

Hessing

twee onderdelen bevat, namelijk een loonbestanddeel dat terugvorderbaar is wanneer de werknemer voortijdig uitvalt of overlijdt, en een plaatsingsbudget dat is bedoeld om de werkplek aan te passen. Het laatste zal niet teruggevorderd worden, ook niet als de werknemer voortijdig uitvalt of komt te overlijden. Het lijkt de fractie van D66 overigens vanzelfsprekend dat in goed overleg tussen Arbeidsvoorziening en de betreffende werkgever getracht wordt om de gedane investering optimaal te benutten. Dit is mogelijk door bij het wegvallen van de werknemer voor wie de voorziening is aangebracht, een arbeidsgehandicapte te plaatsen die een vergelijkbare voorziening behoeft. Denkt de staatssecretaris dat dit in de praktijk ook zo zal geschieden of meent hij dat Arbeidsvoorziening daartoe een specifieke aanwijzing behoeft?

Met haar schriftelijke inbreng heeft mijn fractie geprobeerd om inzicht te krijgen in de betalingsverplichting van de werkgever, indien een werknemer frequent kortdurend, dus minder dan een maand, ziek is. Zij is op dit spoor gezet door de uitspraken van de heer Van Veen, penningmeester van de Vereniging voor personeelsbeleid, in nummer 3 van CNV-opinie. In de nadere memorie van antwoord staat hierover het volgende. "Voorwaarde voor toekenning of ophoging van de uitkering is dat de nieuwe arbeidsongeschiktheid vier weken onafgebroken heeft geduurd. In het algemeen zal over deze vier weken ziekingeld worden verstrekt op basis van artikel 29b Ziektewet. In de huidige situatie is het echter nog zo dat, indien de hernieuwde arbeidsongeschiktheid later dan drie jaar na indiensttreding van de werknemer optreedt, de bescherming van artikel 29b niet langer geldt. In dat geval komen de vier weken wachttijd voor rekening van de werkgever. In de situatie na de inwerkingtreding van de Wet REA zal deze problematiek zich in deze vorm niet langer voordoen, aangezien voor het recht op een uitkering krachtens artikel 29b ZW vereist is dat betrokkene arbeidsgehandicapt is, en zowel het predikaat arbeidsgehandicapt als de bescherming van artikel 29b ZW vijf jaar blijven gelden." Mijn fractie begrijpt dit aldus dat de REA een oplossing verschaft voor de casus, waarbij een werknemer met het

predikaat "arbeidsgehandicapt" in dienst treedt, terwijl bovendien de periode van drie jaar door vijf jaar is vervangen. Het probleem van de betalingsverplichting voor een werknemer die in dienst is en daarna frequent kortdurend ziek is, minder dan een maand, is hiermee echter niet opgelost. Immers, pas wanneer de werknemer het predikaat "arbeidsgehandicapt" heeft verkregen, gelden de artikelen 29b van de Ziektewet en artikel 43a van de WAO. Dan rijst een dilemma, want het is in het belang van de werkgever om een werknemer die voortdurend kort ziek is te laten keuren. Bij het predikaat "arbeidsgehandicapt" komt de loondoorbetalingsverplichting als gevolg van ziekte immers niet ten laste van de werkgever, die anders niet alleen de loondoorbetalingsverplichting heeft, maar ook de ziektekostenpremie ziet stijgen. Verplicht laten keuren, mag terecht niet. De Wet op de medische keuring ziet daarop toe. D66 denkt echter dat de desbetreffende werknemer uiteindelijk akkoord zal gaan met een vrijwillige keuring, enerzijds als gevolg van zachte dwang van de werkgever, anderzijds als gevolg van morele pressie door de collega-werknemers, vanwege de verhoogde werkdruk. Het amendement-Van Nieuwenhoven, waarin de groep arbeidsgehandicapten, namelijk van 0% tot 15% voor arbeidsongeschikten en van 0% tot 25% voor jonggehandicapten, wordt toegelaten tot de budgetten en het REA-instrumentarium, veroorzaakt derhalve, hoe goed dit ook is bedoeld, twee uitwerkingen, waarvan men zich moet afvragen of zij de hoofddoelstelling van deze wet nog wel dekken. Wij onderschrijven de strekking daarvan overigens van harte.

Dit dilemma brengt met zich dat steeds meer werknemers van het predikaat "arbeidsgehandicapt" worden voorzien, om zo de stijgende kosten van de privatisering van de Ziektewet te ontlopen. Voorts treedt er verdringing op door een zodanige toename van de groep arbeidsgehandicapten, c.q. arbeidsongeschikten dat de groepen die een zwaardere handicap dragen, nog moeilijker een baan kunnen vinden dan thans al het geval is.

Ten slotte nog iets over de invoeringsdatum van deze wet. Volgens de VNG was daar minstens twee maanden voor nodig, omdat de

lagere regelgeving nog steeds niet gereed was. Inmiddels heeft die ons bereikt. In zijn brief van 30 maart jongstleden stelt de staatssecretaris dat hij bereid is om de inwerkingtredingsdatum op 1 juli te zetten. Mijn fractie gaat ervan uit dat, als mocht blijken dat goede argumenten verder uitstel noodzakelijk maken, dit op zichzelf tot de mogelijkheden behoort. Het gaat immers om een goede invoering. Enige verschuiving in de tijd behoeft dat niet in de weg te staan.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Wij zetten de behandeling van dit wetsvoorstel voort na de behandeling van wetsvoorstel 24137. Dat zal zijn in de loop van deze middag.

De vergadering wordt enige ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen (24137).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Grol-Overling** (CDA): Voorzitter! Voor ons ligt een wetsvoorstel ter voorziening in de mogelijkheid tot bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen. In de wandelgangen is dit wetsvoorstel steeds de Wet op de samenwerkingscholen genoemd. In de Handelingen van de Tweede Kamer wordt er onderaan iedere pagina ook steeds over samenwerkingscholen gesproken. Dat is echter een onjuiste benaming. Deze kan overigens worden verklaard vanuit het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 1995, dat inderdaad een samenwerkingschool beoogde. De Raad van State en de Onderwijsraad concludeerden echter dat een institutionele fusie tussen een school voor openbaar onderwijs en een voor bijzonder onderwijs in strijd is met artikel 23 van de Grondwet. Daarna kwam de regering met het

Grol-Overling

huidige wetsvoorstel, dat geen institutionele fusie beoogt, maar slechts een bestuurlijke. Overigens zij hier vermeld dat de Raad van State ook tegen dit voorstel adviseerde. De behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer en de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord in de Eerste Kamer hebben ons niet kunnen overtuigen van de noodzaak van de beoogde ingreep in ons duale onderwijsbestel. De CDA-fractie is van mening dat voor een majeure wijziging daarvan een Grondwetswijziging vereist zou zijn. De staatssecretaris acht dat niet noodzakelijk en introduceert per heden een derde mogelijkheid: een school in het wazige midden tussen openbaar en bijzonder onderwijs die het bestaande duale stelsel van openbaar en bijzonder onderwijs ondermijnt en in gevaar brengt. De CDA-fractie begrijpt echter dat de staatssecretaris een wijziging van artikel 23 van de Grondwet niet wenst. Is zij bevreesd daarvoor geen twee derde meerderheid te krijgen? Is dat op zich geen indicatie van dat het eigenlijk niet zo'n goed draagvlak heeft?

