

Voorzitter

Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (Aanpassingswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen) (25415).

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:
- **de verslagen van de commissie voor de Verzoekschriften over een aantal in haar handen gestelde adressen (25702, nrs. 2 t/m 10).**

Overeenkomstig de voorstellen van de commissie voor de Verzoekschriften wordt besloten.

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 samenwerkingscholen (24137).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Lienburg** (PvdA): Mijnheer de voorzitter! Het is zo'n eenvoudig regeltje in het regeerakkoord: "De bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool wordt wettelijk geregeld." Dat is er niet helemaal van gekomen. Na de derde nota van wijziging is zelfs het woord "samenwerkingsschool" uit het wetsvoorstel verdwenen en is de variant die als laatste aan het wetsvoorstel werd toegevoegd, nog de enige die is overgebleven: de besturenfusie.

Bij de gang die het wetsvoorstel heeft moeten gaan, heeft de Grondwet een doorslaggevende rol gespeeld, al is vanaf het begin duidelijk geweest dat daarover ook door deskundigen verschillend kan worden gedacht. Ook wij zijn echter van oordeel dat bij de interpretatie van de Grondwet de mening van onafhankelijke adviseurs van de regering, zoals de Raad van State en de Onderwijsraad, zwaar moet wegen, ook al is het de wetgever zelf

die bij zijn wetgevende taak de Grondwet interpreteert.

In de Grondwet liggen principes, zij het niet alle, vast die richtinggevend beogen te zijn voor het staatkundige leven en voor de samenleving. De Grondwet is echter ook een levend bezit van de samenleving, zodat van tijd tot tijd de vraag mag worden gesteld of de richtinggevendheid van de zaken die in de Grondwet vastliggen, nog legitiem is. Het gaat daarbij om een subtiel evenwicht tussen enerzijds het richting geven aan de samenleving en anderzijds het zich aanpassen aan veranderingen in die samenleving. De samenleving laat zich nu eenmaal niet in alle opzichten sturen en voorts is iedere verandering geen verslechtering.

Aan het slot van zijn advies van 27 juni 1996 stelt de Onderwijsraad dat deze zich niet gebogen heeft over de vraag of het wenselijk is, een wijziging van de Grondwet te bevorderen omdat die vraag buiten de reikwijdte van de adviesaanvraag valt. Heeft het kabinet een dergelijke adviesaanvraag overwogen? Zo nee, waarom niet?

Tijdens het algemeen overleg van 5 juni 1997 is uitvoerig gedebatteerd over het regeringsstandpunt over het nadere advies van de Onderwijsraad. Bij die gelegenheid heb ik mij een voorstander getoond van de mogelijkheid om te komen tot instituutfusies. Naar de mening van mijn fractie zou dat binnen de marges van de Grondwet ook kunnen, als de verschillende stromingen duidelijk herkenbaar zouden zijn in de organisatie van de school. In de praktijk is bewezen dat dit ook kan. Het feit dat er 87 samenwerkingsscholen bekend zijn – ik denk dat er nog meer zijn – geeft aan dat ook binnen de huidige regelgeving op basis van vrijwilligheid veel mogelijk is.

Het ontbreken van een wettelijke basis maakt echter dat scholen nu meestal kiezen voor een bepaalde kleur. Daarmee wordt het de scholen heel moeilijk gemaakt om duidelijk te maken welk onderwijs op de school wordt gegeven. Tegelijkertijd komt er een oneigenlijk element in het proces van planning van scholen, dat uitgaat van de richting. Claims op leerwegen op denominatieve gronden kunnen het evenwichtig geheel van voorzieningen in een regio ernstig verstoren. Ik ben benieuwd hoe de staatssecretaris

zich die planning voorstelt na een besturenfusie. Deze vraag is vooral actueel in verband met de herschikkingen in het MAVO-VBO. Het lijkt er niet op dat de richtingvrije planning tijdig voor een oplossing zorgt, maar misschien zie ik dat verkeerd.

De heer **Van de Camp** (CDA): Zou mevrouw Lienburg mij kunnen uitleggen wat dit wetsvoorstel betekent voor de bestaande samenwerkingscholen?

Mevrouw **Lienburg** (PvdA): Dat is de volgende vraag die ik wil stellen aan de staatssecretaris.

Een andere vraag die hiermee nauw verband houdt, zoals de heer Van de Camp ook al door had, is wat er gebeurt met de samenwerkingscholen die er al zijn. Is het de bedoeling dat zij worden gedoogd en wat betekent dit dan? Blijft het bij de nu bekende samenwerkingsscholen of kunnen er ook nieuwe aan toegevoegd worden? De mogelijkheid dat schoolbesturen, waar dat nog kan, de reeds gevormde school weer omzetten in de oorspronkelijke scholen, zodat zij alsnog binnen de kaders van het wetsvoorstel passen, heeft niet de voorkeur van mijn fractie, omdat dit in veel gevallen tot het verdwijnen van onderwijsvoorzieningen zal leiden.

De heer **Schutte** (GPV): Het begrip "gedoogd" verbaast mij een beetje. Dat suggereert dat de situatie onwettig zou zijn. Ik heb niet de indruk dat er scholen in Nederland bestaan die onder de noemer van samenwerkingsscholen vallen, bijvoorbeeld die 87, die onwettig zijn. Zij kunnen misschien niet doen wat zij graag willen, maar dat is toch iets anders dan gedogen.

Mevrouw **Lienburg** (PvdA): Als wij het voorstel aannemen en alleen de besturenfusie mogelijk maken, kan dat in veel gevallen een oplossing zijn. En ik weet wel zeker dat dit een oplossing kan zijn, omdat je het kunt regelen. Ik kan mij echter voorstellen dat er bij de samenwerkingsscholen ook situaties zijn waarbij je dat heel moeilijk kunt realiseren. Ik vraag mij af wat er met die scholen gaat gebeuren.

De heer **Schutte** (GPV): Die vraag heb ik ook wel, maar dan is nog niet de vraag aan de orde of er sprake is van gedogen van iets wat al bestaat.

Liemburg

Ik weet niet dat er op het ogenblik onwettige situaties bestaan.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Die bestaan niet, omdat men in heel veel gevallen ook een kleur heeft aangenomen. Ik vind dat ongewenst, omdat de situatie die feitelijk erkend is, anders is dan de werkelijke situatie. Daarom waren wij graag verdergegaan. Als dit wetsvoorstel straks is aangenomen, zullen alle scholen die nu als samenwerkings-school bekend zijn of die zich samenwerkings-school voelen, hun eigen regeling tegen het licht moeten houden. Het is mogelijk dat zij dan moeten concluderen dat het moeilijk is om de eigen situatie in overeenstemming te brengen met het wetsvoorstel, bijvoorbeeld omdat zij trajecten opnieuw moeten doen, zoals de vorming van een bestuur. Mijn vraag aan de staatssecretaris is wat er gebeurt in die situatie.

De heer **Schutte** (GPV): U suggereert met deze opmerking toch niet aan de staatssecretaris dat scholen die nu misschien contre coeur binnen het systeem van de huidige wet functioneren, straks een echte samenwerkings-school kunnen worden zoals aanvankelijk in het wetsvoorstel stond, maar er nu niet meer in staat? Dat lijkt mij niet de bedoeling.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Ik kom straks op een heel concreet voorbeeld, waarvoor indertijd een speciaal wetsartikel is bedacht. Ik kan mij voorstellen dat je aan het wetsvoorstel een lijst van scholen toevoegt die je erkent als niet vallend binnen de regels van de wet en die je dus een status aparte geeft. Ik wil echter eerst het antwoord van de staatssecretaris hierop horen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Op dit moment functioneren alle 86 of 87 samenwerkings-scholen, op Eernewoude na, ofwel onder de paraplu van het openbaar onderwijs ofwel onder de paraplu van het bijzonder onderwijs. Er is wat dit betreft dus geen probleem. Ik zou het goed vinden om te weten dat ook u dit geen probleem vindt en dat op z'n minst kan blijven bestaan wat er op dit moment al is op dit terrein.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Het is op zich geen probleem, maar het lost ook niets op. Ik heb specifiek de

planning genoemd, want in het feitelijke functioneren van de scholen is er geen probleem. Alle deelnemers hebben ermee ingestemd en daarom kan de school zo functioneren. Een samenwerkings-school die een openbaar deel heeft, maar de bijzondere kleur heeft aangenomen, telt in het planningsproces echter als bijzondere school. Dit kan leiden tot heel oneerlijke concurrentieverhoudingen bij het toewijzen of uitruilen van afdelingen. Hiermee verhullen wij dat er werkelijk een probleem is. Als dit probleem er niet was, hadden wij helemaal niet over een wetswijziging hoeven te praten, want in de praktijk is er binnen de huidige regelgeving al veel mogelijk.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik ben het er met u over eens dat wij het niet gemakkelijker maken om een samenwerkings-school te beginnen, maar de vraag is vervolgens of je het datgene wat er is, de constructies die er zijn, moeilijker moet maken. Dit beoogt D66 in ieder geval niet. Het probleem van de planning dat u aankaart, is overigens heel reëel. Ik verwacht daarop een goed antwoord van de staatssecretaris.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Als wij dit wetsvoorstel aannemen, regelen wij alleen iets in de situaties waarin je verschillende scholen in stand kunt houden, en niet in de situaties waarin het aantal leerlingen echt een probleem is.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Nogmaals, dit betekent niet dat wat nu mogelijk is, onmogelijk wordt.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Nee, dat bepleit ik ook niet. Ik blijf wel vrezend dat een aantal bekende samenwerkings-scholen niet onder deze wet kan vallen. Hierop verwacht ik een reactie van de staatssecretaris.

Helaas lijkt het erop dat het wetsvoorstel geen oplossing heeft voor de samenwerkings-school voor openbaar en protestants-christelijk onderwijs in Eernewâld, die tot 1999 een aparte positie in de WBO heeft gekregen. Het probleem met deze school is dat zij voldoet aan alle criteria van een nevenvestiging, maar dat een hoofdvestiging ontbreekt waarin zowel het openbaar als het protestants-christelijk onderwijs is vertegenwoordigd. Terugkeren naar de oorspronkelijke situatie lost in dit geval niets op,

want dat zou sluiting van de school betekenen. Mijn vraag aan de staatssecretaris is dan ook welke oplossing zij in deze situatie voor ogen heeft. Behoudt de school haar aparte status?

Een andere vraag over het wetsvoorstel heeft betrekking op de positie van het personeel. Het personeel dat werkzaam is aan de openbare school, wordt volgens het wetsvoorstel benoemd krachtens een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Hieruit kan afgeleid worden dat de stichting waarbij het personeel van de school wordt aangesteld, niet aangemerkt wordt als een instelling van openbare dienst. Hiermee wordt de overheersende overheidsinvloed, een van de kenmerken van openbaar onderwijs, losgelaten. Wat vindt de staatssecretaris hiervan en kan dit opgelost worden door nadere eisen te stellen aan de samenstelling van het bestuur?

