup> KB 24 december 1948, *Administratiefrechtelijke Beslissingen* 1948, 266 (Bijbelse ijver).

<sup>18</sup> TK 1975-1976, 13 874, nr. 10, p. 4.

Wanneer een openbare school onder een samenwerkingsbestuur valt is door de wet evenwel een arbeidsovereenkomst voorgeschreven: artikel 17 lid 4 WPO.

namelijk bij instellingen zoals kerkelijke gemeenten, plaatselijke kerken of andere bevoegde rechtspersonen die godsdienstonderwijs willen verzorgen (artikel 51 WPO). Zij kunnen aan de WPO echter geen financiële aanspraken jegens de gemeente ontlenen: subsidiëring van het godsdienstonderwijs is toegestaan, maar niet verplicht. Als een gemeente wil subsidiëren moet dat op grond van een algemeen verbindende regeling (subsidieverordening). De subsidieverordening blijkt in zulke gevallen een instrument te zijn om toch (aanvullende en specifieke) eisen te kunnen stellen aan het godsdienstonderwijs. Voorbeelden van dergelijke aanvullende eisen zijn een minimum aantal leerlingen en de instructietaal. Wat evenwel niet kan is dat de gemeente via een subsidieverordening het bevoegd gezag verplicht tot het aanbieden van het vak godsdienst of levensbeschouwing aan alle leerlingen.<sup>20</sup>

#### *Godsdienstonderwijs en het kerndoel geestelijke stromingen*

Schoolleiders van bijna honderd openbare basisscholen gaven in een recente, uitgebreide vragenlijst antwoord op de vraag hoe het leergebied geestelijke stromingen in hun school vorm krijgt.<sup>21</sup> De meeste scholen, bijna 70%, hebben de aandacht voor geestelijke stromingen geïntegreerd in andere vakken. Een vergelijkbaar percentage besteedt hieraan (ook) aandacht in een apart vak; meer dan de helft van de scholen biedt humanistisch vormingsonderwijs of godsdienst aan, dat wordt verzorgd door een leerkracht van buiten de school. Andere scholen geven het vak levensbeschouwing of geestelijke stromingen, waarin meerdere levensbeschouwingen behandeld worden. Meestal krijgen kinderen het keuzevak pas in groep zeven en acht, een uurtje per week. Een zeer gering aantal scholen geeft het keuzevak vanaf groep drie. Scholen die een apart vak aanbieden, geven meestal humanistisch vormingsonderwijs en/of christelijk godsdienstonderwijs. Islamitisch godsdienstonderwijs wordt op vier onderzochte scholen gegeven.

## **2.5 Openbaar onderwijs en godsdienst: geen ‘wall of separation’**

Het Nederlandse openbaar onderwijs is niet gegrondvest op een anti-godsdienstige of absoluut-neutrale doelstelling. Of, zoals Kappeyne van de Coppello het reeds in 1878 zei, de openbare school “behoort te staan buiten, maar zij mag niet gericht zijn tegen de Kerk”.<sup>22</sup> In tegenstelling tot bijvoorbeeld de Verenigde Staten is bekostiging van bijzondere, confessionele scholen en het geven van godsdienstonderwijs binnen de muren van de openbare school toegestaan. Recentelijk is ook de wetwijziging aangenomen die beoogt burgerschap en sociale integratie te bevorderen.<sup>23</sup> Een aspect daarvan is kennis van godsdiensten en levensbeschouwingen, voor leerlingen in zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs. Het betekent ook dat een leraar hiertoe gekwalificeerd dient te zijn. Op basis van algemene kennis over godsdiensten en levensbeschouwingen kan een school vervolgens een meer specifieke introductie verzorgen in een of meer godsdiensten of levensbeschouwingen, overeenkomstig de wens van de ouders. Deze introductie kan uiteraard verder gaan dan cognitieve aspecten van de desbetreffende godsdienst of levensbeschouwing.

Het verzorgen van onderwijs over godsdiensten en levensbeschouwingen zoals hierboven beschreven, heeft mogelijk financiële implicaties. Aan het slot van dit advies zal de raad hier nog enige woorden aan wijden.

Dat er in het openbaar onderwijs de mogelijkheid is voor godsdienstonderwijs, blijkt onder andere uit de plicht voor de openbare school om hiervoor een ruimte te bieden.<sup>24</sup> Ook heeft de wetgever het mogelijk gemaakt dat het godsdienstonderwijs voor een bepaald aantal uren per jaar kan mee-tellen als te ontvangen onderwijs. Godsdienstonderwijs telt binnen de marges van artikel 50 WPO gewoon als reguliere onderwijstijd en is geen privé-onderwijs.

<sup>20</sup> Rb. Breda, 24 oktober 2000, zknr. 99/1223. Zie Mentink, 2001, nr. 3, p. 41 e.v.

<sup>21</sup> Veugelers, Derriks & De Kat, 2005.

<sup>22</sup> Handelingen II 1877-1878, p.1192.

<sup>23</sup> Stb. 2005, 678.

<sup>24</sup> In de WPO is dit impliciet, de WVO noemt expliciet het kosteloos beschikbaar stellen van verwarmde en verlichte lokalen (artikel 46, tweede lid WVO).

Vervolgens wijst de raad erop dat mede door de schaalvergroting het scherpe onderscheid, zowel in inhoudelijke als in bestuurlijke zin, tussen openbaar en bijzonder onderwijs verminderd is.<sup>25</sup> Zo zijn er openbare en bijzondere scholen die door één bevoegd gezag bestuurd worden (samenwerkingsbestuur). Kenmerkend is ook de wetsgeschiedenis rond de samenwerkingschool. In de samenwerkingschool zou zowel openbaar als bijzonder onderwijs binnen één school tot zijn recht moeten komen. De regering is tegen het optrekken van een wettelijke 'muur' tussen openbaar en bijzonder onderwijs binnen de samenwerkingschool. "De mate waarin gestalte wordt gegeven aan het richtingsaspect en het eigen karakter van het openbaar onderwijs is volledig aan betrokken partijen", aldus de regering.<sup>26</sup> De Grondwetswijziging die beoogt de samenwerkingschool mogelijk te maken is inmiddels door de Eerste Kamer aanvaard.<sup>27</sup> Daarmee heeft de (grond)wetgever aanvaard dat de kenmerken van de twee takken van het Nederlandse duale onderwijsbestel samen in één school en zelfs in één klas gestalte kunnen krijgen. Het door de overheid verzorgde levensbeschouwelijk neutrale onderwijs én het godsdienstig gekleurde bijzonder onderwijs hoeven dus niet strikt gescheiden te worden, maar kunnen onder omstandigheden in een en dezelfde setting bij elkaar gebracht worden. Wel zal er in beginsel programmatisch onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs moeten zijn.<sup>28</sup>

Het past in de geschetste historische lijn dat de wetgever nu een volgende stap heeft gezet om de bekwaamheidseisen van de Wet-BIO ook van toepassing te verklaren op leraren godsdienstonderwijs die dit onderwijs tijdens schooltijd geven. Hier is sprake van een doorgaande ontwikkeling, waarin de wetgever het godsdienstonderwijs stapsgewijs een ruimere plaats heeft gegund binnen het wettelijk systeem van het openbaar onderwijs. Dit is voor de raad een belangrijk argument om te oordelen dat een aanstelling van een godsdienstleraar op zichzelf niet in strijd is met artikel 23 Grondwet of andere grondwettelijke bepalingen, of het staatkundig beginsel van scheiding van kerk en staat. Deze aanstelling zal echter wel met de nodige randvoorwaarden omkleed moeten zijn. Een beginsel dat namelijk wel overeind blijft is dat het bevoegd gezag niet verantwoordelijk kan zijn voor de inhoud van het godsdienstonderwijs. Godsdienstonderwijs gebaseerd op een specifieke richting blijft de facto een stukje bijzonder onderwijs, een 'eilandje', binnen de openbare school.

Tot slot is een bijkomend argument waarom de aanstelling van leraren godsdienstonderwijs op zichzelf niet in strijd is met de grondwettelijke beginselen of scheiding van kerk en staat, de precedentwerking die uitgaat van de aanstelling van geestelijke verzorgers bij de krijgsmacht en het gevangeniswezen. Kennelijk is de wetgever van oordeel dat een ambtelijke aanstelling voor dit type functionarissen bij een overheidsorgaan mogelijk is en niet in strijd met bijvoorbeeld artikel 3 Grondwet inzake de gelijke benoembaarheid. De raad vindt het overigens voor de hand liggen om niet te opteren voor een ambtelijke aanstelling, maar te kiezen voor een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (vergelijk artikel 17 lid 4 WPO). Het volgende hoofdstuk gaat nader in op de praktische randvoorwaarden van een aanstelling/arbeidsovereenkomst van godsdienstleraren op de openbare school.