Wij zijn van mening dat er voldoende andere mogelijkheden zijn om samenwerking aan te gaan tussen scholen die met opheffing worden bedreigd, binnen de bestaande wetgeving. De Rijksoverheid heeft eerst stichtings- en opheffingsnormen vastgesteld en moet nu constateren dat daardoor een aantal bestaande scholen onder de norm komt en dus met opheffing wordt bedreigd. De staatssecretaris zegt in de stukken dat 87 Nederlandse gemeenten behoefte zouden hebben aan de hier voorgestelde bestuurlijke fusie. Waarop is de exclusieve keuze voor deze vorm van samenwerking dan wel gebaseerd? Zijn alle andere wettige vormen van samenwerking dan al geprobeerd of zijn die bij voorbaat uitgesloten? Als het gaat om de inhoudelijke neutraliteit van onderwijs, kan toch ook heel wel worden gekozen voor de algemeen bijzondere school. Openbare scholen kunnen daarnaast toch ook nog over de gemeentegrenzen heen fuseren door gebruik te maken van de Wet gemeenschappelijke regelingen?

Het wetsvoorstel bevat voorschriften over overheersende overheidsinvloed. Het toont daarmee de onmogelijkheid van twee gelijke identiteiten binnen één bestuur aan.

Eén bestuur belasten met de verantwoordelijkheid voor het geven van zowel openbaar als bijzonder onderwijs achten wij, met de Raad van State, een onmogelijke opgave, waarbij de in artikel 23 van de Grondwet neergelegde waarborgen met betrekking tot de verschillende onderwijsvormen in het gedrang komen. Dat in de WEB een dergelijke bestuurlijke fusie al is aanvaard, kan naar ons inzien geen precedentwerking hebben. Het gaat immers over een geheel andere sector van onderwijs dan het hier bedoelde basis- en voortgezet onderwijs, waarop artikel 23 bij uitstek van toepassing is.

Het zal duidelijk zijn dat de CDA-fractie niet overtuigd is door de wisseling van stukken tot dusver. De kans dat dit vandaag nog gebeurt, acht ik gering.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het onderhavige wetsvoorstel moet het mogelijk maken dat openbare scholen bestuurlijke samenwerking kunnen aangaan met bijzondere scholen. Het gaat minder ver dan het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat ook voorzag in samenwerkingsscholen. Die zouden een oplossing kunnen zijn voor die scholen die in het eigen voedingsgebied te weinig leerlingen hebben om de school in stand te houden. Voor dat wetsvoorstel bestond te weinig draagvlak aan de overzijde, bij de onderwijsorganisaties en de Raad van State. Wat nu resteert, is de bestuurlijke fusie.

Daarmee wordt dreigende opheffing niet voorkomen, maar het openbaar onderwijs wordt in elk geval in staat gesteld om zijn bestuurlijke slagkracht te vergroten. Op het eerste gezicht lijkt dat ook wel nodig. Als het openbaar onderwijs in sommige gebieden te weinig mogelijkheden heeft om "binnen de eigen zuil" tot bestuurlijke schaalvergroting te komen, terwijl het bijzonder onderwijs die mogelijkheid wel heeft, dreigt het openbaar onderwijs de concurrentieslag met het bijzonder onderwijs te verliezen. En de positie van het openbaar onderwijs is al verzwakt. In 1992 lag, voorzover het de basischolen betreft, het aandeel van het openbaar onderwijs nog op 35%, in 1997 was dit teruggelopen tot 33% en als de voor opheffing aangeschre-

ven scholen ook daadwerkelijk worden opgeheven, zal het komende schooljaar nog maar in 32% van het aantal scholen openbaar onderwijs worden gegeven.

Wij onderkennen dat de nu voorgestelde maatregelen ertoe kunnen bijdragen dat de positie van het openbaar onderwijs niet nog verder verzwakt, maar dat neemt niet weg dat het wetsvoorstel bij mijn fractie een aantal vragen oproept. Om te beginnen vragen wij ons af of de nu voorgestelde maatregelen voldoende zijn om de terugloop van het openbaar onderwijs te keren, zeker nu de samenwerkingsschool geen onderdeel van het wetsvoorstel meer uitmaakt.

Belangrijker nog dan de vragen over de effectiviteit van de oplossingen, zijn de vragen over de oorzaken. Wij hebben de indruk dat het aangaan van bestuurlijke fusies – dat geldt in nog sterkere mate voor de oorspronkelijk beoogde samenwerkingsscholen – vaak geen werkelijk vrije beleidskeuze is, maar uit nood wordt geboren. Simpelweg omdat het alternatief zou zijn om de school op te heffen, waarmee het onderwijs van die richting in dat voedingsgebied verdwijnt.

Uiteraard ziet mijn fractie liever een samenwerkende openbare school dan geen openbare school, maar de vraag dringt zich op in hoeverre de behoefte aan dit soort maatregelen niet mede is ontstaan door het proces van schaalvergroting zoals dat in de afgelopen jaren in het onderwijs is bevorderd. Acht de staatssecretaris het niet verstandig om de schaalvergroting ook eens te beoordelen in het licht van dit soort ongewenste neveneffecten?

Een tweede vraag betreft de grotere bestuurlijke slagkracht zelf. Een van de voordelen van een groter bestuur is dat het makkelijker is om het personeel zo efficiënt mogelijk in te zetten. Een ruimer personeelsbestand onder één bestuur biedt uiteraard meer mogelijkheden om wachtgeldten te voorkomen, en dat juichen wij toe, maar het voorkomen van wachtgeldten is niet altijd synoniem met de meest wenselijke inzet van personeel. Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel zijn vooral kanttekeningen geplaatst bij de mogelijke beperking van de vrijheid van het personeelsbeleid in het bijzonder onderwijs. Maar ook in het openbaar onderwijs kan het voorkomen van wachtgeldten botsen

Linthorst

met andere doelstellingen. Ik geef hiervan een voorbeeld. Een VBO-school die onderdeel uitmaakt van een brede scholengemeenschap, heeft een afdeling voor leerlingen die in de praktijk niet in staat zijn om een diploma te halen: een moeilijke groep, die een zeer specifieke aanpak vereist. Binnen de scholengemeenschap hebben enkele docenten uren over. Nu kan het gebeuren dat deze docenten weinig tot geen affiniteit hebben met de leerlingen van de moeilijke afdeling. Vanuit de optiek van het voorkomen van wachtgeld is het dan wijs om de docenten toch op de betrokken afdeling in te zetten, maar in de praktijk is het vaak onverstandig. Met andere woorden: een grotere bestuurlijke slagkracht is niet per definitie, niet uit zichzelf, bevorderlijk voor de kwaliteit van het onderwijs.

Mijnheer de voorzitter! Mijn fractie zal dit wetsvoorstel steunen, al was het maar onder het motto "Beter iets dan niets", maar wij zouden het op prijs stellen als de staatssecretaris op de door ons signaleerde knelpunten zou willen ingaan. Wij wachten de antwoorden van de staatssecretaris met belangstelling af.

□

De heer **Schuyer** (D66): Voorzitter! Ik begin met te zeggen dat het mogelijk is dat ik de tweede termijn niet meemaak omdat ik naar een crematie wens te gaan. Ik ben dus niet afwezig omdat ik geen belangstelling heb voor het antwoord van de staatssecretaris.

Voorzitter! Ik wil twee punten aan de orde stellen. Ik begin met de noodzaak van dit wetsontwerp voor de schaalvergroting. Hier werd door mevrouw Linthorst ook al iets over gezegd. Ik steun graag haar verzoek om eens te bekijken of de effecten die dit wetsontwerp heeft op het gebied van de schaalvergroting wel bedoeld zijn. De staatssecretaris weet dat mijn fractie in deze Kamer die schaalvergroting met buitengewone kritiek omgeeft. Eigenlijk probeert zij steeds wetgeving die deze schaalvergroting stimuleert, tegen te gaan. Als je dat als uitgangspunt neemt, zou dit wetsontwerp op grond daarvan sneuvelen. Er is echter een heel ander punt, namelijk het ideologische deel ervan en dat wordt door mijn fractie van harte ondersteund.