In verband met het bijzondere deel van het onderwijs heeft de staatssecretaris eerder aangekondigd een richtlijn vast te stellen voor het participatiefonds en de USZO om erin te voorzien dat denominatieve aspecten van de rechtspositie van het personeel geen belemmering kunnen zijn voor het ontstaan van samenwerkings-scholen. Komt deze richtlijn er ook nu de samenwerkings-school als zodanig er niet komt, tenminste voorlopig niet? Ik zeg "voorlopig", omdat dit wetsvoorstel slechts een oplossing biedt in die situaties waar de scholen met het oog op de instandhoudingsnorm groot genoeg zijn om voort te bestaan, maar in het kader van vergroting van de zelfstandigheid een grotere bestuurlijke schaal wenselijk vinden. Daar waar scholen als zodanig te klein zijn om voort te bestaan, is die oplossing er niet.

Het is de vraag hoelang we daarmee door kunnen gaan, want er wordt, Grondwet of niet, aan de fundamentele van het duale stelsel gemorreld. Scholen groeien naar elkaar toe. Als gevolg van de nieuwe bestuursvormen krijgt het openbaar onderwijs de gelegenheid qua organisatie steeds meer bijzonder te worden. Dat was een noodzakelijke aanpassing, want bijzondere scholen worden door open te staan voor alle kinderen steeds meer openbaar. Als deze ontwikkeling soepel verloopt, voorzitter, komt die aanpassing van de Grondwet er op den duur vanzelf.

Liemburg

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Voorzitter! Ik wil graag een vraag aan mevrouw Liemburg stellen ten aanzien van het personeel. De toezegging om richtlijnen op te stellen voor het participatiefonds, betrof de tweede variant van het voorstel van wet. Die variant hebben wij nu niet, maar ik zou mij kunnen voorstellen dat het nog steeds nodig is om dat te doen. Kan mevrouw Liemburg zich dit ook voorstellen?

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Ja, dat kan ik mij voorstellen; anders had ik de vraag niet gesteld.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Ik zou graag twee korte vragen willen stellen aan mevrouw Liemburg. Op de eerste plaats deze vraag: wanneer legt de PvdA-fractie een advies van de Raad van State nu naast zich neer en wanneer wordt er rekening mee gehouden?

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Zo statisch zit de wereld niet in elkaar, dat we daar een heel algemene formulering voor kunnen bedenken. Je gaat het natuurlijk van geval tot geval bekijken en je weegt ook de argumenten die de Raad van State heeft aangevoerd. Over dit wetsvoorstel in zijn oorspronkelijke vorm was al veel discussie. We hebben daar ook adviezen over ingewonnen van individuele hoogleraren, die er heel verschillend over dachten. Uiteindelijk, zo hebben we vastgesteld, heeft de Kamer het laatste woord.

Het is ook heel duidelijk dat er in deze Kamer onvoldoende draagvlak is om op dit tijdstip, gehoord alle adviezen, zelf het initiatief te nemen tot een grondwetswijziging. Het betekent dat op dit moment de tijd daar niet rijp voor is. Ik had dus graag – daarom heb ik die vraag ook aan het kabinet gesteld – een concrete adviesaanvraag aan de Onderwijsraad gezien van de kant van het kabinet, omdat de Onderwijsraad er ook een handreiking toe heeft gegeven. Misschien had je tot die grondwetswijziging moeten komen, maar op dit moment is geconcludeerd – wij hebben ons daarbij aangesloten – dat de samenwerkingschool niet kan binnen de grenzen van de wet. Wij vinden ook dat het advies van de Raad van State, als het gaat om de bestuurlijke samenwerking, te ver gaat.

De heer **Van de Camp** (CDA): Maar, voorzitter, dan is meteen mijn tweede vraag deze. Het is toch wel vreemd om aan de ene kant het advies van de Raad van State naast je neer te leggen – de Raad van State zegt immers dat ook deze bestuurlijke variant in strijd is met de Grondwet – en tegelijkertijd min of meer te vragen om een grondwetswijziging. Is mevrouw Van Liemburg van mening dat er een grondwetswijziging moet komen voor de samenwerkingschool?

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Ik heb geconstateerd dat de samenwerkingschool als zodanig niet past binnen de Grondwet zoals die nu geformuleerd is. Dan kun je de werkelijkheid aanpassen aan de Grondwet en je kunt ook de vraag stellen of nu misschien de tijd gekomen is om eens te kijken naar de Grondwet. Ik zou me voor kunnen stellen, gezien de ontwikkelingen in de samenleving, dat je aan het duale stelsel – het onderwijs is openbaar of het onderwijs is bijzonder – een tertium toevoegt dat inhoudt: “in andere situaties voorziet de wet”, en in ieder geval een opening biedt, daar waar het draagvlak er is in de samenleving, dit toch anders te regelen. Dat zou ik mij voor kunnen stellen en vandaar ook de vraag aan de staatssecretaris, waarom zij dat advies niet heeft gevraagd.

Of nu de tijd rijp is om dat te doen? De principes van het onderwijs wegen ook in onze fractie heel zwaar, alsmede de hele traditie van het onderwijs: het duale stelsel, het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs, en hoe dat tot stand is gekomen en hoe dat groeit. Daar beslissen wij niet op een namiddag over. Maar als je ziet dat de ontwikkeling in de samenleving een bepaalde richting op gaat, dan zie je ook dat er grenzen aan zijn om te kunnen zeggen: de samenleving past zich maar aan.

De heer **Van de Camp** (CDA): Wij houden erover op! De constatering dat de samenwerkingschool niet past in de Grondwet, vind ik voor dit moment al voldoende!

De heer **Schutte** (GPV): Mijnheer de voorzitter! Ik voer vandaag mede het woord namens mijn collega's van de fracties van de SGP en de RPF. Het

zal voor u geen betoog behoeven dat zij, gezien het belang van het onderwerp, bijzonder graag aan dit debat hadden willen deelnemen, maar verplichtingen elders stonden daaraan in de weg.

Voorzitter! We kruisen vandaag niet voor het eerst de degens over de samenwerkingschool en dat zal, als het aan de staatssecretaris ligt, ook niet de laatste keer zijn. Want zij heeft dan wel de mogelijkheid tot het vormen van institutionele samenwerkingscholen uit het wetsvoorstel geschrappt, maar dat ging bepaald niet van harte. Bovendien heeft zij impliciet te kennen gegeven dat zij haar pogingen om tot een wettelijke regeling voor institutionele samenwerkingscholen te komen, niet opgeeft. Zij deelt de overwegende bezwaren van de Onderwijsraad en de Raad van State niet maar om de invoering van de bestuurlijke samenwerkingschool niet te vertragen, ziet ze thans van haar aanvankelijke voornemens af. De regering houdt de consequenties daarvan in beraad.

Laat ik maar meteen stellen dat ik hoop dat dit wel de laatste keer is dat we over de samenwerkingschool spreken. Afgezien van de vraag of ik al dan niet met het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt kan instemmen, leeft bij mij de vraag of na aanvaarding van dit wetsvoorstel nog wel sprake is van een maatschappelijke behoefte aan samenwerkingscholen. Het argument dat telkens is aangevoerd, namelijk de bestaande situatie die tot een wettelijke regeling voor institutionele samenwerkingscholen dwingt, lijkt mij daarbij niet van doorslaggevend belang. Ook in het aanvankelijke wetsvoorstel zou er immers niets aan de bestaande vormen van samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs behoeven te veranderen vanwege de mogelijke consequenties die dit met zich zou brengen.

Een wettelijke regeling voor institutionele samenwerkingscholen is dus niet aan de orde vandaag. Dat betekent niet dat we geheel aan de discussie, zoals die is gevoerd in de schriftelijk voorbereiding, waarin de institutionele samenwerkingschool centraal stond, voorbij kunnen gaan. Belangrijke elementen uit die discussie zijn immers ook van belang bij de beoordeling van het voorstel zoals dat nu voorligt. Ik denk daarbij aan zaken als het duale karakter van

Schutte

ons onderwijsbestel en de consequenties van het doorbreken van dit karakter voor openbaar en bijzonder onderwijs. Argumenten die eerder zijn gewisseld met betrekking tot de institutionele samenwerkingsschool kunnen, voorzover zij daarop betrekking hebben, dan ook worden gewisseld in de context van bestuurlijke samenwerkingsschool. Ik zal in mijn bijdrage, voorzover relevant, telkens spreken over bestuurlijke samenwerkingsscholen, ook al had de discussie in de schriftelijke voorbereiding betrekking op de institutionele samenwerkingsschool.

Onlangs, bij de begrotingsbehandeling, stelde de staatssecretaris dat zij de keuze voor de bestuurlijke samenwerkingsschool inhoudelijke wil motiveren. Ik ben daar blij om, temeer omdat het inhoudelijke aspect bij de motivering om te komen tot de bestuurlijke samenwerkingsscholen aan de magere kant is geweest, met name daar waar het gaat om de grondwettelijke kant van de zaak. Daarmee bedoel ik natuurlijk niet te zeggen dat er geen aandacht is geweest voor de constitutionele elementen die onlosmakelijk aan het onderwerp samenwerkingsscholen verbonden zijn. Het gaat mij meer om de manier waarop de regering artikel 23 van de Grondwet hanteert ter rechtvaardiging van de keuze om de bestuurlijke samenwerkingsschool wettelijk te verankeren. Opvallend is dat de staatssecretaris, gevraagd naar de relevantie van deze motieven, in de nota naar aanleiding van het verslag opmerkt dat zij daarin niet wil treden. Waar het haar om gaat, is dat zij slechts wettelijke knelpunten voor samenwerkingsscholen wil wegnemen om tegemoet te komen aan de behoeften tot samenwerking. Ik vind dat een wat vreemde redenering. Want als, zoals wordt gesteld, er sprake is van een maatschappelijke noodzaak om te komen tot samenwerkingsscholen, dan zou de wetgever zijn verantwoordelijkheid moeten nemen. Daaraan wordt maar zeer ten dele tegemoetgekomen. Met het oorspronkelijke wetsvoorstel werd uiteindelijk niet beoogd afbreuk te doen aan bestaande vormen van samenwerking. Het voorstel wilde slechts een passender instrumentarium bieden dan thans voorhanden is. Als dat nu zo is, hoe kan de staatssecretaris dan stellen dat de feitelijke situatie thans om een

wettelijke regeling van de samenwerkingsschool vraagt? De feitelijke situatie en de maatschappelijke noodzaak die tot een wettelijke regeling zouden nopen, vallen natuurlijk ook moeilijk te rijmen met het vrijwillige karakter van de samenwerkingsschool. Want wat gebeurt er als bijzondere scholen collectief zouden afzien van het aangaan van samenwerkingsscholen? Voor welke afweging zou de regering zich dan geplaatst zien?