---

<sup>25</sup> Zie Onderwijsraad, 2002, p. 47 e.v.

<sup>26</sup> TK 1995-1996, 24 137, nr. 6, p. 29. Zie over de parlementaire geschiedenis Huisman, 2002.

<sup>27</sup> TK 2005-2006, 28 726. Bij stemming in de Eerste Kamer van 14 maart 2006.

<sup>28</sup> De wetsgeschiedenis spreekt over 'streams'. Als er onvoldoende mogelijkheid zou zijn om tot afzonderlijke stromingen te komen zouden de bepalingen van het openbaar onderwijs moeten prevaleren. TK, 1996-1997, 24 137, nr 13.

## 3 De rechtspositie van de godsdienstleraar op de openbare school

**Dit hoofdstuk behandelt enkele rechtspositionele gevolgen rond de aanstelling van leraren godsdienstonderwijs bij de openbare school. Enkele alternatieven kunnen te verwachten complicaties mogelijk ondervangen.**

### 3.1 Huidige rechtspositie leraren godsdienstonderwijs en mogelijkheden voor aanstelling

#### *Huidige rechtspositie*

De docenten die het godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs verzorgen zijn op dit moment in dienst bij de kerk of de levensbeschouwelijke instelling. De systematiek van aanstelling, salarisvoorwaarden en dergelijke is zeer divers. Er zijn ook onbetaalde vrijwilligers actief. Sommigen hebben een aanstelling bij de zendende instantie (HVO) of zijn als predikant actief en doen dit naast hun gewone werk. Er zijn weinig landelijke cijfers bekend over rechtspositie en aanstelling. In toelichtende documenten van het CIO blijkt dat het veelal gaat om een kleine aanstelling, waarbij eerder sprake is van een financiële tegemoetkoming dan van een volwaardige functie-ervulling en bijbehorende schaal. Het bevoegd gezag van de school draagt geen verantwoordelijkheid voor het functioneren van de betrokken docent.

#### *Duplex ordo in het hoger onderwijs*

De zogenoemde duplex ordo kan in het hoger onderwijs alleen maar betrekking hebben op de kerkelijke hoogleraar. Het gaat om een benoeming die niet ten laste komt van de begroting. Dat wil zeggen: de kerkelijke organisatie blijft de werkgever die het salaris betaalt en de rechtspositie regelt, maar de hoogleraar krijgt de status en rechten van een hoogleraar. Er is dus geen sprake van een gedeeld werkgeverschap. In dit geval biedt de universiteit dus alleen ruimte om het hooglerarschap uit te oefenen. De positie van de kerkelijke hoogleraar is vergelijkbaar met die van de bijzondere hoogleraar. Bijzondere leerstoelen worden ingesteld door buiten-universitaire instanties die bereid zijn tot financiering van een leerstoel. De hoogleraar die een bijzondere leerstoel bezet is niet in dienst van de universiteit. Hij heeft wel promotierecht en dient aan de kwaliteitscriteria voor een hoogleraar te voldoen, zowel voor onderzoek als onderwijs.

### 3.2 Praktische consequenties met betrekking tot rechtspositie

Wanneer godsdienstleraren een aanstelling krijgen op een openbare school als ambtenaar, vallen zij daarmee in principe ook onder de cao van het primair onderwijs. Salaris, functiewaardering, pensioenaanspraken, alle secundaire arbeidsvoorwaarden; het is allemaal van toepassing op de aangestelde leraren. Het bevoegd gezag zal bijvoorbeeld ook verantwoordelijk zijn voor de werkdruklast.

Bij een scheiding volgens het duplex-ordo-principe tussen een 'organisatieverantwoordelijkheid' en een inhoudelijke verantwoordelijkheid, kunnen niet alle zaken die bij de aanstelling horen van toepassing zijn op de godsdienstleraar. Normale 'huisregels' zoals een verbod op het gebruik van alcoholische dranken tijdens kantooruren zullen wel van toepassing zijn, maar als het gaat om de verantwoordelijkheid voor de leermiddelen en de lesmethode, dan zal de docent of de 'zendende instantie' verantwoordelijk zijn. Op grond van de Wet-BIO heeft het bevoegd gezag in principe de verantwoordelijkheid voor de bekwaamheid en de bevoegdheid van de docent. Ook het faciliteren van het bij- en nascholen van docenten is als gevolg van de Wet-BIO een taak van het bevoegd

gezag.<sup>29</sup> In het geval van de godsdienstleraar op de openbare school zal deze taak niet volledig aan het bevoegd gezag toe kunnen komen, maar op inhoudelijk vlak in ieder geval een opdracht vormen voor de zendende instantie. Dit zou mogelijk betekenen dat de Inspectie feitelijk haar werkzaamheden rondom het toezicht op het bijhouden van de bekwaamheid van docenten zou moeten uitstrekken tot die instanties die de docenten hebben voorgedragen.

De docent zal een aparte positie innemen in de personeelsstaf. Zo zal het niet voor de hand liggen de docent in te zetten voor andere vakken. De vraag is bijvoorbeeld of een docent verplicht kan worden te participeren in een schoolproject, waar hij vanuit zijn levensbeschouwing of vanuit de onderwezen godsdienst bezwaar tegen heeft. En de zendende instantie kan bezwaar maken, omdat participatie strijdig zou zijn met de opdracht die bij de voordracht is opgenomen.

Een complicatie betreft de gang van zaken bij niet-functioneren van de docent. Er kan bijvoorbeeld een situatie ontstaan waarbij de zendende instantie van mening is dat de betrokken docent inhoudelijk niet goed functioneert of niet meer de 'accreditatie' heeft van de zendende instantie. Betekent dit dan automatisch ontslag? Is er dan sprake van onbekwaamheid als ontslaggrond? In ieder geval zal bij een aanstelling/arbeidsovereenkomst op de openbare school het bevoegd gezag een recht van ontslag willen hebben.

Het bevoegd gezag zal in een dergelijk geval mogelijk de plicht hebben om andere passende arbeid aan te bieden. Tenslotte gaat het om een werknemer waar het bevoegd gezag een zorgplicht voor heeft. Ook de overige cao-bepalingen, zoals de plaatsing in het risicodragend deel van de formatie, zullen waarschijnlijk van toepassing zijn. Dat betekent dat iemand nog een jaar in dienst blijft als duidelijk is dat zijn formatieplaats is komen te vervallen.

Wanneer docenten vanwege inhoudelijke redenen een uitzonderingspositie hebben, zal dit ten opzichte van de andere collega's naar verwachting spanningen opleveren. Als een docent niet overplaatsbaar of multi-inzetbaar is, is het de vraag of hij niet een te groot financieel risico vormt voor het bevoegd gezag van de openbare school. Stel dat het aantal leerlingen terugloopt, dan zal hij toch voor het volle pond doorbetaald moeten worden.<sup>30</sup> Bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid zullen de lasten die daaruit voortvloeien drukken op het budget (lumpsum) van de school. Zeker voor kleine besturen zal dit geen aantrekkelijk perspectief zijn. De aanstelling en inschaling zullen daarom op een zo minimaal mogelijke wijze geschieden.

Zonder financiële compensatie voor schoolbesturen ligt het weinig voor de hand dat een aanstelling van godsdienstleraren bij de openbare school tot de praktijk zal gaan behoren. In die zin is er ook een groot verschil tussen de situatie in het gevangeniswezen, waar een grote organisatie als Justitie borg staat, en het scholenveld in het primair onderwijs waar nog veel scholen als éénpitter functioneren.