Er is terecht gewezen op de vraag van de staatsrechtsgelerden of het

huidige voorstel de toets van de kritiek op artikel 23 van de Grondwet kan doorstaan. Mijn fractie is van mening dat de staatssecretaris daar toch een bevredigend antwoord op heeft gegeven. Ik geef wel toe dat het hiermee op buitengewoon gespannen voet kan staan, maar die spanning ontstaat door een zeer specifieke interpretatie van dat grondwetsartikel. Die interpretatie – dat geef ik toe – is hier generaties lang aan de orde geweest. Zo is de uitleg ook steeds opnieuw geweest. Vanaf de oprichting van D66 hebben wij echter getracht aan te geven dat een samenwerkingsschool volgens artikel 23 van de Grondwet wel degelijk recht heeft op de mogelijkheid van een stichting.

In die zin vinden wij het jammer dat het wetsontwerp is gewijzigd en dat op dit moment geen institutionele samenwerkingsschool aan de orde is, maar slechts een bestuurlijke fusie. In die zin zien wij dit dan ook als een eerste stap. Dat wij het wetsontwerp gaan steunen, gebeurt niet in de laatste plaats omdat de staatssecretaris dit min of meer zelf zegt in haar memorie van antwoord op pagina 5. "Aan de Tweede Kamer heb ik meegedeeld dat de regering in beraad houdt wat de consequenties zijn van het schrappen van de mogelijkheid tot het vormen van institutionele samenwerkingsscholen omdat het wenselijk en maatschappelijk noodzakelijk blijft om te komen tot een wettelijke regeling van samenwerkingsscholen." Die wettelijke regeling valt naar onze mening geheel onder artikel 23 van de Grondwet en daar is dit een eerste stap voor. Als in de afgelopen jaren de CDA-bewindslieden dit artikel niet zo statisch hadden geïnterpreteerd, had dit wetsontwerp er op dit moment absoluut anders uitgezien. Dan had de discussie over artikel 23 van de Grondwet nu niet plaatsgevonden. Dat dit nu wel kan plaatsvinden en dat alle staatsrechtsgelerden en de Raad van State zeggen dat op deze manier een en ander hiermee op gespannen voet komt te staan, heeft te maken met het feit dat er nu twee gescheiden systemen blijven bestaan. De staatssecretaris zegt terecht dat zelfs een bestuurlijke fusie al een duidelijke uitspraak is over de ideologie van het samenwerken. Dat is ook de reden waarom wij dit wetsontwerp uiteindelijk wel zullen steunen.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter! Dit wetsvoorstel regelt de oprichting van een stichting die een bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen mogelijk maakt. Het wetsvoorstel geldt zowel voor het basisonderwijs en het voorgezet onderwijs als voor het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. De mogelijkheden van het voeren van één personeelsbeleid, één huisvestingsbeleid en één financieel beleid voor de verschillende scholen van hetzelfde bevoegd gezag worden vergroot, terwijl de afzonderlijke scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs kunnen blijven voortbestaan.

GroenLinks beoordeelt dat positief. Zij beoordeelt het ook positief dat de bestuurlijke slagkracht hierdoor wordt vergroot. De voordelen van het voeren van een geïntegreerd huisvestingsbeleid en financieel beleid lijken onomstreden. Bij het voeren van één personeelsbeleid ligt dat echter anders. Dat spitst zich toe op het verband tussen een eventuele wachtgeldregeling en het inzetten van personeel op scholen van verschillende richting. Zoals de memorie van antwoord stelt: een personeelslid heeft na de bestuurlijke fusie van openbare en bijzondere scholen één bestuursamenstelling en is derhalve in beginsel benoembaar op alle scholen. Vacatures moeten door het bestuur dus worden aangeboden aan iedere potentiële wachtgelder.

Even verderop in de memorie van antwoord staat: als een personeelslid om denominatieve redenen een functie weigert, kan deze functie aan een ander worden aangeboden zonder dat dit tot vermindering van de bekostiging leidt. Bij de instroomtoets door het participatiefonds moet dit in de beoordeling worden betrokken. De kosten van werkloosheidsuitkeringen komen dan niet ten laste van het bestuur.

Uit de overgelegde correspondentie tussen het participatiefonds en de staatssecretaris blijkt dat de geldigheid van het om denominatieve redenen niet vervullen van vacatures van toepassing is op zowel bestuur als personeel. Indien denominatieve redenen overtuigend zijn aangetoond, komen de kosten van werkloosheidsuitkeringen niet

Schoondergang-Horikx

ten laste van het bestuur, maar voor rekening van het participatiefonds.

De fractie van GroenLinks heeft twee vragen aan de staatssecretaris. Wil zij die bovengenoemde constatering bevestigen? Wil zij bevestigen dat aan het aantonen van denominatieve redenen geen uitzonderlijke eisen worden gesteld?

De heer **Veling** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ik spreek mede namens de fracties van de SGP en de RPF. In de samenleving is een wens bespeurbaar tot samenwerking, fuseren van openbare en bijzonder scholen. Die geconstateerde wensen hebben geleid tot een lang traject van een poging tot wetgeving om het mogelijk te maken dat openbare en bijzonder scholen elkaar vinden in een institutionele fusie dan wel, zoals nu het geval is, in een bestuurlijke fusie. De discussie ging voortdurend over de vraag of dit grondwettelijk mogelijk was.

Ik ga niet pogen om hetgeen mijn collega Schutte in de Tweede Kamer welsprekend heeft gedaan, opnieuw te doen. Ik wil de discussie op een andere manier voortzetten. De vraag is steeds of binnen het grondwettelijk vastgelegde duale systeem een dergelijke hybride vorm mogelijk is. Politieke wenselijkheden en juridische bezwaren komen dan voortdurend met elkaar in botsing.

Voordat ik inga op de principiële kwestie, wil ik de overgang in de ontstaansgeschiedenis van dit wetsvoorstel van een institutionele fusie naar een besturenfusie nog eens even onder de loep nemen. Wat mag in het licht van het huidige wetsvoorstel niet wat in de eerdere versie wel mocht? Dit is een andere vraag dan die reeds gesteld is. Ik stel die vraag omdat als samenwerking tussen openbare en bijzonder scholen noodzakelijk geacht wordt en dus bijzonder urgent is, het vaak om kleine scholen gaat. Het is niet verboden één personeelsbeleid te voeren. Je kunt ook in één gebouw het onderwijs geven. Als de klassen klein zijn, is het dan mogelijk om klassen te combineren? Wat mag volgens het voorliggende wetsvoorstel niet op het punt van samenwerking wat volgens de institutionele fusie in de vorige versie wel mocht?

Mijn tweede vraag ligt in dezelfde lijn. Hoe openbaar is de openbare school met een bevoegd gezag dat

ontstaan is na een fusie tussen openbare en bijzondere school? Als je openbaar definieert als onderwijs dat van overheidswege wordt gegeven en je legt deze definitie naast dit wetsvoorstel, dan behoudt de gemeenten een aantal bevoegdheden. Zij zijn echter wel beperkt. Die bevoegdheden houden het volgende in: de noodzaak om te regelen hoe het toezicht van de gemeente plaatsvindt; er moet een verslag naar de gemeente; opheffing mag niet plaatsvinden zonder de instemming van de gemeenteraad en bij ernstige taakverwaarlozing – dat is natuurlijk niet gering – kunnen maatregelen worden genomen. Je kunt je afvragen welke maatregelen dat zijn, omdat het bevoegd gezag een eigen rechtspositie en een eigen juridische onafhankelijkheid en autonomie heeft. Hoe openbaar is dus de openbare school? Je krijgt de indruk dat het handhaven van de openbare kenmerken van onderwijs al gauw ook gerealiseerd kan worden door een school met een bestuur dat in heel veel opzichten eigenlijk de kenmerken heeft van het bestuur van een bijzondere school.