Nu zal de staatssecretaris wellicht opperen dat deze discussie zich in de schriftelijke voorbereiding vooral toespitste op de samenwerkingsschool en niet op de bestuurlijke fusie. En dat is juist. Uitdrukkelijk werd door de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag opgemerkt dat het bij bestuurlijke fusie om een principiële andere constructie ging, waarmee men het oorspronkelijke wetsvoorstel niet wilde belasten. Bestuurlijke fusie, zo merkte zij op, kon bovendien nog niet doordachte problemen opleveren met betrekking tot bijvoorbeeld planning, bekostiging en bestuursaanstelling, doordat hierbij immers gelijktijdig van kracht zijn regels voor het openbaar onderwijs en voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs. Als ik die opmerking serieus neem, dan is het eigenlijk verbazend dat de staatssecretaris het wetsvoorstel toch betrekkelijk gemakkelijk heeft omgezet in het wetsvoorstel dat thans voorligt en dat zich beperkt tot de bestuurlijke fusie. Deze bezwaren zijn kennelijk niet langer relevant. Eigenlijk is dat ook niet zo vreemd. Ik vond de verschillen tussen de institutionele samenwerkingsschool enerzijds en de bestuurlijke fusie tussen instellingen van openbaar en bijzonder onderwijs toch hoofdzakelijk gradueel. Ik kan de essentie van mijn kritiek ten aanzien van het belang dat met dit wetsvoorstel wordt gediend dan ook handhaven.

In het nader rapport wordt nog nadrukkelijker dan eerst gewezen op de maatschappelijke noodzaak om de mogelijkheid tot bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere instellingen te creëren. De openbare instellingen zouden in een achterstandspositie terechtkomen, vergeleken met het bijzondere onderwijs omdat bijzondere scholen wel tot bestuurlijke samenwerking, over de richting heen, kunnen

overgaan. Omdat er onvoldoende openbare fusiepartners zijn, zien openbare scholen met name in Limburg vaak nog als enige optie omzetting van het openbaar onderwijs in algemeen-bijzonder onderwijs en daarop volgend fusie met het rooms-katholieke voorgezet onderwijs in hun provincie. Ik zal niet ontkennen dat hier een probleem ligt. De vraag is echter of dit wetsvoorstel een oplossing biedt voor deze problematiek. Ik denk het niet. Want in de eerste plaats bestaat er geen enkele garantie dat dit wetsvoorstel ertoe zal leiden dat de praktijk anders zal worden. Vrijwilligheid staat immers centraal. Bijzondere instellingen behoeven niet tot bestuurlijke samenwerking over te gaan, zeker niet als de openbare instellingen in een afhankelijkheidspositie verkeren. Dus is de vraag wat de regering doet als in Limburg wordt afgezien van bestuurlijke fusies. Men kan bijzondere scholen in dat geval toch moeilijk gaan dwingen tot bestuurlijke fusie. Bovendien rijst de vraag of de overheid op deze wijze de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van openbare scholen niet te gemakkelijk afschuift op het bijzonder onderwijs. Dat kan grondwettelijk toch niet de bedoeling geweest zijn?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik zocht naar een natuurlijk rustpunt in uw betoog, mijnheer Schutte, maar ik kon het niet vinden. Daarom stel ik nu mijn vraag. U sprak over maatschappelijke behoefte en maatschappelijke noodzaak. U zei: die zijn niet aangetoond. Als dat aangetoond zou zijn of worden, zou u dan voor de samenwerkingsschool zijn?

De heer **Schutte** (GPV): Als er een maatschappelijke noodzaak bestaat in de samenleving, zeg ik: dan moet je een weg vinden om daaraan te voldoen. Of die weg kan via een wetsvoorstel als het onderhavige of via een grondwetswijziging, is de volgende vraag. Het zal duidelijk zijn dat ik dan zeg: het zal via de koninklijke weg van grondwetsherziening moeten.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Dat heeft u inderdaad eerder gezegd, in het overleg hierover op 5 juni. Bent u ervoor om de koninklijke weg van de grondwetswijziging te bewandelen

Schutte

om de samenwerkingsschool mogelijk te maken als aangetoond kan worden dat er nog steeds een grote maatschappelijke behoefte is aan de samenwerkingsschool?

De heer **Schutte** (GPV): Als die maatschappelijke behoefte wordt aangetoond en als duidelijk is dat de samenwerkingsschool een oplossing biedt – ik wijs op de vragen die ik hierover eerder heb gesteld – dan zeg ik: wie is de overheid om dat dan tegen te gaan?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Mooi!

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Ik vervolg mijn betoog op het punt van de vrijwilligheid. Is het toch niet een beetje de bedoeling dwang of drang tot medewerking aan bestuurlijke fusie uit te oefenen? Ik kom tot die vraag omdat ik onlangs in een plattelandsgemeente in Overijssel was, waar men graag een brede scholengemeenschap binnen eigen grenzen wil. De kans op de vorming daarvan zou alleen bestaan als het openbaar onderwijs en de richtingen van bijzonder onderwijs in de gemeente de handen ineen zouden slaan om tot een soort samenwerkingsschool te komen. Een van de bijzondere scholen in de gemeente wilde echter vasthouden aan de eigen richting en daarom niet meedoen aan de vorming van een samenwerkingsschool. Vervolgens nam de gemeenteraad met de kleinste mogelijke meerderheid een motie aan waarin burgemeester en wethouders werd gevraagd te proberen de desbetreffende bijzondere school over te halen toch mee te werken. Formeel kan een gemeentebestuur zoiets natuurlijk willen en proberen, maar rechtens heeft men geen been om op te staan. En dat is, dunkt mij, maar goed ook. Maar als nu zonder een wettelijke mogelijkheid van bestuurlijke fusie gemeenten al politieke druk uitoefenen op scholen om mee te werken aan de vorming van een samenwerkingsschool, zal dat dan niet nog sterker het geval zijn als de wet er formeel mogelijkheden voor biedt?

De heer **Cornielje** (VVD): Maar dit doet toch niets af aan het feit dat scholen niet mee hoeven te doen in zo'n verband?

De heer **Schutte** (GPV): Nee, maar

de vraag is of het gemeentebestuur het schoolbestuur onder druk moet gaan zetten met een beroep op het belang van de gehele burgerlijke gemeenschap in het dorp en of dat schoolbestuur dan maar over zijn principiële bezwaren heen moet stappen en zich moet conformeren aan datgene wat de andere richtingen binnen de gemeente willen. Moeten de gemeentebesturen die druk uitoefenen? Ik denk het niet.

De heer **Cornielje** (VVD): Maar een bestuur kan natuurlijk argumenten hebben om een brede scholengemeenschap te realiseren. Een reden zou kunnen zijn dat anders een VBO-school in die gemeente zou verdwijnen. In dat geval kun je toch een appèl doen op een andere school om medeverantwoordelijkheid te dragen en eraan mee te werken dat die voorziening voor de gemeente behouden blijft. Een appèl doen op en druk uitoefenen op zijn natuurlijk twee verschillende zaken. De school die het betreft heeft natuurlijk de ruimte om "nee" te zeggen en om eventueel de andere kant op te kijken.

De heer **Schutte** (GPV): Met het huidige bestel hebben ze die zonder meer. Er is namelijk geen instrumentarium geboden waarmee men in een bepaalde richting gedwongen zou kunnen worden. Echter, als men deze mogelijkheid gaat formaliseren, zal het gewicht dat zo'n appèl krijgt verzaamd worden en wel vanwege het enkele feit dat de wetgever die mogelijkheid nadrukkelijk heeft willen openen. Maar nogmaals, formeel heb ik geen bezwaar tegen een dergelijke gang van zaken. Ik zeg alleen: je ziet nu al gebeuren dat scholen die niet meer doen dan vasthouden aan hun grondwettelijke rechten onder, ook politieke, druk gezet worden om toch maar over hun bezwaren heen te stappen. Ik meen dat dit geen goede zaak is.

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter! Een dergelijke constructie kan natuurlijk ook een reddingsboei zijn. Gebruikmaking ervan zou kunnen voorkomen dat die kleine school moet verdwijnen.

De heer **Schutte** (GPV): Maar die afweging zal men zelf in alle vrijheid moeten kunnen maken. Men zal zelf moeten kunnen bepalen of men die school daar wil handhaven of dat

men het risico wil lopen een fusie met scholen van de eigen richting te moeten aangaan ook al is dan de onderlinge afstand groter. Dat is eigen aan ons onderwijsbestel. Daarvoor heeft men geen druk van de overheid nodig.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Voorzitter! Er is niet alleen behoud van vrijwilligheid, maar meer. Het bijzonder onderwijs kan zijn eigen voorwaarden stellen aan de beoogde samenwerking of fusie. Dat is de kern van de vrijheid van onderwijs. Wat dat betreft verkeert het bijzonder onderwijs in een zeer bevoorrechte positie.

De heer **Schutte** (GPV): Het onderwijs kan inderdaad voorwaarden stellen. Daarom is ook niet de inbreng van het gemeentebestuur nodig die nog eens druk gaat uitoefenen. Druk voor een bepaalde keuze is er namelijk als in de raad terzake een motie wordt aangenomen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): De vrijheid om dan je eigen voorwaarden te stellen, blijft voor 100% gelden.

De heer **Schutte** (GPV): Dat is de vraag. In ieder geval moet het schoolbestuur zelf tot een afweging kunnen komen.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Voorzitter! Waarom zou de desbetreffende school niet geconfronteerd mogen worden met het maatschappelijk belang dat door de gemeenteraad kan worden verwoord? Hierbij gaat het dan toch om dezelfde confrontatie waarover de heer Schutte in het begin van zijn betoog sprak, de confrontatie van het maatschappelijk belang met de verankering van rechten in de Grondwet.

De heer **Schutte** (GPV): Mijn opmerking over het maatschappelijk belang stelde op de argumentatie van de staatssecretaris. Daarbij ging het dus niet om mijn woorden. Ik heb zelf ook aangegeven dat ik er niet van overtuigd ben dat het maatschappelijk belang in dezen aanwezig is. Wij moeten oppassen bij het gebruik van de woorden vrijheid en eigen verantwoordelijkheid van scholen. Scholen kunnen gebruik maken van hun grondwette-

Schutte

lijke rechten. Wij moeten die niet onder druk gaan zetten met het argument: een brede visie brengt met zich mee dat het beter zou zijn als u uw bezwaren opzij zou zetten en u met uw school op zou gaan in een groter verband. In feite krijg je dan, zij het in wat andere vorm, de discussie die altijd gevoerd werd bij de vraag: moet je streven naar de ene, onverdeelde openbare school of moet je ruimte laten voor de scholen met een eigen richting? We komen dan dus weer uit op de oude discussie.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Er zijn in die gemeenten andere belangen dan alleen het belang van de desbetreffende school. Waarom mag die school daar niet mee geconfronteerd worden? Het recht om uiteindelijk een eigen keuze te maken, blijft namelijk onverlet. Waarom zou je die school die maatschappelijke discussie moeten onthouden?