### 3.3 Alternatieven

De financiële risico's in combinatie met een beperkte aanstelling en een beperkte inzetbaarheid (docenten zijn geen leerkracht primair onderwijs), betekenen dat een aanstelling of arbeidsovereenkomst bij een school de facto geen werkbare optie is. Dit is zeker het geval als het bevoegd gezag niet de volledige zeggenschap heeft over ontslaan en schorsen en over het inhoudelijk functioneren van de docent. Daar komt bij dat er mogelijk sprake zal zijn van een 'favour one, favour all' principe: een aanstelling van een protestants-christelijke docent betekent wellicht ook aanstelling van een humanistisch docent, enzovoort. Voor een klein schoolbestuur zijn deze kleine deelbetrekkingen veelal niet op te brengen. Een en ander zal natuurlijk wel afhangen van de vraag van ouders. Er zal een zeker volume moeten zijn; een minimum aantal ouders (bijvoorbeeld tien) dat om een bepaalde vorm van godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs vraagt.

---

<sup>29</sup> Artikel 12, vierde lid WPO is gewijzigd. Het schoolplan omvat nu ook "maatregelen en instrumenten om te waarborgen dat het personeel zijn bekwaamheid onderhoudt".

<sup>30</sup> Bij een ambtenarenaanstelling is deeltijdontslag niet mogelijk.

### *Maatschapsconstructie*

Individuele godsdienstleraren zouden wellicht hun krachten kunnen bundelen in een maatschap.<sup>31</sup> Een zzp'er (zelfstandige zonder personeel) is iemand die persoonlijk arbeid verricht via een maatschap, besloten vennootschap of eenmanszaak, op basis van een commercieel contract. Zo'n contract is in principe een overeenkomst van opdracht of een aannemingsovereenkomst. Zzp'ers werken in diverse branches, zoals de bouw, de zakelijke dienstverlening, de detailhandel, het onderwijs, de gezondheidszorg, de cultuur en de overige dienstverlening.

### *Landelijke werkgever*

Een variant betreft het oprichten van een landelijke stichting waar de docenten een arbeidsovereenkomst mee sluiten. Deze landelijke, private stichting is dan formeel, huishoudelijk werkgever en als zodanig aansprakelijk. De inhoudelijke aansturing (bindende voordracht, schorsing, ontslag op inhoudelijke gronden) zou dan voor de afzonderlijke aangesloten rechtspersonen/kerkgenootschappen zijn. Bij deze variant is geen sprake meer van een duplex-orde-problematiek, want de overheid is hier geen partij, behalve wellicht in de bekostiging of subsidiëring van de landelijke stichting. De financiering kan mogelijk ook geschieden naar analogie van artikel 46, vierde lid WVO: subsidieverstrekking volgens de Wet overige OCW-subsidies (bij algemene maatregel van bestuur).

De docenten worden tewerkgesteld bij de openbare scholen via een uitzendconstructie. Enkele zaken zijn dan nog nader uit te zoeken, zoals de problematiek van de btw-opslag en de financiële verantwoordelijkheidsverdeling. Bij deze stichting zouden ook verschillende expertisecentra ondergebracht moeten worden die zich bezighouden met de bekwaamheidseisen voor docenten van de desbetreffende stroming.

---

<sup>31</sup> Zie ook Onderwijsraad, 2001, p. 86.

<sup>33</sup> Ook het via subsidieverordening opdragen aan het bevoegd gezag om levensbeschouwing verplicht aan alle leerlingen aan te bieden is in strijd met artikel 50 WPO, zie de genoemde uitspraak van de Rb. Breda, 24 oktober 2000, 99/1223.

## 4 Antwoorden: uitzending als praktisch alternatief voor aanstelling

**Dit hoofdstuk geeft een antwoord op de adviesvragen en enkele aanbevelingen. Tot slot zijn er enkele overwegingen over de financiële implicaties van een mogelijk grotere rol voor het godsdienstonderwijs op de openbare school.**

### 4.1 Antwoord op de adviesvragen

*1) Is een aanstelling van een godsdienstleerkracht in en bij het openbaar onderwijs te verenigen met artikelen 1, 3, 23 lid 3 Grondwet en artikel 46 WPO?*

De raad concludeert dat een aanstelling van godsdienstleraren bij de openbare school in principe toelaatbaar is. Een dergelijke aanstelling is niet per definitie in strijd met de Grondwet, grondwettelijke beginselen zoals de scheiding van kerk en staat of de artikelen in de WPO die de pluriformiteit van het openbaar onderwijs waarborgen.

Er is een duidelijke lijn in de wetgeving te onderkennen waarbij het openbaar onderwijs en godsdienstonderwijs vanuit een bepaalde richting weliswaar onder verschillende verantwoordelijkheden vallen, maar niet tegenover elkaar staan. Zo heeft de wetgever in artikel 50 WPO bepaald dat de uren voor godsdienstonderwijs meetellen voor het totaal aantal te geven uren onderwijs per schooljaar. Subsiëring van overheidswege is sinds jaar en dag mogelijk via de gemeente. Het van toepassing verklaren van de Wet-BIO op de godsdienstdocenten past in de bestendige lijn om ook een zekere minimale deugdelijkheid van het godsdienstonderwijs op de openbare school te waarborgen, zonder verantwoordelijkheid voor de specifieke inhoud.

Nederland kent geen strikte scheiding van kerk en staat zoals die bijvoorbeeld bestaat in de Verenigde Staten, noch een staatskerk, zoals bijvoorbeeld in Noorwegen. Het is helder dat een overheidsorgaan, zoals het bevoegd gezag van een openbare school, geen verantwoordelijkheid kan dragen voor de inhoud van het godsdienstonderwijs op de openbare school. De neutraliteit die de staat en overheidsorganen moeten betrachten betekent, dat er geen verstrengeling mag plaatsvinden van het bevoegd gezag van een openbare school met een kerkelijke organisatie of de boodschap van die organisatie. Die verstrengeling kan op twee manieren plaatsvinden:

- (1) Organisatorische verstrengeling waardoor de kerkelijke organisatie afhankelijk wordt van de overheid of kerkelijke organisaties publiekrechtelijke bevoegdheden krijgen over niet-aanhangers van de desbetreffende religie of levensbeschouwing. Een verplichting tot het bijwonen van godsdienstlessen op de openbare school is daarvan een voorbeeld.<sup>33</sup>
- (2) Een voor- of afkeur voor een bepaalde godsdienst of levensbeschouwing. Een voorkeur uitspreken betekent een boodschap aan degenen die bijvoorbeeld niet de godsdienstlessen volgen dat ze 'outsiders' zijn. Afkeur is het tegenovergestelde: het ontraden van het volgen van godsdienstonderwijs is ook in strijd met de eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging.

De aanstelling van godsdienstleraren op de openbare school vormt op zichzelf geen inbreuk op de Grondwet en constitutionele principes. Artikel 1 van de Grondwet bepaalt niet dat ieder persoon altijd op dezelfde manier behandeld moet worden. Er is geoorloofde ongelijke behandeling, ongeoorloofde ongelijke behandeling en er is discriminatie. Ongelijke behandeling is geoorloofd met het oog op een acceptabel differentiatiedoel en acceptabele differentiatiemiddelen. Artikel 3 van de Grondwet is een verbijzondering van artikel 1 ten opzichte van de openbare dienst. "Op gelijke voet"

betekent dat iedere Nederlander, voor zover hij de functievoorwaarden vervult, voor iedere vacature in aanmerking komt. Voor een vacature protestants godsdienstonderwijzer is het (kunnen) uitdragen van het protestantse geloof een functievoorwaarde. Godsdienst is hier dus op te vatten als een functioneel criterium en geen 'blind' selectiecriterium. Huidskleur, ras, geslacht, leeftijd, sociale afkomst en het al dan niet bestaan van lichamelijke beperkingen zijn dat echter niet en zijn dan ook in dit geval op grond van artikel 3 niet toegestaan. Een Koninklijk Besluit uit 1984<sup>34</sup> bepaalt weliswaar terecht dat het eisen van een bepaald geloof als functievoorwaarde voor een directeur van een openbare school in strijd is met artikel 3. De functie van een schooldirecteur – gezichtsbepalend voor de school – is echter van andere aard dan de functie van een godsdienstleerkracht.

Een bijkomend argument is de precedentwerking van de aanstelling van geestelijk verzorgers bij de krijgsmacht en het gevangeniswezen. Principieel heeft de wetgever dit kennelijk niet in strijd geacht met artikel 3 van de Grondwet.