Die twee vragen over de besturenfusie en de consequenties daarvan in dit wetsvoorstel leiden mij naar de principiële vraag die ik in het voorlopig verslag naar voren heb gebracht, maar die niet beantwoord is. Daarom stel ik die vraag opnieuw aan de orde. Dat had ook in een nader voorlopig verslag gekund, maar de vraag werd zo ostentatief niet beantwoord dat ik dacht dat de staatssecretaris het antwoord voor de plenaire beantwoording wilde bewaren. Dat stel ik op prijs, want het is de moeite waard. De vraag die ik nu wil stellen, is niet zozeer juridisch, maar heeft betrekking op de aard, de ondergrond of de motivering van het duale stelsel, waar wij natuurlijk voortdurend van uitgaan. Waarom hecht de staatssecretaris zo aan dat duale stelsel? Die vraag zou ik ook aan anderen kunnen stellen. Als wij nou eens uitgaan van de gedachte dat niet het duale stelsel het doel is, maar het middel om twee belangrijke doelen en waarden te realiseren, namelijk vrijheid van onderwijs en het waarmaken van de verantwoordelijkheid van de overheid om goed en toegankelijk onderwijs te garanderen, kun je je afvragen of het duale stelsel in de zojuist door mij in het wetsvoorstel signaleerde ontwikkeling de enige

mogelijkheid is om die belangrijke waarden te realiseren. Even los van grondwettelijke bezwaren – de wijziging is niet zomaar te realiseren – zou men dit ook eens van de andere kant moeten benaderen. Het wordt altijd zo'n schimmige discussie, die eindigt met de vraag of dit in het licht van de Grondwet wel of niet kan. De Grondwet en het daarin verankerde duale stelsel hebben echter doelstellingen die niet in het duale stelsel zelf liggen, maar daarachter. Het lijkt mij, zoals ik zojuist al heb gezegd, dat in dit wetsvoorstel de openbare functie van het onderwijs, als er afspraken worden gemaakt, ook door de staatssecretaris geacht wordt in veilige handen te zijn bij een bevoegd gezag dat eigenlijk alle kenmerken heeft van het bevoegd gezag van een bijzondere school. Natuurlijk kan een gemeente, als het niet goed gaat, alsnog terugvallen op de eigen bevoegdheid om een voorziening te treffen of om bepaalde maatregelen – misschien het zelf tot stand brengen van een school – te nemen. Ik ben erg nieuwsgierig naar het antwoord van de staatssecretaris op die vraag in het voorlopig verslag die ik hiermee nog eens heb toegelicht.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Na de lunchpauze zal de beraadslaging over dit onderwerp worden voortgezet.

De vergadering wordt van 12.35 uur tot 13.35 uur geschorst.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Mijnheer de voorzitter! Ik wil beginnen met mijn dank uit te spreken voor de opmerkingen die zijn gemaakt en met name de ondersteunende opmerkingen van de kant van de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks.

Ik ben het eens met de opmerking van de heer Veling dat het een wens is uit de samenleving dat er wordt samengewerkt en dat bekeken moet worden hoe dit bij wet mogelijk kan worden gemaakt. Mevrouw Grol heeft gezegd: de naamgeving van dit wetsvoorstel wijst op de samenwerkingsschool, terwijl dit wetsvoorstel niet gaat over de samenwerkings-school maar over het samenwerkingsbestuur. De verklaring hiervoor is,

Netelenbos

zoals zij aangaf, dat ik halverwege de wetsbehandeling het voorstel als het ware in tweeën heb geknipt en de samenwerkingsschool eruit heb gehaald. Een aantal van haar opmerkingen betroffen overigens wel de samenwerkingsschool. Zij sprak over een school in het wazige midden tussen openbaar en bijzonder. Wij hebben het dan over een samenwerkingsschool, maar zoals haar niet zal verbazen, ben ik het niet eens met deze kwalificatie.

Er is bij samenwerking geen sprake van één school. Het gaat om één bestuur waar diverse scholen onder vallen. Daarbij kan het gaan om zowel openbare als bijzondere scholen. Dit heeft niets te maken met het begrip "school" en ook niet met bijvoorbeeld de schaalgrootte van een school, die ertoe noopt een partner te zoeken, omdat men anders onder de opheffingsnorm zakt. Dat is hierbij niet aan de orde. Het gaat in dit voorstel altijd om levensvatbare scholen die zelfstandig verder kunnen functioneren en die, zoals mevrouw Linthorst heeft gezegd, hen bestuurlijke slagkracht willen vergroten door in één bestuur te gaan samenwerken. Ik vind het mooie van deze tijd dat wij de schaalgrootte niet meer zoeken in institutionele schaalvergroting – dat is wat mij betreft niet meer aan de orde – maar in stevige besturen, die het mogelijk maken dat men een goed personeelsbeleid kan voeren en meer differentiatie kan aanbieden dan wanneer men op zichzelf blijft. Men kan een keuze maken, maar men kan ook zelfstandig blijven voortbestaan. Dat was niet het geval in het kader van de samenwerkingsschool as such. De samenwerkingsscholen die er thans zijn in 87 gemeenten kunnen blijven functioneren. In de praktijk betekent het dat zij óf openbare scholen óf bijzondere scholen zijn. Zij tellen niet mee als scholen waarin verschillende denominaties onderdak hebben gevonden.

De heer Schuyer zei: ik ben blij met de opmerking van de kant van het kabinet dat het in ieder geval in beraad houdt hoe een samenwerkingsschool alsnog een wettelijke verankering kan krijgen. Ik verheug mij erover dat hij dit ondersteunt. Ik ben nog steeds van mening dat het goed is om die optie mogelijk te maken en dat nagedacht moet worden over het antwoord op de vraag hoe dit wettelijk kan worden

geregeld. Dit heeft te maken met mijn visie op de overheid. Een overheid die maatschappelijke actoren niet toestaat om bepaalde afspraken vrijwillig te maken om welke redenen dan ook staat mij niet aan.

Mevrouw Grol vroeg of de Wet gemeenschappelijke regelingen een oplossing kan bieden voor de bestuurlijke samenwerking. Dat kan niet, omdat die wet uitgaat van de openbare school. Dit is niet aan de orde bij bestuurlijke samenwerking.

Voorzitter! Mevrouw Linthorst heeft erop gewezen dat samenwerking en het voeren van één personeelsbeleid soms ook knelpunten oplevert. Ook mevrouw Schoondergang heeft een aantal opmerkingen gemaakt over personele vraagstukken. Hoe zit het nu met het participatiefonds en met de wachtgeld, vroeg zij. Bij samenwerking met meerdere scholen gaan wij uit van het grotere schoolbestuur. Ik neem even het voorbeeld dat mevrouw Linthorst gaf, namelijk dat een leraar door de wachtgeldregeling min of meer gedwongen wordt om te werken met leerlingen van een schooltype waar hij primair niet voor heeft gekozen. Dat probleem is natuurlijk gemakkelijker oplosbaar in een groter bestuur, omdat je dan wat flexibeler bent. Je kunt dan bekijken waar de voorkeuren van de personeelsleden liggen en hoe je die eventueel in de organisatie kunt onderbrengen. Dat is gemakkelijker dan wanneer je een kleine school bent. De wachtgeldregeling staat vandaag niet ter discussie, hoewel zij wel weer in discussie komt. Het flexibel kunnen schuiven met leerkrachten om ze daar les te laten geven waar hun capaciteiten het beste tot hun recht komen, kan in een grotere bestuurlijke eenheid gemakkelijker dan bij een klein bestuur.