De heer **Schutte** (GPV): Die school wordt daar natuurlijk mee geconfronteerd, alleen al door het enkele feit dat de collega-scholen in die gemeente deze school hierover zullen benaderen. Als de plaatselijke overheid hier echter nog eens een schepje bovenop doet door politieke druk uit te oefenen om vooral een bepaalde keuze te maken, dan gaan wij de verkeerde kant op. Daarbij wordt namelijk afgedongen op de eigen identiteit. Ingevolge de motie zal er op dit punt een zeer vage formulering opgenomen worden. Dat moeten wij echter niet doen.

Voorzitter! Ik kom nog even terug op een ander aspect dat ik al noemde, namelijk de oorzaken die ten grondslag liggen aan de noodzaak om te komen tot een bestuurlijke visie. Waardoor zijn de openbare scholen in Limburg eigenlijk in de problemen gekomen? Is dat niet met name door het beleid dat de overheid voert met betrekking tot schaalvergroting? Ik geef toe dat er argumenten zijn om een schaalvergrotingsbeleid te voeren, zeker in relatie met autonomievergroting. In debatten met de regering heb ik er echter meer dan eens op gewezen dat aan schaalvergrotingsoperaties ook grenzen zijn te stellen. De gang van zaken in Limburg vormt daarvan naar mijn oordeel een illustratie. Licht het niet op de weg van de overheid

dat zij in haar beleid rekening houdt met de grondwettelijk aan haar opgedragen taak om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs? En betekent het feit dat er in Limburg een dergelijke situatie bestaat, eigenlijk niet dat de overheid in dat opzicht wat tekort is geschoten?

Het zal duidelijk zijn dat de fracties waarvoor ik mag spreken, nogal wat kritische kanttekeningen plaatsen achter de doelstellingen van het wetsvoorstel. Die kritiek verdiept zich, als ik deze plaats in het perspectief van de grondwettelijke haalbaarheid van de figuur van de bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere instellingen. Is een dergelijke bestuurlijke fusie grondwettelijk legitiem? Toen ik de discussie hierover, zoals die tot dusverre is gevoerd, nog eens naliep, viel het mij op met welk een gemak door de regering over fundamentele kritiek werd heengelopen. In zekere zin blijkt dat al uit het herhaaldelijk aangevoerde argument dat de samenwerkingschool er dient te komen, omdat dit in het regeerakkoord is afgesproken. Nu begrijp ik dat het regeerakkoord voor coalitiepartijen van belang is, maar dat wil niet zeggen dat daarmee naar believen inhoud kan worden gegeven aan grondwettelijke rechten en vrijheden.

Vergelijkbaar is de verwijzing naar de door de Kamer aangenomen motie-De Cloe, waarbij door een meerderheid werd uitgesproken dat een samenwerkingschool voor onder meer het openbaar onderwijs zowel publiek- als privaatrechtelijk kan worden vormgegeven. Nu heb ik groot respect voor de wensen van Kamermeerderheden, maar ook hier geldt dat een dergelijke meerderheid geen zelfstandig argument vormt voor het interpreteren van grondrechten. Dergelijke rechten zijn er niet voor niets. Bovendien kan de Kamer het ook wel eens bij het verkeerde eind hebben. Dat is ook wel gebleken met betrekking tot deze motie. Ook naar de mening van de staatssecretaris kan de samenwerkingschool immers niet publiekrechtelijk worden vormgegeven. Dat geldt naar mijn mening ook voor de privaatrechtelijke variant. De fracties van SGP en RPF en mijn fractie hebben destijds niet voor niets tegen deze motie gestemd. En wij staan daarin niet alleen. Immers, ook de Onderwijsraad en de Raad van State hebben principiële bezwaren tegen

niet alleen de samenwerkingschool, maar ook de bestuurlijke fusie. Naar het oordeel van de Raad van State is de constructie van bestuurlijke fusie in het licht van artikel 23 van de Grondwet zelfs ontoelaatbaar. Wat de samenwerkingschool betreft, heeft de regering inmiddels haar conclusies getrokken; wat de bestuurlijke fusie betreft, zet zij haar voornemens door. Handelt zij daarin juist?

Zojuist merkte ik op dat de regering nogal gemakkelijk over de kritiek op de samenwerkingschool, al dan niet institutioneel vormgegeven, heen loopt. Illustratief in dit verband is de reactie van de staatssecretaris op het advies van de Raad van State. Zij stelt: "De wetgever heeft door de Wet educatie en beroepsonderwijs immers al uitgesproken dat bestuurlijke samenwerking op zichzelf niet ongrondwettig kan zijn. In de WEB is immers de mogelijkheid vastgelegd van bestuurlijk gefuseerde instellingen. Het kan daarbij gaan om één bevoegd gezag met een openbare en bijzondere instelling." Nu hebben onze fracties aan de behandeling van de WEB nogal indringende herinneringen die van tijd tot tijd best mogen worden opgehaald. Maar ik moet zeggen dat ik mij wat verbaasd heb over dit argument, zeker als ik de opmerking van de staatssecretaris in de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot de WEB naast deze stelling leg. In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de staatssecretaris immers helder en duidelijk aan dat het bij de WEB om een volstrekt andere situatie ging. Ik citeer haar eigen woorden: "Binnen het concept van de WEB kunnen alleen ROC's die voldoende onderwijssoorten in de zin van de WEB verzorgen, goed functioneren. Dat is een eis van deugdelijkheid om aangrijpingspunt voor de bekostiging te kunnen zijn. In het kader van de WEB was dat de aanleiding om op het punt van de samenwerking voorschriften te geven." Daarnaast wijst zij erop dat het wetsvoorstel inzake de samenwerkingscholen – in het onderhavige wetsvoorstel is dat dus de bestuurlijke fusie – uitsluitend voorziet in een regeling van samenwerking waarbij openbaar en bijzonder onderwijs zijn betrokken. Van geheel andere orde is de WEB, aldus de staatssecretaris. In de WEB wordt uitgegaan van samenwerking tussen de bevoegde gezagsorganen van twee of meer

Schutte

bijzondere instellingen. Dit is namelijk de feitelijke situatie in het BVE-veld. In de nabije toekomst bestaat hier geen openbaar onderwijs meer. Ik zou haast zeggen dat ik het niet beter kan zeggen. Bij de WEB ging het om een bijzondere situatie. Dat is destijds ook heel expliciet aan de orde gesteld met betrekking tot het fusie-instrument dat daarbij werd gehanteerd. Dat fusie-instrument kan niet worden los gezien van de eis van deugdelijkheid om voor bekostiging in aanmerking te komen. Terecht werd dan ook door de minister verzekerd dat daaraan nimmer enige precedentwerking kon worden ontleend. Ik wil de staatssecretaris daaraan houden. Voor het scheppen van de mogelijkheid van bestuurlijke fusie moet een zelfstandige inhoudelijke motivering worden geboden.

Een andere stelling die de staatssecretaris betreft ter verdediging van de bestuurlijke fusie is dat dit heel wel mogelijk is zonder dat de positie van openbaar en bijzonder onderwijs in het geding komt. Er is weliswaar sprake van één bevoegd gezag en één personeelsbeleid, maar omdat het slechts fusie op bestuurlijk niveau betreft, kan op het niveau van de instelling volledig invulling worden gegeven aan het openbaar onderwijs en het gewenste onderwijs van de richting. Met de Onderwijsraad en de Raad van State zijn onze fracties van mening dat het hier om een kunstmatig en geforceerd onderscheid gaat. Ik zie in de eerste plaats niet in hoe kan worden gelegitimeerd dat de rechtspersoon die de bijzondere en de openbare school in stand houdt enerzijds wordt aangeduid als de drager van de onderwijsvrijheid, terwijl het gezag anderzijds in de verhouding tot het openbaar onderwijs onder overheersende invloed van de overheid dient te staan. Dit is een monstrum in ons duale stelsel. De staatssecretaris pareert de kritiek wel heel gemakkelijk met de opmerking dat de wetgever in deze bestuurlijke constructie bepaalt welke eisen voor het openbaar en het bijzonder onderwijs gelden. Zegt zij daarmee eigenlijk niet dat de wetgever rechten van het bevoegd gezag – de drager van de onderwijsvrijheid – als hij dat wil, kan inperken?

De staatssecretaris zal er ongetwijfeld op wijzen dat de keuze voor de bestuurlijke fusie een vrijwillige is, waarbij het bevoegd

gezag van een bijzondere instelling tevoren weet dat het afziet van bepaalde rechten. Maar wat is vrijwilligheid? Ik kom op dit punt dadelijk terug.

Ook in de meer praktische uitwerking leidt de bestuurlijke fusie tot spanning met de vrijheid van onderwijs en het voorgeschreven vereiste dat er sprake moet zijn van een overheersende overheidsinvloed. Het klinkt fraai dat dit geheel wordt overgelaten aan de fuserende partijen, met, voorzover het openbaar onderwijs betreft, inachtneming van de eisen die aan het openbaar onderwijs worden gesteld, maar kan dit ook praktisch worden vormgegeven zonder dat strijdigheid met artikel 23 van de Grondwet ontstaat?

Bij de vormgeving en uitvoering van het beleid zal de overheid de instellingen binnen het verband gewoon behandelen als instellingen onder één bestuur. Omdat het bestuur de beschikking heeft over het budget en omdat bij het bestuur het recht zal liggen om personeel te benoemen, zullen de instellingen die binnen het samenwerkingsverband hun eigenheid willen behouden in de praktijk toch in een spanningsveld verkeren met het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor instellingen van openbaar en bijzonder onderwijs. Nu kan de staatssecretaris wel zeggen dat dit soort zaken statutair geregeld kan worden, maar niet alles valt te regelen, zeker niet binnen het dynamische onderwijsveld.

Van fundamenteel belang in dit verband is natuurlijk de grondwettelijk verankerde benoemingsvrijheid van het bijzonder onderwijs. Deze is bij de bestuurlijke fusie in het geding. Het scherpst komt dat tot uitdrukking bij de toepassing van de eigen wachtgeldbepaling. Omdat het personeel een bestuursaanstelling heeft, heeft de eigen wachtgeldbepaling betrekking op alle betrokken scholen. Dat wil dus zeggen dat bijzondere scholen gedwongen kunnen worden om personeel in dienst te nemen dat de grondslag niet onderschrijft. In het nader rapport wijst de staatssecretaris erop dat voor de toepassing van de eigen wachtgeldbepaling een ontheffingsbeleid bestaat in die zin dat het bevoegd gezag kan verzoeken, wegens gewichtige redenen de kosten van personeel dat is aangesteld met voorbijgaan aan eigen wachtgelders, niet op de

vergoeding in mindering te brengen. Deze gewichtige redenen kunnen ook denominatieve aspecten betreffen.