*2) Als een dergelijke aanstelling toelaatbaar is, moet dan de duplex-orde-constructie voorgeschreven worden?*

De raad vindt dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen de principiële toelaatbaarheid en de praktische uitvoerbaarheid. Theoretisch is een scheiding tussen 'zakelijk' en 'inhoudelijk' werkgeverschap te construeren. In dit soort gevallen worden de professioneel-inhoudelijke en de organisatorisch-bestuurlijke verantwoordelijkheid van elkaar gescheiden,<sup>35</sup> waarbij echter de professioneel-inhoudelijke verplichtingen van de ambtenaar onderdeel uitmaken van zijn organisatorisch-bestuurlijke verplichtingen. Indien bijvoorbeeld een leraar protestants godsdienstonderwijs op een gegeven moment en om welke redenen dan ook niet meer door de zendende instantie gerekend wordt als tot deze instantie behorend, dan voldoet deze niet meer aan zijn organisatorisch-bestuurlijke verplichtingen als ambtenaar. Het bevoegd gezag zou dan een andere functie voor deze leerkracht moeten zoeken of een outplacement-traject moeten starten.

Praktisch gezien zullen echter weinig schoolbesturen het financiële risico van een aanstelling van docenten godsdienstonderwijs op zich willen nemen. Een godsdienstleraar maakt geen deel uit van het reguliere team, maar vormt een 'eilandje'. De inzet van de leraar is ook afhankelijk van de wisselende belangstelling van de ouders voor het onderwijs in een bepaalde richting. Onder meer de reïntegratieverplichtingen voortvloeiend uit de Wet arbeid en inkomen zullen voor het bevoegd gezag buitengewoon moeilijk in te vullen zijn. Al met al acht de raad een individuele aanstelling van een docent godsdienstonderwijs bij een openbare school praktisch gezien geen begaanbare weg.

*3) Zijn er zinvolle alternatieven denkbaar?*

Ondanks de principiële toelaatbaarheid van een aanstelling bij het bevoegd gezag van een openbare school, heeft de raad een sterke voorkeur voor een model waarbij er een landelijke werkgever optreedt, die als uitzendorganisatie fungeert.

Een dergelijke landelijke organisatie kan zorgen voor voldoende risico-verevening in de sfeer van aansprakelijkheid voor ziekte of werkloosheid. Door een uitzendconstructie kunnen docenten bij arbeidsovereenkomst tewerk worden gesteld op verschillende scholen, afhankelijk ook van de belangstelling van de ouders voor het desbetreffende godsdienstonderwijs. De landelijke stichting/organisatie kan het inhoudelijk werkgeverschap overlaten aan de verschillende participerende kerkelijke organisaties, waarbij het formele werkgeverschap bij de stichting berust. Zo zou een docent godsdienstonderwijs niet ingezet kunnen worden zonder toestemming van de zendende organisatie (via een bekwaamheidseis, certificaat of verklaring).

De positie van het bevoegd gezag van de openbare school blijft bij bovenstaand model zoals hij nu is: als opdrachtgever die een behoefte constateert aan godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk onderwijs (op vraag van ouders). Het bevoegd gezag stelt ruimte beschikbaar en plant uren in. Door het amendement-Kraneveldt-c.s. is het bevoegd gezag straks ook belast met de controle of de do-

<sup>34</sup> KB 2 maart 1984, *Administratiefrechtelijke Beslissingen* 1984, 288.

<sup>35</sup> In Duitsland spreekt men van het onderscheid tussen 'Fachaufsicht' en 'Dienstaufsicht'.

cent voldoet aan de bekwaamheidseisen en of hij zijn bekwaamheid onderhoudt. De zendende instantie of kerkelijke organisatie is de verantwoordelijke voor het afgeven van een verklaring. Die verklaring is een functievoorwaarde, die te vergelijken is met bijvoorbeeld een getuigschrift die een verpleegkundige op grond van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg moet kunnen tonen. Laat de verpleegkundige dit na, dan heeft dit ook consequenties voor de arbeidsovereenkomst.

## **4.2 Financiële middelen**

Genoemde constructies zijn volgens de raad onlosmakelijk verbonden met de bekostigingsproblematiek van het godsdienstonderwijs op de openbare scholen. Voor betrokkenen in het onderwijs gaat het erom dat de leraar godsdienst in het openbaar onderwijs in staat is een beroep uit te oefenen “met een in economische zin volwassen professioneel perspectief”<sup>36</sup>. De financiële verantwoordelijkheid vormt weliswaar geen onderdeel van de adviesvraag. Niettemin wil de raad, ten overvloede, wel de volgende overwegingen meegeven ten aanzien van de financiële inkadering.

De wetgever heeft tot nu toe in het primair onderwijs een ruime bovenmarge gegeven voor het maximaal aantal te geven uren godsdienstonderwijs. Dit aantal uren (of de vervangende activiteiten) wordt nu al bekostigd uit de lumpsum. Openbare scholen kunnen uitzendkrachten voor een aantal uren godsdienstonderwijs uit de lumpsum betalen. De raad acht rijksbekostiging van een intermediaire organisatie, zoals de genoemde landelijke stichting, niet bij voorbaat uitgesloten. Volgens de WVO kunnen kerkelijke gemeenten nu ook een subsidie krijgen volgens de Wet overige OCW-subsidies (artikel 46, vierde lid WVO). Subsiëring van openbare scholen ter ondersteuning van de wettelijke taak rond sociale integratie is volgens de raad principieel toelaatbaar.

De raad acht het tot slot niet uitgesloten dat het faciliteren van godsdienstonderwijs op de openbare school voor bepaalde groepen ouders een dusdanige tegemoetkoming kan betekenen, dat zij minder de behoefte zullen hebben scholen van de eigen richting te stichten. Dat kan een argument zijn om nadere facilitering te overwegen.

---

<sup>36</sup> CIO - (intern) werkdokument d.d. 25 mei 2005, pagina 3.

## Afkortingen

CIO	Interkerkelijk Contact In Overheidszaken
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HVO	Humanistisch Vormingsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
zzp	zelfstandige zonder personeel

## Literatuur

- Huisman, P.W.A (2002). *De samenwerkingschool: conflicterende convergentie*. Den Haag: Elsevier.
- Mentink, D. & Vermeulen, B.P. (2004). *Artikel 23 Grondwet. Tekst en toelichting op het onderwijsartikel in de Grondwet, mede aan de hand van ontwikkelingen in wetgeving en jurisprudentie*. Den Haag: Elsevier.
- Mentink, D. (2000). Het karakter van de openbare school en bidden in een leeg lokaal. *School en Wet*, 2000(2), 20-24.
- Mentink, D. (2001). Meer zicht op de neutraliteit van het openbaar onderwijs. *School en Wet*, 2001(3), 41-45.
- Onderwijsraad (2001). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Vaste Grond onder de voeten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Overheid, godsdienst en levensovertuiging. Eindrapport van de Commissie van advies inzake de criteria voor steunverlening aan kerkgenootschappen en andere genootschappen op geestelijke grondslag* (1998). Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- TK 2003-2004, 29 614, nr. 2. *Nota Grondrechten in een pluriforme samenleving*.
- TK 1997-1998, 25 919, nrs. 1-2. *Nota Integratiebeleid betreffende etnische minderheden in relatie tot hun geestelijke bedienaren*.
- Vermeulen, B.P (1999). *Constitutioneel onderwijsrecht*. Den Haag: Elsevier.
- Veugelers, W., Derriks, M. & Kat, E. de (2005). *Aandacht voor geestelijke stromingen in het Openbaar Onderwijs*. Amsterdam: UvA/ILO.

# Geraadpleegde deskundigen

## **Algemene Onderwijsbond (AOB)**

De heer mr.drs. F.H.J.G. Brekelmans, bestuursadviseur  
Mevrouw mr. M. van Es, adviseur

## **Interkerkelijk Contact Overheidszaken**

De heer mr. J.L.W. Zuijdwijk, secretaris

## **Stichting Humanistisch Vormingsonderwijs**

De heer N. Stuij, directeur

## **Besturenraad**

De heer drs. M. Bos, adviseur

## **Erasmus Universiteit**

De heer prof.dr. D. Mentink, hoogleraar Onderwijsrecht

## **Internationaal deskundige**

De heer mr.ds. U.A.E. Arnhold, juridisch beleidsmedewerker provincie Utrecht en beroepbaar predikant in de Protestantse Kerk in Nederland

# **Bijlage 1**

**Adviesvraag**



De Voorzitter van de Onderwijsraad  
 Nassaulaan 6  
 2514 JS 's Gravenhage

Den Haag

Ons kenmerk

Uw brief van

PO/KO-05/49441

07 NOV 2005

Onderwerp

verzoek om advies mogelijk maken dienstverband  
 leraar godsdienstonderwijs en  
 levensbeschouwelijk vormingsonderwijs bij  
 openbare scholen

Geachte Voorzitter,

Aanleiding

Uit terugkerend overleg met onder meer het Interkerkelijk contact in overheidszaken (CIO) blijkt dat er behoefte is de rechtspositie van de leraar godsdienstonderwijs en de leraar levensbeschouwelijk vormingsonderwijs die onderwijs geeft bij de openbare school voor basisonderwijs dezelfde te laten zijn als die van het onderwijspersoneel van de school. De wens bestaat de leraar godsdienstonderwijs en de leraar levensbeschouwelijk vormingsonderwijs in dienst te kunnen laten treden bij het bevoegd gezag van een openbare school (meestal de gemeente). Die mogelijkheid biedt de wetgeving nu niet.