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): De mogelijkheid om personeel flexibel in te zetten, heeft natuurlijk een positieve kant. Juist gezien het feit dat de kosten voor de wachtgeld, liggen bij degene die de wachtgeld veroorzaakt, zit er echter ook een moeten-kant aan. Een bestuur dat personeel ter beschikking heeft om in te zetten, móét dat ook inzetten. Ik haalde al het voorbeeld aan van een VBO-school. Als deze school losstaat van een andere school die uren overheeft, kan er gezocht worden

naar een type leerkracht dat past bij het type leerlingen. In de andere school zou er dan gewoon een wachtgeldsituatie ontstaan. Omdat de scholen nu onder hetzelfde bestuur vallen, moet het schoolbestuur de leerkracht die het beschikbaar heeft, wel inzetten, want anders is het bestuur verantwoordelijk voor het ontstaan van wachtgeld. Dit laat echter onverlet dat een leerkracht die in het HAVO/VWO uitstekend functioneert, geen affiniteit heeft met leerlingen in het VBO. Dat kan een probleem geven. Dat was mijn vraag.

Staatssecretaris **Netelenbos**: Het wachtgeld dossier staat nu niet ter discussie. Er zitten echter veel kanten aan zo'n vraagstuk. Vroeger raakten leerkrachten die geen leerlingen hadden omdat minder leerlingen kozen voor een bepaald vak of een bepaald schooltype, hun baan kwijt. Het is natuurlijk geen leuk vooruitzicht dat je je baan kwijtraakt. Nu zeggen wij dat een schoolbestuur in principe verantwoordelijk is voor het voorkomen van wachtgeld. Wij doen dat, omdat wij de mensen sociaal willen behandelen. Wachtgeld krijgen, werkloos zijn of werk hebben, maakt een enorm groot verschil. Daarnaast valt op dat de personeelsvakorganisaties juist wel voorstander van de bestuurlijke schaalvergroting zijn. Wij hebben de afspraak dat wij CAO-geld, het zogenaamde knelpuntenpotje van twee jaar geleden, gebruiken voor het stimuleren van bestuurlijke schaalvergroting. Dat wil het personeel juist graag voor een werkgelegenheidsgarantie. Het is maar net uit welk perspectief je het bekijkt. Ik ben eerlijk gezegd nooit zo onder de indruk van leraren die komen vertellen dat zij uitstekende leraren zijn, met name voor HAVO/VWO-leerlingen, en dat zij dat niet zijn voor VBO/MAVO-leerlingen. Ambachtelijkheid is echt duidelijk aan de orde bij leerlingen die op zichzelf meer aandacht en steun nodig hebben, als het gaat om didactiek in het onderwijs. Dan zeggen wij dat er scholing en cursussen en dergelijke zijn. Wat opvalt is dat de personeelsorganisaties in dit stadium juist aan bestuurlijke schaalvergroting erg veel steun verlenen. Minder steun is er voor institutionele schaalvergroting. Die is immers al achter de rug.

Mevrouw Schoondergang vraagt of men in het kader van het

Netelenbos

participatiefonds denominatieve bezwaren kan aanvoeren om niet te hoeven samenwerken met een school met een andere denominatie. Dit is inderdaad mogelijk; met het participatiefonds is dit inmiddels geregeld. De correspondentie daarover heb ik meegestuurd met de stukken. Het houdt in dat men aannemelijk moet maken dat er denominatieve bezwaren zijn. Op openbare scholen is het personeel algemeen benoembaar, maar dat is nu ook bij wet geregeld.

Voorzitter! Er is gesproken over het samenwerkingsbestuur en over de vraag waar de behoefte aan bestuurlijke samenwerking ligt. De heer Veling, de heer Schuyer en mevrouw Grol-Overling hebben hier een aantal opmerkingen over gemaakt. Er is sprake van een aantal ontwikkelingen. De discussie is gestart vanuit Limburg. Hier waren een aantal openbare scholen die, hoewel ze allemaal op zichzelf levensvatbaar waren, graag wilden samenwerken met de VOL, het rooms-katholieke schoolbestuur in Limburg. Daarnaast wordt in Maastricht onder leiding van CDA-wethouder Kuiper over één bestuur voor de stad Maastricht gesproken voor voldoende voorbereidend beroepsonderwijs en voldoende keuzes over de stadsdelen verdeeld. In andere regio's, bijvoorbeeld in Den Helder en in Kennemerland is een vergelijkbare discussie ontstaan. In Limburg heeft men gevraagd of men algemeen bijzonder mocht worden, maar daar heb ik als eerste staatssecretaris in tal van jaren een stokje voor gestoken omdat het openbaar onderwijs naar mijn mening een verworvenheid is. Daarbij is sprake van een garantiefunctie en het is bovendien niet hetzelfde als algemeen bijzonder. Weliswaar kan statutair geregeld worden dat een school voor algemeen bijzonder onderwijs vergelijkbaar opereert wat betreft algemene toegankelijkheid, non-discriminatie en aandacht voor levensbeschouwing maar er zijn geen garanties meer dat de statuten niet wederom gewijzigd kunnen worden als men zich na verloop van tijd bedenkt. De garantiefunctie van het openbaar onderwijs is uitermate belangrijk en daarom hecht ik ook zo aan het duale bestel. Naast het openbaar onderwijs is er onderwijs met bijzondere aandacht voor groepen leerlingen met een bepaalde

levensfilosofie of denominatieve achtergrond.

Daarna heeft men gevraagd hoe op een andere manier kan worden samengewerkt. Welnu, dat is mogelijk door het samenwerkingsbestuur, dat onder bijzondere condities zowel een openbare als een bijzondere school kan besturen. Daarbij blijft van een overwegende overheidsinvloed sprake. Hierdoor wacht men in die regio's op dit wetsvoorstel, opdat er voldoende openbaar onderwijs blijft. Nu moet de provincie toetsen of er nog sprake is van openbaar onderwijs. De provincie Limburg is het er echter wel mee eens, dat van kleur wordt verschoten en dat de openbare school algemeen bijzonder wordt. Ik vermag dat niet te begrijpen, maar de regelgeving is niet van dien aard dat je zo maar kan zeggen, dat het geen juiste toets is. De uitkomst zou overigens wel zijn, dat er in geheel Limburg geen openbaar voortgezet onderwijs meer zou zijn. Desondanks steunt de provincie wat in eerste aanleg werd gevraagd. Ik hecht dus zeer aan dit wetsvoorstel, omdat je daarmee het openbaar onderwijs onder wat moeilijker omstandigheden met dezelfde slagkracht als het bijzonder onderwijs in stand kan houden.

Daarnaast zijn ontwikkelingen gaande die te maken hebben met samenwerkingsverbanden. Ik wijs in dit verband op de samenwerkingsverbanden Weer samen naar school. Bovendien hebben wij hier nog niet zo vreselijk lang geleden gesproken over de ingewikkelde bovenschoolse drukte bij de afspraken die met het bevoegd gezag moeten worden gemaakt. Hier en daar wil men een interzuilair paraplubestuur over zo'n samenwerkingsverband. Als dat goed wordt geregeld en men de wezenskenmerken van de onderdelen in zo'n paraplu ondersteund door wetgeving goed regelt, moet dat toch worden toegestaan.