Toch overtuigt mij dit niet. In de eerste plaats bestaat er geen zekerheid dat hiervan in de praktijk sprake zal zijn, maar bezwaarlijker nog vind ik dat een zo principiële zaak als de grondwettelijk verankerde benoemingsvrijheid in de sfeer van ontheffingsbeleid belandt. Daarmee wordt de fundamentele betekenis van dit grondrecht miskend.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Voorzitter! De heer Schutte legt wel erg sterk de nadruk op de verschillen met de WEB, maar hij vergeet daarbij de overeenkomsten. Ook in dat verband is er gesproken over de vraag op welke wijze recht gedaan kan worden aan de specifieke wensen ten aanzien van het personeelsbeleid van een godsdienstige of levensbeschouwelijke richting. Ik geef toe dat dit in de WEB explicieter is geregeld dan in dit wetsvoorstel. Als dit in het onderhavige wetsvoorstel ook zo expliciet was geregeld, had de heer Schutte daar dan wel mee in kunnen stemmen? In dat geval speelt het benoemingsbeleid geen rol, want dan hadden de dragende besturen die vrijheid gehad.

De heer **Schutte** (GPV): Dan zou ik waarschijnlijk in deze situatie het wetsvoorstel nog niet hebben gesteund. Ik heb er ook tijdens het debat over de WEB op gewezen dat het om een heel specifieke situatie ging, waarbij het uiteindelijk alleen om het bijzonder onderwijs zou gaan. Daar kun je problemen mee hebben. Het was een situatie die echt geregeld moest worden. Dat was ook mijn vaste overtuiging. Die ROC's waren in de gegeven context een goede constructie. Binnen die context is uiteindelijk met veel pijn en moeite een oplossing gevonden die acceptabel was uit het oogpunt van de grondrechten en uiteindelijk ook beantwoordde aan de behoeften in het veld, het brede onderwijsveld dat er toen was. Het idee om dergelijke constructies legitiem te maken en te laten gelden voor het primair onderwijs en voor het voorgezet onderwijs gaat voor mij veel te ver. Er ligt nu geen voorstel voor waarin alle voorzieningen zijn opgenomen die toen getroffen waren in het kader van de WEB. Toen is uw fractie daar niet in meegegaan. Stel

Schutte

dat u daar nu wel in mee zou gaan, dan gelden er nog verschillende situaties voor het primair onderwijs en voor het voortgezet onderwijs, waarbij openbaar en bijzonder onderwijs samen kunnen gaan.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): U had op dat punt een amendement kunnen indienen, maar u heeft ervoor gekozen om dat niet te doen. In artikel 1.3.2 is een en ander geregeld. Daarin staat: onze minister kan, wanneer er sprake is van bedenkingen van godsdienstige of levensbeschouwelijke aard, een instelling aanmerken als een afzonderlijke instelling. Dat had een oplossing kunnen zijn voor het probleem dat u zojuist op tafel legde. Het had van moed getuigd als u naar analogie van wat er in de WEB is geregeld, nu een amendement in zou dienen om het op dezelfde manier in dit wetsvoorstel te regelen.

De heer **Schutte** (GPV): Wat let u om zo'n amendement in te dienen?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Dat vraag ik juist aan u.

De heer **Schutte** (GPV): Ik heb zojuist proberen aan te geven dat ik ervan uitging dat de situatie bij de WEB, ook naar de mening van de regering, wezenlijk anders is. Er is hier geen sprake van varianten binnen het bijzonder onderwijs. Hier gaat het om een samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Mijn bezwaren zijn echt niet alleen gebaseerd op het feit dat de benoemingsvrijheid van het bijzonder onderwijs wordt ingeperkt. Ook het karakter van het openbaar onderwijs is hier in het geding. Ik hecht aan het duale stelsel. Bij de WEB kon na veel pijn en moeite de conclusie getrokken worden dat dit, gegeven alle omstandigheden, een acceptabele oplossing zou zijn. Daar hebben wij toen, evenals SGP en RPF, uiteindelijk voor gekozen. Die situatie doet zich hier niet voor. De maatschappelijke noodzaak is hier van een totaal andere orde. Het gaat hier over primair en voortgezet onderwijs, waarbij wezenlijk andere zaken aan de orde kunnen zijn als het om de identiteit gaat dan bij het beroepsonderwijs waar ROC's voor gelden. Ik vraag mij dan af of hieraan tegemoet te komen is via amendering. Maar zelfs als dat zou gebeu-

ren, is de situatie nog niet vergelijkbaar met de WEB.

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter! Ik ben erg benieuwd naar wat er gebeurd is tussen 5 juni en de dag van vandaag. Op 5 juni hebben wij hierover gesproken en toen was de nota naar aanleiding van het verslag ook bekend. Toen heeft collega Schutte in hetzelfde kader gezegd in antwoord op een interruptie van mijn kant: "Ik zeg alleen dat ik het een bespreekbare optie vind, zoals uiteindelijk ook de optie in de wet bespreekbaar was en het na veel pijn en moeite gelukt is om onze fracties ervan te overtuigen dat de gekozen oplossing ook verantwoord was."

De heer Schutte ziet dus mogelijkheden om het probleem op te lossen en hij wijst deze niet op voorhand af. Hij stelde: "Ik wijs het niet op voorhand af, zeker niet tegen de achtergrond van het alternatief dat op tafel ligt."

Dan vraag ik mij dus af wat er gebeurd is tussen 5 juni en heden dat hij nu in één keer terugvalt op de nota naar aanleiding van het verslag en een andere stelling betreft.

De **voorzitter**: Voordat de heer Schutte antwoordt, wijs ik erop dat het niet helemaal de bedoeling is om aan de interruptiemicrofoon uit elkaars verzameld werk voor te lezen. Ik stel voor dat niet te herhalen.

De heer **Schutte** (GPV): Dit is wel heel relevant. Dus wat mij betreft is het hem gaarne vergeven. Ik had er ook op gerekend dat de heer Cornielje mij die vraag zou stellen. Het is waar dat wij daar toen over gediscussieerd hebben. Ik heb toen overigens meer gezegd; ik heb toen ook gesproken over de principiële kanten die hierbij aan de orde zijn. Ik heb het ook "bespreekbaar" genoemd. Wat is er na die tijd gebeurd? Wij hebben het voorliggende wetsvoorstel fundamenteel bekeken. Vervolgens is er een nader advies van de Raad van State gekomen. Dat was er nog niet in juni toen dit aan de orde was. Door de Raad van State werd gezegd dat deze vorm van bestuurlijke samenwerking ontoelaatbaar was in het licht van artikel 23 van de Grondwet. Dat was voor ons extra aanleiding om alle ins en outs van deze vorm nog eens goed te bekijken. Wij hebben ook nog eens gekeken naar de verdediging van de staatssecretaris

inzake de relatie tussen de WEB en dit wetsvoorstel. Wij hebben ons toen afgevraagd waar wij nu mee bezig zijn. Daar komen nog enkele argumenten bij, die ik straks zal noemen. Ik noem nu reeds het bredere perspectief. Als wij nu "ja" zeggen, wat betekent dat dan voor andere debatten? Dit punt was echter voor ons wel bespreekbaar. Wij hebben daar zeer serieus naar gekeken en daaraan maximaal inhoud gegeven. Met name de opstelling van de Raad van State heeft ons nog eens goed tot nadenken gebracht over de vraag, of deze situatie wel vergelijkbaar is met de WEB. Dat bleek niet het geval.

De heer **Cornielje** (VVD): Ik ken collega Schutte als iemand die zijn werk zeer precies doet, zeker ten aanzien van artikel 23. Wij zijn er bij de WEB uitgekomen. Hij heeft destijds daarmee ingestemd. Hij heeft daar gelukkig voorgestemd en ook voor het voorstel inzake de bestuurlijk gefuseerde instelling. In juni hebben wij naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad en de kabinetsreactie daarop, een bijzonder principiële debat gevoerd. De heer Schutte heeft toen ook die principiële discussie gevoerd. Hij kan tot nader inzicht komen, maar dat laat onverlet dat hij het in twee instanties, dat waren belangrijke momenten, een verantwoorde oplossing vond. Het gaat dan niet aan om dan terug te verwijzen naar de nota naar aanleiding van het verslag.

De heer **Schutte** (GPV): Het was niet in twee instanties een verantwoorde oplossing. In eerste instantie was er sprake van een wezenlijk andere situatie. In tweede instantie heb ik gezegd dat het voor mij een bespreekbare optie was, zeker in relatie tot het veel verdergaande alternatief dat toen voorlag. Wij hebben het fundamenteel bestudeerd en het overwogen, maar ook de heer Cornielje kan niet voorbijgaan aan het feit dat de Raad van State op dit punt het "ontoelaatbaar" heeft uitgesproken. Je moet wel erg sterke argumenten hebben om daaraan voorbij te gaan. Het kwam niet als een bijkomend argument uit de lucht vallen, want de vaste commissie en de regering hebben expliciet gevraagd of het model in overeenstemming is met de Grondwet. De Raad van State zegt dan "ontoelaat-

Schutte

baar". Het is dan geen kwestie meer van misschien nog net wel of net niet. Er moeten dan wel erg sterke argumenten zijn om het toch te doen. Ik zie die niet.

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter! Ik kom nog terug op het nader advies van de Raad van State.

De heer **Schutte** (GPV): Over de vrijwilligheid heb ik in het kader van de doelstelling van deze wet al een en ander opgemerkt. Die vrijwilligheid levert spanningen op met de gesignaleerde maatschappelijke noodzaak die tot dit wetsvoorstel aanleiding zou geven en roept vragen op met betrekking tot de herhaaldelijk geponeerde stelling dat bedoeld wordt, slechts ruimte te bieden om deze samenwerking mogelijk te maken. Want met welk doel wordt het verschaffen van die ruimte nodig geacht? Misschien wordt dit duidelijker als wij het voorstel plaatsen in het bredere kader van het huidige onderwijsbeleid en de vormgeving van toekomstig beleid.

Afgezien van de vraag die ik eerder heb opgeworpen ten aanzien van de gevolgen van schaalvergrotingsoperaties, is de vraag natuurlijk bijzonder relevant of aanvaarding van dit wetsvoorstel niet de mogelijkheid opent voor de toepassing van toekomstige fusiedwang, impliciet of expliciet. Ik denk in dit verband bijvoorbeeld aan de voornemens met betrekking tot de rugzak, waarin speciale scholen worden gedwongen samen te werken.

Ik zie het al gebeuren dat een dergelijke dwang wordt gemotiveerd met een beroep op dit wetsvoorstel, dat op zijn beurt weer werd gelegitimeerd met een beroep op een wet, namelijk de WEB, waarbij uitdrukkelijk werd opgemerkt dat deze voor de fusiedwang nooit een precedent zou kunnen vormen. Het zal duidelijk zijn dat een dergelijke onderbouwing allerm minst zuiver is. Aanvaarding van dit wetsvoorstel opent die mogelijkheid echter wel. Wij moeten voorkomen dat wij in een dergelijke situatie belanden.