Wetgeving

De Wet op het primair onderwijs (WPO), de Wet op de expertisecentra (WEC) en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) bepalen dat het bevoegd gezag van de openbare school de leerlingen in de gelegenheid stelt op de school, binnen de schooltijden, godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs te ontvangen. De kerkelijke instantie of organisatie op geestelijke grondslag wijst daartoe de leraar godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs aan (art. 50 en 51 WPO, 53 en 54 WEC, 46 en 47 WVO). Het uitgangspunt van de artikelen is dat het bevoegd gezag geen verantwoordelijkheid draagt voor de inhoud van dit onderwijs, voor de wijze waarop het wordt gegeven en de keuze van de leermiddelen.

Verzoek

Op dit moment verken ik de mogelijkheid om te komen tot wetgeving voor de WPO, WEC en de WVO die voorziet in een dienstverband van deze leraar bij het bevoegd gezag van de openbare school, maar die

de verantwoordelijkheid voor de inhoud van dit onderwijs, de vormgeving van dit onderwijs en de gekozen leermiddelen aan de kerkelijke instantie of een organisatie op geestelijke grondslag laat. De bepaling dat het bevoegd gezag van de openbare school de leerlingen (slechts) in de gelegenheid stelt het betreffende onderwijs te volgen, moet dan ook ongemoeid worden gelaten.

Pleitbezorgers voor deze wetgeving hebben de constructie naar het idee van de zogenoemde "duplex ordo" aangedragen. Dat betekent dat het bevoegd gezag van de openbare school de leraar aanstelt op bindende voordracht van een kerkelijke instantie of de organisatie op geestelijke grondslag. De betrokkene heeft daarmee een rechtspositie die gelijk is aan die van het onderwijspersoneel. Het systeem van "duplex ordo" wordt ondermeer "toegepast" bij de geestelijke verzorging in de krijgsmacht en het gevangeniswezen.

Voorname materie raakt aan artikel 23 Grondwet en de op deze basis geregelde positie van het openbaar onderwijs alsmede aan de (grondwettelijke) verhouding kerk-staat.

Wat het eerste aspect betreft zijn ondermeer van belang de opdracht vastgelegd in het eerste lid van artikel 46 WPO, artikel 49 WEC en artikel 42 WVO: " het openbaar onderwijs draagt bij aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden" en de eisen van toegankelijkheid en eerbiediging zoals vastgelegd in het tweede en derde lid van voornoemde artikelen.

Door eerdergenoemde pleitbezorgers wordt het belang van het godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs voor de uitwerking en vormgeving van de opdracht van het eerste lid van voornoemde artikelen, meestal aangeduid als de actieve pluriformiteit van het openbaar onderwijs, benadrukt. Door betrokkenen wordt aangegeven dat de rechtspositie van de door de kerkelijke instanties of organisaties op geestelijke grondslag aangewezen leraren veelal zwak is en dat dit voor de positie van het godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs risico's met zich meebrengt. Om het belang van dit onderwijs veilig te stellen en de vereiste kwaliteit te borgen, wordt gevraagd om aanstelling door het bevoegd gezag van de openbare school op basis van de rechtspositie van het onderwijs wettelijk mogelijk te maken. Het is naar mijn mening echter zaak om daarbij artikel 46 WPO, 49 WEC en 42 WVO niet uit het oog te verliezen. De aanstelling van de leerkracht godsdienstonderwijs en levensbeschouwelijk vormingsonderwijs, de wijze waarop hij of zij een bijdrage levert aan de "actieve pluriformiteit" van de openbare school en zijn of haar positie als lid van het team zullen er niet toe mogen leiden dat aan de toegankelijkheid van de openbare school voor een ieder of aan de eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing op enigerlei wijze afbreuk wordt gedaan.

Wat de verhouding kerk-staat betreft zullen de nieuwe rechtspositionele verhoudingen waarin bijvoorbeeld het bevoegd gezag van de school uiteindelijk aanstelt dan wel schorst, ontslaat of andere rechtspositionele maatregelen treft, er niet toe mogen leiden dat dit bevoegd gezag daardoor ook

zeggenschap uitoefent over de inhoud van het godsdienstonderwijs of het levensbeschouwelijk vormingsonderwijs, de vormgeving hiervan en de keuze van de leermiddelen.

Gezien het voorgaande verzoek ik uw Raad om mij schriftelijk van advies te voorzien over de volgende vraag:

Kan wetswijziging die tot doel heeft een dienstverband van deze leraar bij het bevoegd gezag van de openbare school mogelijk te maken, tot stand worden gebracht op het terrein van de WPO, WEC en WVO op een wijze die recht doet aan de genoemde grondwetsbepaling en grondwettelijke beginselen?

Ik vraag u in uw advies in te gaan op de gewenste scheiding van verantwoordelijkheden voor personele aangelegenheden aan de ene kant en voor de inhoud en vormgeving van het onderwijs alsmede de keuze van de leermiddelen aan de andere kant en op de geopperde "duplex ordo" als oplossing om in de situatie van het openbaar onderwijs aan beide eisen tegemoet te komen. Ook vraag ik aandacht te schenken aan de gewenste aanstelling in relatie tot het karakter van de openbare school die algemeen toegankelijk is en het onderwijs verzorgt met eerbieding van een ieders godsdienst of levensbeschouwing.

Ik verzoek u in uw advies zowel een oordeel te geven over een model van aanstelling dat uitgaat van een verplichting voor het bestuur van de openbare school om bedoelde leraren aan te stellen als van een model dat de keuze om al dan niet aan te stellen aan dat schoolbestuur laat.

Ik heb deze adviesaanvraag ook gedaan bij de Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Met vriendelijke groet,

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

  
Maria J.A. van der Hoeven



**Bijlage 2**  
**Godsdienstonderwijs aan openbare scholen in Nederland en Duitsland**

**Mr.ds. U.A.E. Arnhold**



# 1 Aanleiding

De nieuwe Wet BIO (beroepen in het onderwijs) bepaalt dat docenten godsdienstonderwijs<sup>1</sup> in het openbaar onderwijs aan bij dit vakgebied nog vast te stellen bekwaamheidseisen moeten voldoen.<sup>2</sup> Deze nieuwe wettelijke regeling noodzaakt het godsdienstonderwijs in het openbaar onderwijs tot een ingrijpende wijziging van de wijze waarop het georganiseerd is, wil het blijven bestaan.

Godsdienstonderwijs in het openbaar onderwijs wordt door een mengelmoes aan docenten, bestaande onder meer uit vrijwilligers, hbo'ers en academisch opgeleide predikanten gegeven<sup>3</sup>, die gemiddeld minder dan drie lesuren per week onderwijs geven.<sup>4</sup> Bovendien lijkt het voortbestaan van veel lesuren twijfelachtig te zijn omdat deze afhankelijk blijken te zijn van gemeentelijke subsidies en vele gemeenten deze subsidies juist verminderen of zelfs afschaffen.

Het Interkerkelijk Contact in Overheidszaken (CIO) heeft aan de bel getrokken en komt met een aantal voorstellen om alsnog de voorwaarden te creëren die nodig zijn om in de toekomst aan de door de nieuwe wet opgelegde verplichtingen te voldoen. Onder deze voorstellen nemen de aanstelling van docenten godsdienstonderwijs door het bevoegd gezag van de openbare school en het introduceren van landelijke financieringsregels voor de bekostiging van het godsdienstonderwijs in het openbaar onderwijs een prominente plaats in.