Voorzitter! De heer Veling heeft gevraagd wat er nu niet mag en wat in het eerdere voorstel wel mocht. Dat is een heel interessante vraag, omdat zij omgekeerd is aan de vragen die ik tot nu toe heb gekregen. Oorspronkelijk mocht men een samenwerkingsschool starten. Om het heel simpel te zeggen: een samenwerkingsschool heeft één BRIN-nummer. In een samenwerkingsschool kon zowel openbaar onderwijs worden gegeven als

bijzonder onderwijs. Ik heb in die discussie onderscheid gemaakt tussen het begrip "school" en "onderwijs". Daar kan verschillend over worden gedacht en ik heb dan ook staatsrechtsgeleerden gevraagd om daar een beschouwing over te geven. Het blijkt dat men daarover verschillend denkt. Ik volg de benadering van bijvoorbeeld prof. Akkermans en de heer Mentink, die een bepaalde invulling geven aan het onderscheid tussen school en onderwijs. Er is bijvoorbeeld thuisonderwijs, er is onderwijs in een school, je kunt op verschillende manieren onderwijs verzorgen.

Dit wetsvoorstel staat niet toe dat er een samenwerkingschool komt met dat ene BRIN-nummer dat vervolgens meetelt in de planning van onderwijsvoorzieningen als het gaat om het realiseren van een genoegzaam aantal scholen van verschillende richtingen of van openbaar onderwijs. Dat is natuurlijk een enorm verschil. Een samenwerkingsschool die bijvoorbeeld een artikel-82-school is – dus in formele zin een openbare school – valt in de planning uitsluitend onder het begrip openbare school. Een protestant-christelijke school of rooms-katholieke school die wil starten in de omgeving van die school kan daarvoor – onder condities – toestemming krijgen. Dat zou niet aan de orde zijn geweest bij het begrip samenwerkingsschool waarin die twee vormen van onderwijs werden gegeven. Daar zou zo'n school hebben meegeteld voor die richtingen die onder dat dak van die ene school aan de orde waren. Dat is dus een zeer bepalend verschil tussen het eerdere wetsvoorstel en dit wetsvoorstel.

De heer Veling vroeg in dit verband ook, of men leerlingen van die bijzondere school en die openbare school dan wel bij elkaar in de klas mag laten zitten. Kunnen bepaalde activiteiten samen ontplooid worden?

Dat kan nu zonder dit wetsvoorstel en dat kan straks ook. Bevoegde gezagen kunnen onderling afspraken maken, zelfs om leerlingen voor bepaalde activiteiten in één klas te zetten. Ik wijs in dit verband op de discussie in de regio Zwolle. Daar maken scholen van voorbereidend beroepsonderwijs afspraken over hoe zij bij elkaar als het ware bepaalde activiteiten inkopen. Dat kan nu en dat kan straks ook.

Netelenbos

Het gaat echter over twee zelfstandige scholen. Een leerling is ingeschreven bij een school en telt voor die ene school mee voor de bekostiging. Wij bekostigen per school. Dat wil ik graag zo houden. Dat is ook goed voor de duidelijkheid. Ik ben geen voorstander van bekostiging per bevoegd gezag. Wat het bestuur meent te moeten beslissen in het kader van verhoudingen tussen scholen, verandert niet door dit wetsvoorstel. Ik ben een voorstander van een flexibel systeem: zo min mogelijk verboden en zoveel mogelijk toestaan. Het moet echter wel duidelijk zijn of een leerling is ingeschreven op een bijzondere of op een openbare school.

Voorzitter! Mevrouw Grol vroeg zich af, hoe zij die overwegende overheidsinvloed precies moest zien. Die discussie is gestart bij de stichtingsvorm van het bestuur van het openbaar onderwijs. Er is natuurlijk al een aantal zaken geregeld ten aanzien van het in een stichting onderbrengen van het bestuur van een openbare school. Met dit wetsvoorstel wordt een nadere stap gezet in de richting van het binnen een interzuilair schoolbestuur activiteiten ontplooiën, zowel voor het bijzonder als voor het openbaar onderwijs. In de wet staat waaruit die overheidsinvloed bestaat.

In het wetsvoorstel is geregeld, dat de continuïteit van het openbaar onderwijs gewaarborgd moet zijn. Die kan dus niet in gevaar komen. Een en ander moet beoordeeld worden op basis van de verslaglegging die het schoolbestuur richt aan het gemeentebestuur. De te treffen maatregelen worden overgelaten aan de gemeenteraad. Het hangt natuurlijk van de omstandigheden af, wat de raad zal doen. In laatste instantie kan de gemeenteraad besluiten dat de openbare school uit het samenwerkingschoolbestuur wordt gelicht en weer zelfstandig gaat opereren. Het gaat immers altijd om levensvatbare scholen die ook zelfstandig kunnen voortbestaan! Het is natuurlijk wel een ingrijpende operatie, maar het is op zichzelf mogelijk. De gemeente kan tal van voorzieningen treffen en uiteindelijk bestuurlijk ingrijpen. Zo hoort het ook te gaan met een andere overheidslaag.

De heer Veling heeft gevraagd hoe het met artikel 23 en het duale bestel zit. Mevrouw Grol vroeg of ik artikel

23 zou gaan weigeren, omdat er geen twee derde meerderheid zou zijn. Zo denk ik natuurlijk niet over de Grondwet. De Grondwet is niet iets wat je naar believen "uitwinkelt". Als je komt met een wetsvoorstel, moet je aangeven op welke wijze het past binnen de kaders van artikel 23. Je kunt natuurlijk wel op verschillende manieren kijken naar de wijze waarop artikel 23 functioneert. In de Tweede Kamer heb ik, ook in discussies met de CDA-fractie, uitvoerig geschetst dat ik er voorstander van ben om artikel 23 teleologisch te verklaren. De ontwikkeling van de maatschappij moet worden meegewogen in de wijze waarop artikel 23 wordt beoordeeld.

Het is mij te rigide om alleen op historische gronden te kijken naar artikel 23. Dat leidt er op den duur toe dat je een geconserveerd en bevroren bestel krijgt, dat absoluut niet meer past in een samenleving anno 1998 of – dat klinkt mooier – een samenleving van het jaar 2000. Het bestel gaat daardoor kraken en voldoet niet meer. Wat ik iedere keer oprecht poog, is het bestel levensvatbaar maken en houden in een veranderende omgeving. Alle wetsvoorstellen, inclusief dat van de samenwerkingschool, kunnen de toets van artikel 23 doorstaan. Daar wordt uitermate verschillend over gedacht. Zoals gezegd, ik ben een voorstander van een teleologische benadering. Het is eenieder goed recht om een andere benadering voor te staan. Niemand heeft gelijk; er is geen waarheid. Je kunt nu eenmaal op verschillende manieren aankijken tegen de werking en de reikwijdte van artikel 23 van de Grondwet.

De Grondwet is zeer bepalend voor de bewegingsvrijheid die eenieder in dit land heeft als het gaat om nadere wet- en regelgeving afgeleid van die Grondwet. Dat heeft te maken met de wijze van beoordeling. Verhef je het tot doel of toets je iedere keer opnieuw of het mogelijk is? Ik zie een verschil in benadering tussen de fracties die de heer Veling vertegenwoordigt, en de CDA-fractie. Het laatste woord over dit vraagstuk is nog niet gesproken. Wij zullen er in de komende periode over doorpraten. Ik ben wel een groot voorstander van het duale bestel met openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs in al haar facetten.

De heer Veling heeft gezegd dat de openbare functie ook in goede handen is bij het bevoegd gezag van een bijzondere school. Mijn reactie daarop is: ja, maar onder de condities die dit wetsvoorstel voorschrijft. De handen zijn dus gebonden. Dat verloopt langs de lijn van het wetsvoorstel. De gemeenteraad heeft daarin een positie gekregen.