Aan het begin van mijn bijdrage heb ik gewezen op het belang van een constitutioneel inhoudelijke motivering voor dit wetsvoorstel. Daarbij constateerde ik dat de regering het zich in een bepaald opzicht gemakkelijk maakte. Het

argument dat daarvoor wordt aangevoerd, is dat artikel 23 van de Grondwet is gevormd in een periode waarin over de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs uitsluitend werd gedacht als elkaar uitsluitende tegendelen. Over de toelaatbaarheid van de samenwerkingsschool heeft de grondwetgever zich niet uitgelaten, omdat zij als moeilijkheid in de toenmalige perceptie van de realiteit volledig ontbrak. Hieraan ontleent de regering een argument om de maatschappelijke behoefte zwaar te laten wegen bij de interpretatie van artikel 23.

Ik wil over deze wijze van omgaan met grondrechten nog iets opmerken. In ons staatsbestel is het uiteindelijk de wetgever die de Grondwet interpreteert. Dezelfde instantie dus die ook gesignaleerde maatschappelijke behoeften in wetgeving vertaalt. Nu is niet aan de orde of dit de meest gewenste situatie is. Maar nu die dubbele verantwoordelijkheid zo duidelijk bij de wetgever ligt, moet wel uiterst zorgvuldig met de Grondwet worden omgegaan. Daarin past dat aan de adviezen van de aangewezen onafhankelijke adviesinstanties, in dit geval de Onderwijsraad en de Raad van State, groot gewicht moet worden toegekend. Nu deze adviezen niet voor tweeërlei uitleg vatbaar zijn en eensgezind in dezelfde afwijzende richting wijzen, moeten regering en Staten-Generaal wel zeer overtuigd zijn van de onjuistheid van de adviezen om daaraan voorbij te gaan. Het maatschappelijk belang van de zaak is daarvoor in ieder geval onvoldoende motivering, want dat zou hooguit kunnen leiden tot het in gang zetten van een grondwetsherzieningsprocedure.

Als wij het geheel overzien, is de vraag of het wetsvoorstel in het licht van de constitutionele aanvaardbaarheid de toets der kritiek kan doorstaan. Het zal duidelijk zijn dat ik daar niet positief over ben. In de eerste plaats is onvoldoende duidelijk gemaakt dat het wetsvoorstel noodzakelijk moet en kan voorzien in een maatschappelijke behoefte. Daaraan staan het vrijwillige karakter en het feit dat mogelijk bestaande samenwerkingsverbanden geen wijzigingen zullen ondergaan als gevolg van het wetsvoorstel in de weg. De doelstelling van de wet lijkt veel meer te zijn dat er ruimte wordt geschapen om aan toekomstig beleid

vorm te geven. Bij de motivering van dit wetsvoorstel kan aan het maatschappelijk belang bij de interpretatie van artikel 23 geen zwaarwegende rol worden toegekend.

De constructie van de bestuurlijke fusie vormt bovendien een vreemde eend in de bijt van ons duale onderwijsbestel. De staatssecretaris ontkent wel dat er sprake is van een tertium, maar de vraag is of dat waar is. De juistheid van deze bewering is gestoeld op de opvatting dat het mogelijk is organisatie en onderwijs te scheiden, zodat binnen één bestuurlijke rechtsvorm openbaar en bijzonder onderwijs naast elkaar kunnen bestaan. In onze bijdrage heb ik aangegeven dat de staatssecretaris niet heeft kunnen staven dat dit haalbaar is. Ik wijs in dit verband met name op de benoemingsvrijheid en de onverzoenlijkheid van één bestuur waarin de verantwoordelijkheden voor openbaar en bijzonder onderwijs zijn verenigd. Ik zie ook niet direct in op welke wijze de staatssecretaris mij wat dit betreft op andere gedachten kan brengen, maar ik nodig haar graag uit een poging te wagen.

Bovendien trekt het wetsvoorstel een wissel op toekomstig beleid, waarvan wij bij aanvaarding de consequenties niet kunnen overzien. Fusiedwang als gevolg van de mogelijkheid van schaalvergroting is niet denkbeeldig, en dat gaat mij te ver.

Nu zal de staatssecretaris ongetwijfeld zeggen dat zij in haar maag blijft zitten met de situatie in Limburg, als dit wetsvoorstel niet wordt aanvaard, maar dat hoeft niet per se. Ik heb al opgemerkt dat het schaalvergrotingsbeleid kennelijk nogal wat openbare instellingen in de problemen heeft gebracht. Je moet je afvragen of de overheid dan niet te ver is doorgeschoten bij dit proces. Schaalvergrotingsprocessen vinden altijd plaats binnen zekere randvoorwaarden. Een van die randvoorwaarden is de overheidsverantwoordelijkheid voor voldoende openbaar onderwijs. Deze is te veel uit het oog verloren, zo moet onze conclusie luiden. Bovendien is het bijzonder onwaarschijnlijk dat binnen de bestaande constitutionele kaders geen oplossing voor dit probleem kan worden gevonden. Ook zou ik willen wijzen op de mogelijkheden die ontstaan, als de richtingvrije planning wordt geïntroduceerd. Ook

Schutte

daarin liggen kansen voor het openbaar onderwijs. Kleur verschieten van bijzonder onderwijs naar openbaar onderwijs wordt dan gemakkelijker, als ouders dat ook wensen.

Voorzitter! Ik denk dat de lijn van onze fracties duidelijk is, maar wij gaan het verdere debat graag aan.

De heer **Van de Camp** (CDA): De heer Schutte wijst er terecht op dat dit wetsvoorstel, als het wordt aangenomen, later ook wordt gebruikt in andere dossiers, bijvoorbeeld in de kwestie van de rugzak. Als hij nu terugkijkt naar de behandeling van de WEB en hij ziet dat de WEB bij dit wetsvoorstel wordt gebruikt om te motiveren, wat zou hij dan anders hebben gedaan bij de behandeling van de WEB?

De heer **Schutte** (GPV): Ik denk niets. Ik zou aan u kunnen vragen wat u anders zou hebben gedaan met de motie-De Cloe, wetende wat daaruit is gekomen. Dat hoor ik straks wel in uw spreektijd.

□

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter! De leden van de VVD-fractie kijken met tevredenheid terug op de parlementaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel. Wij hebben verschillende keren in deze Kamer te kennen gegeven dat wij loyaal uitvoering hebben willen geven aan het regeerakkoord en dat wij tevens onze taak, wetsvoorstellen te toetsen aan de Grondwet, zeer serieus wensen te nemen. Het gemeen overleg tussen regering en Tweede Kamer heeft tot een verdedigbaar wetsvoorstel geleid. Wij danken de regering voor de wijze waarop zij ruimhartig tegemoet is gekomen aan onze wensen.

Tijdens het algemeen overleg over het nader advies van de Onderwijsraad heb ik al onze erkentelijkheid uitgesproken over het splitsen van het wetsvoorstel in een voorstel verzelfstandiging openbaar onderwijs, een voorstel materiële financiële gelijkstelling en een voorstel inzake de samenwerkingscholen. Splitsing maakt een afzonderlijke beoordeling, waaronder toetsing aan de Grondwet, beter mogelijk, zo betoogde ik toen reeds.

Op initiatief van de VVD-fractie is nog voordat het verslag werd uitgebracht, advies gevraagd aan een

aantal hoogleraren. Gelet op de negatieve adviezen van de Raad van State en de Onderwijsraad hadden wij behoefte aan een nader juridisch advies om de argumenten van de regering en van beide belangrijke adviesorganen beter te kunnen beoordelen. In het verslag dat op 20 september 1996 is vastgesteld, hebben wij voorgesteld om naast de institutioneel geïntegreerde instelling ook de bestuurlijk gefuseerde instelling in de beschouwing over de samenwerkingsschool te betrekken. Ik verwijs hiervoor naar de pagina's 4, 9, 21 en 22 van het verslag. Ik merk dit op, omdat in een latere fase, 3 april 1997, de bestuurlijke variant middels nota van wijziging alsnog aan het wetsvoorstel is toegevoegd.

Voorzitter! Nadat de nota naar aanleiding van het verslag en de eerste nota van wijziging waren uitgebracht is, wederom op initiatief van de VVD-fractie, een nader advies van de Onderwijsraad gevraagd. De reden hiervoor was tweeledig. Ten eerste omdat het wetsvoorstel inmiddels behoorlijk was gedereguleerd; de publiekrechtelijke variant was eruit gehaald. Ten tweede omdat de Onderwijsraad nog niet in de gelegenheid was geweest om over het gesplitste wetsvoorstel zijn oordeel te geven. Hierop volgde het algemeen overleg van 5 juni 1997, waarbij ook het regeringsstandpunt terzake werd betrokken. In dat overleg hebben wij onze voorkeur uitgesproken om het wetsvoorstel inzake samenwerkingsscholen te beperken tot het bestuurlijk fusiemodel. De eerste achterliggende gedachte hierbij was dat er in het kader van de bestuurlijke krachtenbundeling in het primair onderwijs behoefte aan deze constructie bestaat. De tweede achterliggende gedachte was dat er reeds bij de WEB een precedent geschapen was met betrekking tot bestuurlijk gefuseerde instellingen en derhalve dat dit model uit juridisch oogpunt niet omstreden is.

De heer **Van de Camp** (CDA): Als ik artikel 1.3.2 van de WEB goed lees, gaat het ook bij de zogenaamde bestuurlijk gefuseerde instelling om één instelling, terwijl het in dit wetsvoorstel, als ik het tenminste goed heb begrepen – het is een wat moeilijke materie – om twee afzonderlijke instellingen blijft gaan.

De heer **Cornielje** (VVD): Het woord "instelling" wordt op twee verschillende manieren gebruikt in de WEB, namelijk als overkoepelende instelling en als instelling in de betekenis van afzonderlijke school. De wet is op dat punt dus onduidelijk. Ik kom daarop dadelijk terug.

Een CDA-wethouder uit Maastricht, dr. Kuiper – ik zal hem vandaag nog wel wat vaker aanhalen – heeft hierover een interessant en ondersteunend artikel in Trouw gepubliceerd.

De heer **Van de Camp** (CDA): Hebt u onvoldoende eigen argumenten?

De heer **Cornielje** (VVD): Zeker niet, maar als een CDA-wethouder uit Maastricht goede argumenten aanvoert, vind ik dat ik ze in deze Kamer mag aanhalen. Ik had overigens ook de goede argumenten van VVD-wethouder Nijpels uit Den Helder kunnen aanhalen. Dat zijn dezelfde argumenten.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik heb daar een voorkeur voor.

De **voorzitter**: Ik verzoek u de heer Cornielje in staat te stellen zijn betoog echt te beginnen.

De heer **Cornielje** (VVD): Ook de voorzitter van de VOO laat in "Inzicht" van juni 1997 weten voor het bestuurlijke fusiemodel te zijn. Hij deelt zelfs mee het idee van de bestuurlijke variant voor de samenwerkingsscholen de staatssecretaris ingefluisterd te hebben.

De heer **Van de Camp** (CDA): U praat over juni 1997. Hoe is het op dit moment?

De **voorzitter**: Mijnheer Van de Camp, de heer Cornielje kan op dit punt nog geen zin uitspreken voordat u interrumpeert. Ik vind het nuttig dat hij eerst een paar zinnen uitspreekt voordat u een vraag stelt.