De minister van OCW heeft vervolgens de Onderwijsraad verzocht haar schriftelijk van advies te voorzien over de vraag of deze voorstellen in strijd met artikel 23 Grondwet en het grondwettelijke beginsel van de scheiding van kerk en staat zijn. Deze vraag van de minister<sup>5</sup> is rechtsdogmatisch van aard. Er wordt niet gevraagd of zo een constructie al dan niet een trendbreuk met het verleden vormt, maatschappelijk acceptabel en politiek wenselijk is.

Door de Onderwijsraad werd ik gevraagd om een bijdrage aan de voorbereiding van het aan de minister uit te brengen advies te leveren en in een korte notitie toe te lichten hoe het staatsrecht van onze oosterburen tegen het godsdienstonderwijs in het openbaar onderwijs aankijkt en wat de praktische consequenties daarvan zijn.

---

<sup>1</sup> Hier en in het vervolg zijn daarmee ook docenten humanistisch vormingsonderwijs bedoeld.

<sup>2</sup> Artikel I onder G1 Wet BIO voegt aan artikel 51 WPO de volgende tekst toe: "Het bevoegd gezag ziet erop toe dat dit onderwijs uitsluitend wordt gegeven door een leraar die blijkens een daartoe strekkende verklaring van de aanwijzende instantie (a.) voldoet aan de bekwaamheidseisen die krachtens artikel 32 a, eerste lid, voor het geven van dat onderwijs zijn vastgesteld, en (b.) zijn bekwaamheid onderhoudt." Artikel 32a, eerste lid WPO komt volgens artikel I onder E Wet-BIO als volgt te luiden: "Bij algemene maatregel van bestuur worden bekwaamheidseisen vastgesteld voor leraren."

<sup>3</sup> Zie bijlage III bij het werkdocument d.d. 25 mei 2005.

<sup>4</sup> Het onderwijs is in Nederland decentraal gestructureerd. Het godsdienstonderwijs in het openbaar onderwijs wordt vanuit de plaatselijke kerkelijke gemeenten georganiseerd. Landelijke cijfers zijn er niet. Het CIO baseert zich in bijlage II bij het werkdocument d.d. 25 mei 2005 vooral op schattingen. Harde zij het ook onvolledige cijfers worden alleen voor de provincie Friesland geleverd. Volgens deze cijfers hebben in het jaar 2000 in Friesland 56 docenten in totaal 8.384 lesuren gegeven.

<sup>5</sup> Zie vraagnotitie d.d. 17 januari 2006 onder punt 2.

## 2 Duitsland

### 2.1 Het Duitse Staatskirchenrecht<sup>6</sup>

Een blik over de grens naar Duitsland leert dat de aanstelling en bekostiging van docenten godsdienstonderwijs door de overheid niet in strijd hoeft te zijn met het beginsel van de scheiding van kerk en staat en de bepalingen van artikel 23 Grondwet.

Duitsland is net als Nederland partij bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)<sup>7</sup> en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR)<sup>8</sup> en de Duitse Grondwet kent ook vergelijkbare grondrechtbepalingen als de Nederlandse Grondwet.<sup>9</sup> Bovendien is de scheiding van kerk en staat met zoveel woorden vastgelegd in de Duitse 'Grundgesetz'. Volgens artikel 140 van de Duitse Grundgesetz juncto artikel 137 'Weimarer Reichsverfassung' is er in Duitsland geen staatskerk. Anders dan in Nederland is de scheiding van kerk en staat niet slechts een gevolgtrekking uit het verbod van discriminatie en uit de vrijheid van godsdienst maar een harde staatsrechtelijke bepaling.

Toch maken in Duitsland docenten godsdienstonderwijs net als alle andere docenten deel uit van het personeel van de openbare school. Zij zijn als ambtenaren in dienst van de deelstaten, die het bevoegd gezag voor de openbare scholen vormen. In Duitsland is men dus ervan overtuigd dat een aanstelling van docenten godsdienstonderwijs door de overheid niet in strijd is met de scheiding van kerk en staat. Sterker nog: artikel 7, derde lid Grundgesetz bepaalt met zoveel woorden: "Godsdienstonderwijs aan openbare scholen vormt met uitzondering van de scholen met een bijzondere niet-religieuze grondslag een normaal vak. Niet tegenstaande het recht van toezicht van de staat wordt het godsdienstonderwijs gegeven in overeenstemming met de leer van de godsdienstige genootschappen. Geen docent mag tegen zijn wil verplicht worden godsdienstonderwijs te geven."

De achtergrond van het feit dat artikel 7 en artikel 140 Grundgesetz niet als tegenstrijdig worden beschouwd, wordt gevormd door het gegeven dat de in Duitsland grondwettelijk verplichte scheiding van kerk en staat geleid heeft tot een scherpe grenstrekking tussen de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van deze twee sociale entiteiten. Deze scherpe grenstrekking wederom maakt het mogelijk dat deze twee entiteiten – uiteraard met inachtneming van de godsdienstige en levensbeschouwelijke neutraliteit van de staat – op een partnerschappelijke en coöperatieve manier met elkaar samenwerken en in vragen van wederzijds belang tot gemeenschappelijke oplossingen komen.

---

<sup>6</sup> Staatskirchenrecht is het recht dat op de verhouding van staat en kerk van toepassing is.

<sup>7</sup> Zie artikel 9 EVRM.

<sup>8</sup> Zie artikel 18 IVBPR.

<sup>9</sup> Vergelijk bijvoorbeeld artikel 3 Grundgesetz met artikel 1 Grondwet en artikel 4 Grundgesetz met artikel 6 Grondwet.

Op alle terreinen die door zowel de staat als ook door de kerken als 'gemeinsame Angelegenheiten' beschouwd worden, zijn dergelijke gemeenschappelijke oplossingen en constructies te vinden.<sup>10</sup>

Het Nederlandse equivalent voor de gemeinsame Angelegenheiten is de term duplex ordo. Toch geeft de term gemeinsame Angelegenheit in sterkere mate uiting aan het besef dat de staat zich niet puur uit welwillendheid met de regeling van kerkelijke kwesties bemoeit, maar dat hij daarmee een eigen belang nastreeft en zelfs een verplichting nakomt, te weten de (actieve) godsdienstvrijheid van de burgers te garanderen en te bevorderen.

Kenmerkend voor alle tussen kerk en staat in de geest van coöperatie en partnerschap getroffen regelingen is dat daarbij de principes van

- de organisatorische scheiding van kerk en staat;
- de godsdienstige en levensbeschouwelijke neutraliteit van de staat; en
- de pariteit van de staat ten opzichte van alle godsdienstige genootschappen in acht worden genomen.

Ook bij de regeling van het godsdienstonderwijs aan openbare scholen in Duitsland zijn deze principes in acht genomen. Dit blijkt daaruit dat:

- niemand tegen zijn wil verplicht mag worden om godsdienstonderwijs te volgen (scheidingsbeginsel);
- het volgen van godsdienstonderwijs voor de scholier voordelen noch nadelen in vergelijking met scholieren, die dit onderwijs niet volgen, mag opleveren (scheidingsbeginsel);
- de overheid zich niet inhoudelijk met het godsdienstonderwijs mag bemoeien maar zich tot het faciliteren daarvan dient te beperken (neutraliteitsbeginsel); en
- de kerkgenootschappen en godsdienstige en levensbeschouwelijke genootschappen met betrekking tot het godsdienstonderwijs op gelijke voet behandeld dienen te worden (pariteitsbeginsel).

Dit betekent voor de Nederlandse context: wil de aanstelling en bekostiging van docenten godsdienstonderwijs door de overheid in overeenstemming zijn met geest en letter van de Grondwet, dan dienen daarbij de principes van de organisatorische scheiding van kerk en staat, van de godsdienstige en levensbeschouwelijke neutraliteit van de staat en van de pariteit van de staat ten opzichte van alle godsdienstige genootschappen gerespecteerd te worden.