□

Mevrouw **Linthorst** (PvdA): Voorzitter! Ik had de staatssecretaris willen danken voor haar beknopte maar toch heldere beantwoording, ware het niet dat tot mijn droefheid een nogal essentiële vraag niet is beantwoord. Acht de staatssecretaris het niet verstandig om schaalvergroting ook te bezien in het licht van de ongewenste neveneffecten? Als zij die vraag in tweede termijn wil beantwoorden, kan ik mijn compliment alsnog van tevoren geven.

□

De heer **Veling** (GPV): Voorzitter! Ik dank de staatssecretaris voor de beantwoording, die wat mij betreft terzake was. Dit onderwerp zal inderdaad nog wel eens opnieuw op de agenda komen, maar het is toch goed om in een gedachtewisseling zoals nu even te kijken naar de contouren waarbinnen je de discussie moet voeren. Er kan natuurlijk geen twijfel over bestaan dat je binnen het grondwettelijke kader opereert, maar naar onze mening worden er inhoudelijk heel belangrijke waarden gerealiseerd in bijvoorbeeld artikel 23 van de Grondwet. De discussie moet niet stoppen bij de vraag of het past bij de letter en de bedoeling van artikel 23. Het gaat vooral om de vraag wat ook alweer de bedoeling was van artikel 23. Het gaat simpelweg om vrijheid van onderwijs met alles wat daaraan vastzit en een overheids-garantie voor toegankelijk kwalitatief goed onderwijs. Dat zijn de twee hoekstenen. Dat is historisch gezien in een lang proces neergeslagen in artikel 23. Wij hechten daar bijzonder veel waarde aan. Ik vind wel dat wij de discussie daarover moeten voeren, waarbij wij voorbij de letter van artikel 23 moeten kijken en op de bedoeling van dat artikel moeten letten. Ik realiseer mij dat het vanmiddag niet de plek is en ook

Veling

niet de omstandigheden zijn om er uitgebreid over te spreken. Wellicht is er een andere keer gelegenheid toe.

Ik wil even terugkomen op het antwoord op mijn vraag wat in een samenwerkingsbestuur niet kan wat in een samenwerkingschool wel kan. Dan blijkt het toch vooral te gaan om de relatie tot de overheid. Ik noem het BRIN-nummer, de planning en de bekostiging. Overigens kan een school desgewenst een onderwijsinstelling inrichten. Stel je voor: je wilt differentiëren naar leerlingen en je vindt het verstandig om de openbare kinderen en de bijzondere kinderen op een andere manier te mengen dan je zou verwachten vanwege die etikettes. Dan is er niets wat een samenwerkingsbestuur dat belet. Dat relativeert ook de move die gemaakt is met de nota van wijziging. De vraag wat dit nu voor een school is blijft dus heel lastig. Dat blijft ons grote bezwaar. Het is een hybride vorm. Het is openbaar, maar het is ook bijzonder. Het lijkt mij zelfs een beetje meer bijzonder dan openbaar, maar het past niet in het duale stelsel. Wij houden daar bezwaren tegen. Wij hebben dat eerder gemotiveerd naar aanleiding van de bestuursvorm van de openbare school. Dat ligt in dezelfde lijn.

Ik hoop dat ik in tweede termijn duidelijk heb kunnen maken dat wij deze vorm niet afwijzen vanwege een formeel bezwaar, maar dat wij inhoudelijk beducht zijn voor een ontwikkeling van het stelsel waar misschien niet iedereen duidelijke verderstreckende bedoelingen mee heeft, maar die toch in een richting gaat die uiteindelijk de belangrijke waarden die in artikel 23 zijn vertegenwoordigd in de weg zal zitten. Dat willen wij liever niet op deze verholde en onduidelijke manier.

□

Staatssecretaris **Netelenbos**: Voorzitter! Ik dank mevrouw Linthorst en de heer Veling voor hun opmerkingen in tweede termijn.

Mevrouw Linthorst heeft mij gevraagd om de schaalvergroting te bezien in het licht van onbedoelde neveneffecten. Dat is een zeer belangrijk thema. Ik heb onlangs een boekje naar alle scholen laten sturen, getiteld "Hoe een grote school kleinschalig kan zijn naar leerlingen

toe". Aan schaalvergroting kleeft een groot gevaar als je niet zeer alert bent, namelijk dat een school in zijn organisatie anoniem wordt tegenover leerlingen en dat de leerling niet meer gekend wordt met alle gevolgen van dien. Dat maakt dus ook dat een grote school op zichzelf meer aandacht vraagt, waar het gaat om de kleinschaligheid van de organisatie. Daarnaast kent een grote school of een groot schoolbestuur ook een aantal voordelen, met name ten aanzien van het personeelsbeleid en de financiële en bestuurlijke slagkracht. In de praktijk leidt dit ertoe dat er op een school van zo'n grotere organisatie vaak meer te kiezen valt, ook voor leerlingen en hun ouders. Wij zijn hier echter zeer alert op, omdat de ontwikkeling betrekkelijk nieuw is. Vanaf 1992 hebben wij in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs te maken met schaalvergroting als zodanig. Een en ander is natuurlijk nog lang niet uitgekristalliseerd. Ik kan melden dat ik zelfs een keer een aantal fusiebewegingen heb gestopt, omdat ik vond dat men over voedingsgebieden heen aan het fuseren sloeg. En dat dient geen enkel doel. De overheid is dus zeer alert.

De heer Veling heeft een zeer interessant betoog gehouden. Het is zeker dat hier het laatste woord nog niet over gesproken is, al was het alleen maar omdat wij nog zullen praten over het thema van het rapport van de commissie Aanpassing scholenbestand. Ik ga er althans van uit dat wij nog zullen spreken over het afschaffen van het richtingenbegrip bij aanvragen van scholen en de positie van de ouders. Deze zaken raken de kern van ons bestel.

De heer Veling heeft gewezen op de waarde die artikel 23 vertegenwoordigt, namelijk de vrijheid van onderwijs en de garantiefunctie van de openbare school. Ik zeg erbij dat het dan ook gaat om de aanhoudende zorg van de overheid. In die balans van verhoudingen voeren wij voortdurend discussie. Afhankelijk van de appreciatie zie je de weegschaal bij discussianten wel eens meer de ene of de andere kant uitslaan. Dat maakt het debat over het bestel ook zo interessant. Zoals gezegd, ben ik een groot voorstander van dualiteit binnen het bestel. Dat neemt echter niet weg dat de stichting ook een bestuursvorm kan zijn voor een openbare school. Als je

dat niet accepteert, blijft het onderhavige wetsvoorstel natuurlijk moeilijk. Het borduurt namelijk voort op de eerste stap, namelijk dat ook een stichting een openbare school kan besturen. Ik ben het niet eens met de heer Veling dat het een hybride vorm is. Het gaat namelijk wel om de openbare school naast de bijzondere school. Het gaat om de overwegende overheidsinvloed en alle wezenskenmerken van de openbare school binnen de context van wetgeving die al eerder aan de orde is geweest. En dat begint bij de stichting als zodanig. Ik hoop dat ik mijn visie en positie hiermee verduidelijk heb, maar ik weet niet of ik de heer Veling daarmee heb kunnen overtuigen.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: De aanwezige leden van de fracties van het CDA, de SGP, het GPV en de RPF wordt conform artikel 121 van het Reglement van orde aantekening verleend, dat zij geacht willen worden zich niet met het wetsvoorstel te hebben kunnen verenigen.