De heer **Van de Camp** (CDA): Dat lijkt mij een aardige afspraak.

De heer **Cornielje** (VVD): Ik wil er nu best op ingaan, voorzitter. Wij hebben een commentaar gekregen van de VOO, waarin ons wordt verzocht met de institutionele fusie niet door te gaan en ons te concentreren op de bestuurlijke fusie. Dat is precies wat nu voorligt.

Cornielje

Misschien heeft de heer Van de Camp nog een commentaar daarna gekregen. Ik heb vanmorgen een brief gekregen van de VOO, maar ik heb nog steeds geen ander bericht ontvangen dan ik net kenbaar heb gemaakt. Ik verzoek de heer Van de Camp daar straks op in te gaan.

Voorzitter! De fractie van de VVD had na het overleg van 5 juni 1997 geen behoefte meer aan een nader advies van de Raad van State. Toen een meerderheid van de vaste commissie voor OCW daar toch behoefte aan bleek te hebben, hebben wij ons daar niet tegen verzet. Wij zagen de noodzaak van deze nadere advisering niet in omdat de wetgever in een eerder stadium, bij de beoordeling van de Wet educatie en beroepsonderwijs, goedkeuring had gegeven aan de bestuurlijke variant. Met andere woorden: de wetgever heeft dit voorstel en deze variant getoetst aan de Grondwet en heeft in overgrote meerderheid vastgesteld dat de bestuurlijke variant grondwettig is.

Wij achten het overigens wel opmerkelijk dat de Raad van State met geen woord rept over dit precedent. De Raad van State gaat in zijn nadere advies hier in het geheel niet op in, terwijl het een belangrijk discussiepunt is geweest tijdens het overleg van 5 juni 1997 en er mede in dit verband om een nader advies is gevraagd. Het is niet aan mij om een kwalificatie te geven ten aanzien van het belangrijkste adviesorgaan van de regering, maar ik wil wel genoteerd hebben dat ik dit een ommissie in de advisering vind.

Voorzitter! Er bestaan verschillende methoden om de Grondwet te interpreteren. De historische, de grammaticale en de maatschappelijke interpretatiemethoden zijn alledrie bruikbaar, maar naar mate het artikel ouder is – het bedoelde artikel is 80 jaar oud – wordt het moeilijk voorstelbaar om slechts één interpretatiemethode te hanteren. Ik zal dit toelichten. Men heeft 80 jaar geleden niet voor ogen gehad of misschien zelfs niet voor ogen kunnen hebben dat er behoefte zou kunnen ontstaan aan samenwerkingsvormen tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Dat was toen absoluut niet in beeld. Het uitsluitend toepassen van de maatschappelijke interpretatiemethode houdt daarentegen onvoldoende rekening met de wortels van het bestel. De Grondwet heeft een waarborgfunctie

opdat niet de waan van de dag regeert. Wanneer je alleen de grammaticale interpretatiemethode toepast, zou dat ertoe leiden dat alleen het basisonderwijs onder de reikwijdte van dit artikel valt.

In het overleg van 5 juni leek het erop dat collega Van de Camp deze opvatting huldigde; ik verwijs naar pagina 8 van het verslag. Ook de NKSR stelt in zijn commentaar van 30 september 1997: "Naar de letter van de Grondwet hebben de pacificatienormen betrekking op het algemeen lager vormend onderwijs. Die normen zijn geleidelijk doorgetrokken naar andere sectoren. Dit is echter niet onverkort gebeurd. Het gaat naar de mening van de NKSR niet aan om wetgeving die betrekking heeft op een sector die historisch gezien buiten het kernbestand van de grondwetsnormen valt, als argument aan te voeren om te beargumenteren dat in de wetgeving aanvaarde uitgangspunten ook van toepassing zijn op dit historische kernbestand." Voorzitter! Wij vinden dit een curieuze redenering. Eerst is men het eens met het doortrekken van de pacificatienormen naar andere sectoren, waaronder de BVE-sector, maar als in de wetgeving voor de BVE-sector een nieuwe, aan de Grondwet getoetste regeling wordt neergelegd, blijkt die regeling opeens niet van toepassing op primair en voortgezet onderwijs te zijn, omdat de BVE-sector niet tot het historisch kernbestand zou horen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Waarom is bij de WEB het openbaar onderwijs afgeschaft?

De heer **Cornielje** (VVD): Dat vind ik een boude uitspraak. Er is een proces geweest dat werd ingezet bij de SVM, de sectorvorming en vernieuwing in het middelbaar beroepsonderwijs, waardoor er in het grote bestand van 400 MBO scholen sprake is geweest van clustering. Daar heeft het openbaar onderwijs zeer onder geleden. Veel openbaar onderwijs is toen omgezet in algemeen-bijzonder onderwijs. Daarna kwam de ROC-vorming...

De heer **Van de Camp** (CDA): Die geschiedenis ken ik...

De heer **Cornielje** (VVD): ...en ging dit proces nog verder door.

De heer **Van de Camp** (CDA): Hoe is nu de positie van het openbaar onderwijs in de WEB geregeld?

De heer **Cornielje** (VVD): Er is weinig openbaar onderwijs overgebleven. Ik geloof dat er nog maar een enkel instituut is.

De heer **Van de Camp** (CDA): Dat vraag ik niet. U zegt dat de werking van artikel 23 van de Grondwet moet worden doorgetrokken tot de WEB. Vervolgens vraag ik u hoe de positie van het openbaar onderwijs in de WEB is geregeld.

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter! Ik verbaas mij buitengewoon over deze vraag. Wij hebben hier, bij de behandeling van de WEB, eindelijk gesproken over artikel 23. Zelf heb ik gezocht naar een constructie om samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs mogelijk te maken. Ik verwijs naar het Zwolse model. Wij hebben gezocht, omdat wij ervan uitgingen dat artikel 23 ook van toepassing was op het beroeps-onderwijs. Ik daag u uit om een motie in te dienen om uit te spreken dat de reikwijdte van artikel 23 beperkt moet worden tot de historische kernbestanden.

De heer **Van de Camp** (CDA): Daar gaat het nu even niet om. Ik zal daar in mijn eigen inbreng zeer uitgebreid op terugkomen.

Als de VVD-fractie hier beweert dat de WEB onder de werking van artikel 23 valt, hoe is dan de positie van het openbaar onderwijs geregeld?

De heer **Cornielje** (VVD): De wet is de wet. Er zijn alle mogelijkheden voor het openbaar onderwijs om openbare ROC's tot stand te brengen. Alleen de realiteit gebiedt te zeggen dat omdat er zoveel gefuseerd moest worden vanuit algemeen-bijzonder, katholiek, christelijk en openbaar onderwijs, de uiteindelijke vormen veelal algemeen-bijzonder zijn geworden. Het beroepsonderwijs is voor het overgrote deel algemeen-bijzonder geworden.

De heer **Van de Camp** (CDA): De heer Cornielje is bekend met het advies van de heren Akkermans en Mentink over de positie van de WEB en artikel 23 van de Grondwet. Wat vindt u van dat advies op dit punt?

Cornielje

De heer **Cornielje** (VVD): Ik ga hier nu geen stellige uitspraken over doen, omdat ik niet precies de exacte formulering voor ogen heb. Wij hebben twee jaar geleden die discussie uitvoerig gevoerd bij de behandeling van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Toen was het collega Reitsma die daar nogal zwaar aan tilde. Wij zijn toen tot de conclusie gekomen dat een constructie moest worden gemaakt, die samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs mogelijk maakte. Dat is ook via het Zwolse model in die wet opgenomen. Daarmee is een interpretatie van die wet gegeven. En wij toetsen wetten aan de Grondwet.

Ik had nog één zin naar aanleiding van het citaat van de NKSR. Wij wijzen deze redenering af, omdat dit zou betekenen dat de reikwijdte van artikel 23 van de Grondwet niet verdergaat dan het algemeen lager vormend onderwijs. Wij vernemen graag van de regering of zij ons standpunt in dezen deelt. Als collega Van de Camp van mening is dat de NKSR op dit punt gelijk heeft, zou hij een Kameruitspraak moeten vragen dat artikel 23 uitsluitend betrekking heeft op het historisch kernbestand. Dat betekent dus dat het dan uitsluitend betrekking zou kunnen hebben op het lager onderwijs. Ik moet u zeggen dat ik dat een zeer vergaande uitspraak zou vinden.

De heer **Van de Camp** (CDA): Met alle respect, maar ik vind het een beetje een vreemde uitdaging om de interpretatie van een grondwetsartikel in een motie vast te leggen. Veel belangrijker is de vraag wat u doet, als de regering uw visie niet deelt.

De heer **Cornielje** (VVD): Ik wacht het antwoord van de regering af en dan bepalen wij ons standpunt nader. Het heeft weinig zin een vraag te stellen, als je van tevoren al zegt wat je ermee gaat doen. Dat beïnvloedt misschien ook het antwoord.

Door het ministerie van Binnenlandse Zaken wordt op dit moment de zogenaamde "Grondwetstrijd" georganiseerd. In het kader van het 150-jarige bestaan van de Grondwet, worden onder andere vakgroepen staats- en bestuursrecht uitgenodigd om mee te denken over een grondwetsherziening door hiervoor een voorstel te doen. Zo'n voorstel mag betrekking hebben op één of

meer artikelen. Ik heb vernomen dat prof. Akkermans van de Erasmus Universiteit met zijn vakgroep een poging zal wagen om artikel 23 van de Grondwet te moderniseren. Ik hoop ook dat prof. Vermeulen en anderen deze handschoen oppakken. Ik vraag de regering om alle voorstellen van meer of minder verstrekkende aard, die betrekking op artikel 23 van de Grondwet, ter kennisneming aan de Tweede Kamer te zenden. Wij zijn daarin geïnteresseerd.

De VVD-fractie heeft kennisgenomen van een interview met prof.dr. Brenninkmeijer, inmiddels oud-voorzitter van de NKSR. In het interview, dat is gepubliceerd in NKSR-Bulletin nr. 3 van juni van dit jaar, stelt de heer Brenninkmeijer, sprekende over de bestuurlijke variant: "Dat vind ik een oplossing waar in het uiterste geval over te praten is, hoewel dit ook op zeer gespannen voet met de Grondwet staat." Op de vraag wat het verschil met de instituutvariant is, antwoordt hij: "Dan speelt de fusie zich niet af op het niveau van de scholen, maar op het niveau van de besturen. Een probleem blijft natuurlijk de benoeming van personeel. De benoemingen gelden immers voor het gehele bestuursbereik. Als je garanties kunt inbouwen dat je niet gedwongen wordt om iedereen op de bijzondere school te benoemen, denk ik dat je daarmee een heel eind kunt komen." Prof. Vermeulen, lid van de Onderwijsraad, laat zich in Binnenlands Bestuur van 16 mei 1997 in dezelfde zin uit.

De heer **Van de Camp** (CDA): Wat wilt u bewijzen met deze stellingen?