## 2.2 Het voorbeeld Nedersaksen

De wijze waarop in de Bondsrepubliek Duitsland het godsdienstonderwijs aan openbare scholen geregeld is, zal hieronder aan de hand van het voorbeeld van de deelstaat Nedersaksen<sup>11</sup> in het kort geschetst worden. Onderwijs valt in Duitsland onder de 'Kulturhoheit der Länder'. De inrichting van het onderwijs is dus een bevoegdheid van de deelstaat. Met uitzondering van de deelstaten Bremen en Brandenburg hebben alle andere deelstaten het godsdienstonderwijs op vergelijkbare wijze geregeld als de deelstaat Nedersaksen. Het Federale Constitutionele Hof in Karlsruhe ziet erop toe dat de

---

<sup>10</sup> Dit is onder meer het geval bij de zielzorg in penitentiaire inrichtingen, zielzorg in de Bundeswehr, bij de grensbescherming en de politie, de theologische opleidingen aan universiteiten, het godsdienstonderwijs aan scholen en de gemeentelijke begraafplaatsen.

<sup>11</sup> Kerncijfers van Nedersaksen: rond 47.618 km<sup>2</sup> en rond 8 miljoen inwoners (eind 2004). In maart 2002 hadden de evangelische (te vertalen met protestants-christelijke) deelstaatskerken naar eigen zeggen 4.373.616 (betalende) leden terwijl het aantal (betalende) leden van de rooms-katholieke bisdommen door de bisdommen met rond 1,4 miljoen aangegeven wordt.

bovengenoemde principes (scheiding van kerk en staat, neutraliteit en pariteit) door de (deel)staat in acht genomen worden. Er is uitgebreide jurisprudentie van Karlsruhe.<sup>12</sup>

In Nedersaksen is godsdienstonderwijs een normaal vak net als wiskunde, aardrijkskunde of sport.

Daarnaast is godsdienstonderwijs een aan een bepaald godsdienstig genootschap gebonden vak. Dat betekent dat het vak godsdienstonderwijs als zodanig niet bestaat. Er bestaan alleen specifieke vormen van godsdienstonderwijs. In de praktijk zijn dat maar twee, te weten rooms-katholiek godsdienstonderwijs en 'evangelisch'<sup>13</sup> godsdienstonderwijs. Andere kerkgenootschappen en godsdienstige en levensbeschouwelijke genootschappen zijn tot nu toe niet in staat gebleken om de inhoudelijke en formele voorwaarden te creëren die nodig zijn om van het recht om aan openbare scholen onderwijs in hun godsdienst te geven, gebruik te maken.<sup>14</sup>

In de praktijk betekent dat meestal, dat op het tijdstip dat godsdienstonderwijs gegeven wordt de groep in drie groepen gesplitst wordt. Een groep volgt dan rooms-katholiek godsdienstonderwijs, een andere groep volgt evangelisch godsdienstonderwijs en een derde groep volgt het 'Ersatzfach' ethiek of wordt op een andere manier beziggehouden.

Om rooms-katholiek of evangelisch godsdienstonderwijs te geven, moet er sprake zijn van een desbetreffende behoefte ('Bedarf'). Als er geen scholieren zijn die dit vak willen volgen, hoeft en mag het ook niet onderwezen worden. Hoe wordt de behoefte geconstateerd? Scholen zijn verplicht de ouders c.q. de scholieren die de leeftijd van veertien jaar bereikt hebben naar hun godsdienst te vragen. Ouders en scholieren zijn echter niet verplicht om daarop te antwoorden. Vervolgens is de school verplicht om op basis van de geconstateerde behoefte de desbetreffende lessen in te richten.

De openbare school is verplicht godsdienstonderwijs in te richten als er minimaal twaalf scholieren van dezelfde jaargang en van hetzelfde godsdienstige genootschap zijn.<sup>15</sup>

De docenten die godsdienstles geven, hebben dezelfde rechten en plichten als alle andere docenten en maken deel uit van het personeel van de school. Echter geldt: geen docent mag tegen zijn wil tot het onderwijzen van godsdienst verplicht worden.<sup>16</sup> De docenten die godsdienstles onderwijzen, hebben meestal onder meer de universitaire opleiding rooms-katholieke godsdienstpedagogiek of evangelische godsdienstpedagogiek gevolgd.<sup>17</sup> Maar er bestaat ook de mogelijkheid dat docenten die deze opleiding niet gevolgd hebben, de lesbevoegdheid godsdienstonderwijs door middel van een aanvullend traject verkrijgen. Deze lesbevoegdheid is tevens voor rooms-katholieke docenten godsdienstonderwijs gekoppeld aan de door de bisschop verleende 'missio canonica' en voor evangelische docenten godsdienstonderwijs aan (niet meer dan) het lidmaatschap van een evangelische deelstaatskerk.<sup>18</sup>

---

<sup>12</sup> Zie onder meer: BVerfGE 6, 309; BVerfGE 6, 389; BVerfGE 7, 18; BVerfGE 46, 266; BVerfGE 74, 244.

<sup>13</sup> Te vertalen met protestants-christelijk.

<sup>14</sup> Bijvoorbeeld zijn de verschillende islamitische moskeegemeenschappen (tot nu toe) niet in staat om een curriculum op te zetten.

<sup>15</sup> Zie artikel 124, eerste lid Niedersächsisches Schulgesetz.

<sup>16</sup> Zie artikel 7, derde lid Grundgesetz.

<sup>17</sup> Deze opleidingen vormen op zich zelf ook weer een gemeinsame Angelegenheit

<sup>18</sup> Zie punt 6.3 van het Besluit (Erlaß) van de schoolminister van Nedersaksen d.d. 13 januari 1998.

Omdat Duitse docenten<sup>19</sup> de lesbevoegdheid in minimaal twee vakken hebben, kunnen scholen meestal adequaat op de aan verandering onderhevige behoefte aan godsdienst- onderwijs inspelen. Bijvoorbeeld: docent A geeft in schooljaar een meer les in het vak godsdienstonderwijs en minder les in natuurkunde en in schooljaar twee meer in natuurkunde en minder of helemaal geen les in het vak godsdienstonderwijs. Om in pieken te voorzien, kunnen scholen via de deelstaat kerkelijk personeel (predikanten, pastoren, 'Katecheten'<sup>20</sup>) met de bevoegdheid in het vak godsdienstonderwijs van de desbetreffende deelstaatskerk inhuren. De deelstaat vergoedt diens uren vervolgens aan de deelstaatskerk.<sup>21</sup>

De inhoud van de godsdienstlessen wordt door de deelstaat in overeenstemming met het desbetreffende kerkgenootschap vastgesteld en de kerkgenootschappen hebben het recht om te controleren of hetgeen tussen deelstaat en kerkgenootschap is overeengekomen in de godsdienstlessen ook daadwerkelijk wordt nagekomen.<sup>22</sup>

Het voorbeeld Nedersaksen maakt duidelijk dat het mogelijk is om godsdienstonderwijs aan openbare scholen in overeenstemming met de scheiding van kerk en staat te organiseren.

Het voorbeeld Nedersaksen maakt tevens duidelijk dat zo een vormgeving van godsdienstonderwijs aan openbare scholen mede afhankelijk is van factoren die niet staatsrechtelijk van aard zijn. De verhouding van kerk en staat is – ook op het gebied van (godsdienst)onderwijs – historisch gegroeid en ingebed in een bredere sociale en maatschappelijke context.

De belangrijkste verschillen bestaan daarin dat:

- er in Nederland een bijzonder onderwijs bestaat dat vooral godsdienstig gekleurd is en er dus minder belangstelling is voor een godsdienstige inbreng in het openbaar onderwijs;
- in Nederland zowel het onderwijs als ook de (althans de protestants-christelijke) kerken decentraal georganiseerd zijn en er dus minder makkelijk centrale regelingen getroffen en landelijke structuren opgezet kunnen worden;
- opstellen van een curriculum, opleiding van de docenten, zending van de docenten, toezicht op het onderwijs en op de docenten niet zoals in Nedersaksen in één hand zijn, namelijk die van de deelstaatskerk en de bisdommen, maar door een veelvoud van apart agerende partijen geregeld worden.

---

<sup>19</sup> Bedoeld zijn docenten in de Sekundarbereich, d.w.z. docenten die onderwijs geven aan scholieren vanaf de Duitse Klasse 5, die vergelijkbaar is met de Nederlandse groep 7. In de Primarbereich zijn er geen specifieke lesbevoegdheden.

<sup>20</sup> Kerkelijk werkers die de hbo-opleiding evangelische godsdienstpedagogiek gevolgd hebben.

<sup>21</sup> Punt 7 van het besluit (Erlaß) van de schoolminister van Nedersaksen d.d. 13 januari 1998.