Omtrent de orde deel ik het volgende mede. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is nog niet in het gebouw aanwezig en dat dreigt nog wel twintig minuten te duren. Dat betekent dat wij een onvoorziene schorsing krijgen. Dat neemt niet weg dat wij dan nog voorlopen op het tijdschema. Dit heeft mij de vrijheid gegeven om te laten informeren of het mogelijk is om de bewindslieden van Volksgezondheid en van Justitie hier nog voor de dinerpauze aanwezig te hebben, zodat wij na de eerste termijn van de Wet ARHI vervolgens de eerste termijn van het euthanasievoorstel kunnen houden. De antwoorden terzake van beide onderwerpen volgen dan na de dinerpauze. Met het oog op de campagne die plaatsvindt, is het echter niet geheel zeker of de bewindslieden van Justitie en van Volksgezondheid hier ook daadwerkelijk voor de dinerpauze aanwezig kunnen zijn. Met die onzekerheid moet ik op dit moment een schorsing laten ingaan.

Netelenbos

De vergadering wordt van 14.11 uur tot 14.30 uur geschorst.

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Vaststelling van nieuwe regels met betrekking tot de (re)integratie van arbeidsgehandicapten (Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten) (25478).**

De beraadslaging wordt hervat.

De **voorzitter**: Ik dank de staatssecretaris voor het feit dat hij eerder aanwezig wilde zijn dan aanvankelijk aan hem was verzocht.

□

Staatssecretaris **De Grave**: Voorzitter! Het is voor mij een nieuwe ervaring dat de Eerste Kamer sneller is dan gepland. Meestal neemt de zorgvuldigheid wat meer tijd. Ik heb graag gepoogd zo snel mogelijk weer in uw midden te zijn om de discussie over de Wet REA in dit huis met u te vervolgen.

Verskillende sprekers hebben deze wet heel begrijpelijk nog eens geplaatst in het geheel van het gevoerde beleid van een aantal jaren. De termen PEMBA en WULBZ zijn daarbij regelmatig gevallen. Ook in mijn wijze van zien is er nadrukkelijk sprake van samenhang. Een en ander begint natuurlijk nadrukkelijk bij de presentatie van de resultaten van de parlementaire enquête-Buurmeijer. In die enquête is, als ik het goed zie, op twee punten een kernconclusie getrokken. In de eerste plaats is geconstateerd dat de instroom in de WAO veel te hoog is, ook internationaal vergeleken. In de tweede plaats is geconstateerd dat de uitstroom, de mate waarin mensen uit een uitkeringssituatie weer terugkeren naar de arbeidsmarkt, de reïntegratie, veel te beperkt is. Aan het thema "arbeidsongeschiktheid" hebben wij dus een knaap van een probleem met elkaar.

Ik ben het in dat verband eens met de conclusie van de heer Van de Zandschulp. Hij zegt eigenlijk dat deze wet te laat is, omdat men zich te lang en wellicht te eenzijdig heeft geconcentreerd op het probleem van de arbeidsongeschiktheid en de hoogte en de duur van de uitkering. Ik wil daarmee niet zeggen dat ik niet van mening ben dat de maatregelen

op dat punt onvermijdelijk waren. Deze maatregelen waren onvermijdelijk om het probleem van de volumeomvang en de daarmee samenhangende premielast en de gevolgen daarvan voor de werkgelegenheid weer in de greep te krijgen. Het kabinet heeft zich de afgelopen jaren, na de ingrepen in de hoogte en de duur van de uitkering, geconcentreerd op de analyse, zoals die onder andere in de parlementaire enquête-Buurmeijer is gemaakt, en die geprobeerd te vertalen in een aanpak, gericht op de oorzaken van het probleem. Het probleem ligt vooral, ook als je het internationaal vergelijkt, in het zeer hoge aantal arbeidsongeschikten.

Daarmee kom ik op de twee conclusies van de parlementaire enquête-Buurmeijer terug, in de eerste plaats op de instroom. Ik heb het wel eens in die zin geformuleerd dat, als de instroom in de WAO onverminderd doorgaat, elke discussie over reïntegratie iets heeft van het dweilen met de kraan open. Een goed reïntegratiebeleid moet worden geconcentreerd op de groepen die er, ondanks alles, in komen, maar je moet beginnen om de proberen de instroom te beperken. De filosofie die ten grondslag ligt aan de PEMBA en de WULBZ is daarvoor een cruciale. Het gaat daarbij om het niet langer laten samenvallen van de belangen van de werkgevers en de werknemers, gericht op de uitstroom naar de arbeidsongeschiktheidsregelingen. Deze moet worden voorzien van afwegingsmechanismen, in dit geval bij de werkgever, want die kan voor een beperkende werking zorgen.

Anderzijds gaat het erom – dat is niet minder belangrijk – ervoor te zorgen dat mensen die desondanks in die regelingen komen, zoveel als mogelijk is weer kunnen reïntegreren en uit de uitkering weer naar de arbeidsmarkt gaan. Daarvoor is deze wet bedoeld en daarvoor is zij cruciaal. De heer Veling zei dat hij de wet niet ziet als complementair aan PEMBA. In mijn wijze van zien is zij dat wel, althans beleidsmatig. Ik vind het beide onderdelen van hetzelfde probleem. De oplossing is niet om je alleen te richten op maatregelen ter beperking van de uitstroom naar de WAO. Het beleid moet complementair ook gericht zijn op de uitstroom uit de WAO naar de arbeidsmarkt. Misschien is de wet niet complementair vanuit de PEMBA geredeneerd.

Daarin kan ik de redenering van de heer Veling wel volgen. Het is dus wel complementair als het gaat om het beleid dat is gericht op het verminderen van de arbeidsongeschiktheid, maar niet als het gaat om de PEMBA. Op dat punt is mijn wijze van zien net een slag anders. De heer Veling heeft zelf het voorbeeld gegeven van de rem en de gaspedaal.

Ik heb het aan de overzijde wel eens zo geformuleerd dat de PEMBA een goed en noodzakelijk medicijn is voor de kwaal van de zeer hoge arbeidsongeschiktheidsaantallen in dit land. Zoals bij zoveel medicijnen is er sprake van bijverschijnselen. Die bijverschijnselen, een daarvan is een zekere verhoogde mate van risicoselectie – ik heb nooit ontkend dat dat element eraan zit – willen wij bestrijden. Daarbij helpt wetgeving als de Wet REA, omdat deze bij werkgevers bij het weer in dienst nemen van mensen die een ziekte of arbeidsongeschiktheidsverleden hebben, de overweging wegneemt dat zij zo iemand liever niet in dienst willen nemen, omdat die een verhoogd risico heeft, waardoor zij later via PEMBA en WULBZ met hogere lasten te maken kunnen krijgen. Er zijn maatregelen om die afweging bij werkgevers naar de kant van de indienstneming van een arbeidsgehandicapte te laten doorslaan. Ik zie de complementariteit dus primair beleidsmatig, zowel gericht op de uitstroom als op de instroom. Verder zie ik een samenhang tussen REA en PEMBA als het gaat om het bestrijden van bijverschijnselen van het goede medicijn van de PEMBA voor het probleem van de te hoge aantallen arbeidsongeschikten. De initiatiefwet-Van Boxtel hoort daar wat mij betreft ook bij.

Er is bij de voorbereiding van deze wet gekozen voor een andere procedure. Er is heel bewust naar gestreefd om nu niet eerst te komen met wetgeving en vervolgens de reacties af te wachten, maar er is gekozen voor een bijzondere aanpak. Eerst is in de praktijk nagegaan waar behoefte aan is. Het ging daarbij om de uitvoeringspraktijk en in het bijzonder om degenen die uiteindelijk over reïntegratie moeten beslissen. Hoe wij het ook wenden of keren: het gaat om de werkgever of personeelschef die beslissen of iemand met een ziekte of arbeidsongeschiktheidsverleden een