<sup>22</sup> Zie artikel 126 Niedersächsisches Schulgesetz: "Niet tegenstaande het recht op toezicht van de staat komt aan de godsdienstige genootschappen het recht toe te controleren of het godsdienstonderwijs in overeenstemming met hun leer gegeven wordt."

### 3 De Nederlandse “duplex ordo”

De term duplex ordo is afkomstig uit de vormgeving van de hervormde academische theologie-opleiding. Einde van de negentiende eeuw werd politiek ervoor gekozen om een staatsopleiding theologie te creëren die de historisch-theologische vakken (exegese van het Oude Testament, exegese van het Nieuwe Testament, kerkgeschiedenis) als kernvakken heeft en die tot de academische titel doctorandus in de theologie opleidt. Met de dogmatisch-theologische en pastoraal-theologische vakken als kernvakken werd een kerkelijke opleiding theologie gecreëerd, die een student bovenop de staatsopleiding moest volgen, wilde hij voor een beroep als dominee in aanmerking komen. Aan de universiteiten Leiden en Utrecht bestaat deze constructie tot op heden. De Gereformeerde Kerken in Nederland kozen een andere constructie. Aan de Vrije Universiteit in Amsterdam en in Kampen konden studenten een opleiding volgen die uitzicht gaf op een beroep als dominee in de gereformeerde kerk. In Kampen is dit zo gebleven.

De term duplex ordo staat historisch gezien voor een nauwe samenwerking tussen de Nederlandse Hervormde Kerk en de Nederlandse staat en voor een actieve betrokkenheid van de staat ten aanzien van (vroeger) de hervormde en (nu) de protestantse<sup>23</sup> kerkelijke belangen.

Daarvan afgeleid wordt de term duplex ordo gebruikt voor de situatie waarbij een godsdienstige of levensbeschouwelijke functionaris (predikant, pastoor, humanistisch raadspersoon, enzovoort) zowel een wereldlijke als ook een kerkelijke pet op heeft. Vergelijkbaar met de predikant, die in bijvoorbeeld in Leiden gestudeerd heeft en die dus doctorandus-dominee is, zijn ook de geestelijk verzorgers bij Defensie en Justitie in twee werelden thuis: zij zijn gezonden door hun kerkgenootschap en aangesteld door de Minister.

'Zenden' betekent in deze dat de godsdienstige of levensbeschouwelijke functionaris door zijn kerkgenootschap voorgedragen wordt en hij ook onder zijn niet-kerkelijke werkgever over die geestelijke bevoegdheden blijft beschikken, die hem ooit door zijn kerkgenootschap verleend werden. Worden predikanten van protestants-christelijke kerken gezonden, dan blijven zij bevoegd tot de bediening van het woord (het recht om te preken) en van de sacramenten (het recht om in avondmaal- en doopdiensten voor te gaan) zijn. Wordt een pastoor door de Rooms-Katholieke Kerk gezonden, dan behoudt hij zijn sacramentale status en kan alle sacramentale verrichtingen blijven doen die aan de pastoor voorbehouden zijn.

De zending betekent niet per definitie dat de niet-kerkelijke werkgever gebonden is aan de personele voordracht van de zendende instantie. Ten aanzien van de geestelijke verzorging in de zorg is het gebruikelijk dat de niet-kerkelijke werkgever het in aanmerking komen voor een zending als functievoorraude in de sollicitatieprocedure meeneemt en voorts zelf de meest geschikte kandidaat kiest.

---

<sup>23</sup> Bedoeld is hier de PKN als rechtsopvolger van de Nederlandse Hervormde Kerk.

De duplex-orde-constructies bij Defensie en bij Justitie hebben als overeenkomst dat het daarbij om centraal geleide, landelijk georganiseerde en hiërarchisch gestructureerde organisaties gaat. Geestelijk verzorgers in dienst van Defensie en Justitie worden vanwege een landelijk kerkelijk orgaan gezonden en door de Minister aangesteld en kunnen vervolgens breed ingezet worden. Dit is in het decentraal georganiseerde onderwijs – net als in de zorg – anders.

## 4 Praktische vragen en conclusie

### 4.1 Praktische vragen

Volgens de door het CIO overlegde cijfers is het aantal docenten godsdienstonderwijs van 1992 tot 2005 met meer dan de helft gedaald. Volgens de schatting van het CIO zijn er momenteel in heel Nederland 400 docenten die aan openbare scholen godsdienstleses geven. Niet gezegd wordt aan hoeveel scholen deze docenten werkzaam zijn en hoeveel lesuren zij gemiddeld geven. De cijfers uit Friesland uit het jaar 2000 laten zien dat de aldaar werkzame 56 docenten gemiddeld 149,7 lesuren per jaar geven oftewel minder dan 3 lesuren per week.

Volgens de door het CIO aangeboden stukken is het aanbod aan leerkrachten hoger dan de daadwerkelijke vraag naar deze leerkrachten. Dit kan onder meer opgemaakt worden uit de zin: "Het aantal opgeleiden voor hvo is zeker drie keer hoger dan het aantal dat daadwerkelijk (nog) werkzaam is hvo leerkracht".<sup>24</sup> Toch constateert het CIO dat er de laatste jaren een toenemende politieke en maatschappelijke belangstelling is voor 'normen en waarden' waarop godsdienstonderwijs een adequaat antwoord zou kunnen vormen.

Het CIO wijt de gedaalde vraag aan de vermindering van de door de gemeenten verstrekte subsidies. Dat ook een vermindering van de door ouders en scholieren gesignaleerde behoefte een reden zou kunnen vormen, blijft onderbelicht.

Onderbelicht blijft ook de aanzuigende werking die van het godsdienstig gekleurde bijzondere onderwijs op godsdienstig geïnteresseerde ouders uitgaat.

De behoefte van de zijde van ouders en scholieren vormt echter een cruciaal aandachtspunt. Het creëren van de mogelijkheid om docenten godsdienstonderwijs door de gemeentelijke overheid in dienst te nemen en door de landelijke overheid te bekostigen, kan niet los gezien worden van de vraag of en hoeveel uren een openbare school godsdienstonderwijs gaat inrichten. Deze vraag hangt wederom samen met de vraag: wanneer biedt een school godsdienstonderwijs aan en wanneer zou een school dit moeten doen?

Indien er een verplichting komt om godsdienstonderwijs in te richten en te bekostigen, dat niet aansluit bij een – hoe dan ook geconstateerde – behoefte, zou de vraag gesteld kunnen worden of niet alleen al daarmee de godsdienstige en levensbeschouwelijke neutraliteit van de staat in het geding komt. De in de laatste jaren toegenomen belangstelling voor normen en waarden zoals die door het CIO naar voren wordt gebracht<sup>25</sup>, kan geen voldoende grondslag voor het verplichtstellen van het inrichten van godsdienstonderwijs vormen.

Indien er een wettelijke verplichting komt om godsdienstonderwijs conform de vastgestelde behoefte in te richten en te bekostigen, zou ermee rekening gehouden moeten

---

<sup>24</sup> Zie bijlage II bij het (intern) werkdocument d.d. 25 mei 2005.

<sup>25</sup> Gezamenlijke verklaring van januari 2005, pagina 2.

worden dat de behoefte niet voldoende is om tot een “beroep met een in economische zin volwassen professioneel perspectief”<sup>26</sup> te komen.

Het is vermoedelijk niet redelijk om aan te nemen dat schoolbesturen op grote schaal docenten godsdienstonderwijs arbeidsovereenkomsten of aanstellingen met een noemenswaardig aantal uren en voor onbepaalde tijd aanbieden. Eerder valt aan uitzendconstructies te denken waarbij een schoolbestuur medewerkers voor het benodigde aantal uren inhuurt.

## **4.2 Conclusie**

Reeds nu heeft de overheid het recht om toezicht over het (vrije) onderwijs uit te oefenen en de bekwaamheid van hen die onderwijs geven, te onderzoeken. Wie de mening toegedaan is dat een verdere incorporatie van het godsdienstonderwijs in het openbaar onderwijs in strijd is met artikel 23 Grondwet, zou zich de vraag moeten stellen of dan niet reeds de nieuwe Wet BIO zelf in strijd met dit artikel en de scheiding van kerk en staat.

Tegelijkertijd bestaat de indruk dat deze constructie niet de oplossing vormt voor de problemen waarmee het godsdienstonderwijs in het openbaar onderwijs geconfronteerd wordt.

---

<sup>26</sup> CIO - (intern) werkdocument d.d. 25 mei 2005, pagina 3.