De heer **Cornielje** (VVD): Ik ga er een vraag over stellen. Begrijp ik het goed dat de staatssecretaris in het nader rapport, onder punt 4, tegemoetkomt aan dit probleem? Zij wijst daar op de beleidsregel "Toepassing bepaling eigen wachtgelders", van 1 november 1995. Kan de staatssecretaris nog eens uiteenzetten hoe in de toekomst het samenwerkings-schoolbestuur dient om te gaan met het personeel van de onderscheiden scholen? Is de staatssecretaris van oordeel dat dit wetsvoorstel tegemoetkomt aan de garantie waaraan de professoren Brenninkmeijer en Vermeulen refereren? Ten slotte willen wij van de staatssecretaris vernemen op

welke wijze de overheersende overheidsinvloed in het bestuur kan worden verbeterd voorzover het openbaar onderwijs betreft. Er staat voortdurend dat dit moet gebeuren, maar wij zien dit graag wat concreter vormgegeven.

De **voorzitter**: Mijnheer Van de Camp, u bent wel erg interruptief vandaag.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Ik kan u geruststellen: dat ben ik altijd, niet alleen vandaag.

De **voorzitter**: Maar ik merk het vandaag. Ik verzoek u dan ook u een beetje terughoudend op te stellen en de heer Cornielje zijn betoog te laten voortzetten of afronden. U kunt één vraag stellen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik herhaal mijn vorige vraag. De heer Cornielje heeft een uitnodigende manier van spreken. Hij roept allerlei citaten aan, maar ik weet niet precies wat hij ermee wil staven. Vandaar mijn vraag.

De heer **Cornielje** (VVD): Een kernprobleem bij de bestuurlijke variant is het personeelsbeleid.

De heer **Van de Camp** (CDA): In het interview met de heer Brenninkmeijer staat "op gespannen voet met de Grondwet". Als u dit terugbrengt tot de wachtgeldverplichting in artikel 114b, misbruikt u naar mijn mening dat citaat.

De heer **Cornielje** (VVD): Nee, ik misbruik het niet. Aanvullend daarop werkt de heer Brenninkmeijer die gespannenheid uit. Ik zal u het interview straks even laten lezen. Ik merk dat u het al gelezen hebt. Dan had u die vraag niet hoeven te stellen.

Overigens overweeg ik ter vergroting van het draagvlak voor dit wetsvoorstel, voor te stellen deze beleidsregel erin op te nemen. Ik heb begrepen dat de heer Schutte nog geen definitief oordeel over het wetsvoorstel heeft.

Ik rond mijn betoog af door de slotzinnen van het artikel van dr. Kuiper, CDA-wethouder in Maas-tricht, voor te lezen: "Het is te hopen dat het wetsvoorstel op brede steun in de Kamer zal rekenen. Het zou ook goed zijn als de samenwerkings-tendens die in Limburg en ook in de

Cornielje

Kop van Noord-Holland min of meer uit nood is geboren, elders navolging krijgt. Het onderwijs zal er absoluut beter van worden."

De heer **Van de Camp** (CDA): Dit interview met Wim Kuiper dateert van voor de derde nota van wijziging, maar dat terzijde.

U hebt in uw bijdrage twee of drie keer gezegd dat wij nadere adviezen hebben gevraagd op initiatief van de fractie van de VVD. Daarvoor hulde. Wat hebt u echter vervolgens met die adviezen gedaan?

De heer **Cornielje** (VVD): Het artikel dateert zeker van voor de derde nota van wijziging, maar bij de tweede nota van wijziging is de bestuurlijke variant aan het wetsvoorstel toegevoegd. De titel van het artikel van dr. Kuiper luidt: Samenwerkingsbestuur voortgezet onderwijs moet mogelijk worden. Dit had dus betrekking op het samenwerkings-schoolbestuur. Bij de derde nota van wijziging is alleen de instituutsvaariant eruit gegaan. De strekking van het artikel blijft dus volledig overeind.

Met de adviezen hebben wij heel veel gedaan. De adviezen van de hoogleraren hebben laten zien dat er ook argumenten pro te geven zijn. Daarvoor hadden wij alleen adviezen van de Raad van State en de Onderwijsraad, die uitsluitend negatief waren. Wij hebben dus argumenten pro instituutsfusie gekregen, want daar ging het toen nog om. Daarna kwam het nadere advies van de Onderwijsraad, waarover wij in juni een interessant debat hebben gehad. Dit heeft mij gebracht tot de aanbeveling aan de staatssecretaris om de instituutsvaariant uit het wetsvoorstel te halen. Dat is gebeurd en daarom kan ik tevreden terugkijken op de behandeling van dit wetsvoorstel tot nu toe.

□

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Voorzitter! Eindelijk is het dan zover: de samenwerkingsschool; inmiddels is het echter juist om te spreken van een samenwerkingsbestuur. Dit wetsvoorstel is het sluitstuk van de op bestuurlijke vernieuwing gerichte driepoot: verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs, aanpassing van de overschrijdingsregeling en als laatste de samenwerkingsschool, nu samenwerkings-

bestuur. Oorspronkelijk was dit opgenomen in één geïntegreerd wetsvoorstel; later is het weer uit elkaar gehaald om het een niet onnodig met het ander te belasten, en dat is een verstandig besluit gebleken.

Geen enkel wetsvoorstel dat wij tot nu toe in deze Paarse periode behandeld hebben, kent zo'n moeizame en lange voorgeschiedenis als dit wetsvoorstel van de samenwerkingsschool. In die voorgeschiedenis hebben wij als D66 een wezenlijke rol gespeeld. In 1993 hebben we immers zelf een initiatiefwetsvoorstel ahangig gemaakt dat naast de privaatrechtelijke verzelfstandiging van het openbaar onderwijs ook de voorwaarden bood voor de samenwerkingsschool. De argumenten van toen gelden nog steeds. Er is wel degelijk een maatschappelijke behoefte aan een wettelijke regeling die samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs in één school mogelijk maakt, bij voorkeur binnen het huidige constitutionele kader. Een grondwetswijziging vergt immers vele jaren en verdient derhalve in eerste instantie en indien niet strikt noodzakelijk, niet de voorkeur. Ik zeg dat, omdat ik hiermee wil aangeven dat wij met het onderhavige wetsvoorstel meer dan gewone banden hebben. Het is mede ons D66-erfgoed waar het om gaat, en al zou ik niet direct willen zeggen dat het gaat om een kroonjuweel, het gaat wel om een parel uit die kroon.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Erven doe je meestal als de erflater is overleden, maar zo erg is het toch nog niet met D66?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik weet niet precies waar u heen wilt. Wat ik hiermee wil aangeven, is dat het voor ons een belangrijk punt is; ik zal in het tweede deel van mijn verhaal aangeven dat dit punt ook nog niet van de baan is. We zullen met het erfgoed heel goed omgaan, en dan bedoel ik "erfgoed" in die zin dat het wetsvoorstel als zodanig al in een vorige periode is gepresenteerd. Zo erf je dus in deze periode zaken die in een vorige periode zijn aangereikt.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Voorzitter! Vindt mevrouw Lambrechts ook niet dat die parel heel veel van zijn glans heeft verloren?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Zeker, en vandaar dat ik straks ook uitkom, zo denk ik, op een voorstel en een vraag die heel dicht bij uw inbreng komen.

De wil was en is er bij D66 om de samenwerkingsschool te regelen, maar het bleek veel ingewikkelder iets te regelen – laten we dat eerlijk zeggen – dan wij aanvankelijk dachten en hoopten. We zijn telkenmale geconfronteerd met de situatie dat enkele van onze meest gezaghebbende adviesorganen van mening waren dat bepaalde voorstellen kennelijk niet de toets der grondwettelijke kritiek konden doorstaan. De stappen die achtereenvolgens door de staatssecretaris zijn gezet om te verkennen wat dan wel tot de grondwettelijke mogelijkheden behoorde, zijn steeds in samenspraak met de Kamer gezet. Daarvoor dank; soms was er enig trekken en duwen voor nodig, maar desalniettemin is het in goede samenspraak gebeurd: in 1994 de samenwerkingsschool opgenomen in het regeerakkoord; in 1995 het wetsvoorstel samenwerkingsschool ingediend bij de Kamer en vervolgens van de kant van de Kamer behoefte aan advies van deskundigen. Welnu, er kwam advies van deskundigen. Er was behoefte aan een tweede advies van de Onderwijsraad en er kwam een advies van de Onderwijsraad. Er was behoefte aan de bestuurlijke variant en de bestuurlijke variant werd toegevoegd. Er was behoefte aan een nieuw advies van de Raad van State en nogmaals werd het advies van de Raad van State gevraagd. Uiteindelijk ligt er nu een geknipt voorstel voor, zoals ook D66 de staatssecretaris heeft aangeraden in het laatste overleg dat wij daarover op 5 juni met elkaar hebben gevoerd. Het is een geknipt voorstel, waarin alleen nog de bestuurlijke variant is overgebleven, maar soms is één vogel in de hand beter dan twee in de lucht. Als rekkelijken en preciezen elkaar nu voorlopig zouden kunnen vinden in deze voorliggende bestuurlijke variant, zou dat voorlopig een aanvaardbaar compromis zijn. Al met al betekent dit dat de plenaire behandeling wat ons betreft bijna omgekeerd evenredig kan zijn aan die lange voorbereiding. Alle mogelijkheden zijn besproken, de grenzen van wat op korte termijn te regelen is, zijn verkend en wat overgebleven is, is

Lambrechts

de bestuurlijke variant. Iemand zou natuurlijk kunnen zeggen dat ook deze bestuurlijke variant niet de zegening van de Raad van State krijgt, zoals daarnet ook al in het interruptiedebat naar voren kwam en waarom dan toch doorgaan? Welnu, omdat de argumenten nog steeds aanwezig zijn om in elk geval iets te willen regelen voor een aantal bestuurlijke problemen op dit punt. Bovendien zijn wij wel degelijk van mening dat de wijze waarop dat eerder in de wet geregeld is, ook hier precedentwerking mag hebben. Als sommigen van mening zijn dat het net iets anders of beter in de WEB en in dit voorstel geregeld is, had ik op zijn minst verwacht dat zij een amendement op dit punt hadden ingediend.

Voorzitter! Resten mij drie wezenlijke vragen. Ik neem aan dat ik ervan uit mag blijven gaan dat er voor de 87 bestaande samenwerkingsscholen niets verandert en dat er voor anderen, die dat op dezelfde wijze zouden willen, in de toekomst dezelfde mogelijkheden blijven bestaan. Met andere woorden: degenen die binnen het openbaar onderwijs of binnen het bijzonder onderwijs die meerdere levensbeschouwelijke richtingen weer aanbieden op de wijze zoals dat tot nu gebeurt, kunnen dat blijven doen. Het lijkt mij erg belangrijk dat daarover duidelijkheid geboden wordt, ook op deze plaats.

De heer **Van de Camp** (CDA): Mevrouw Lambrechts is het dus eens met mij, dat dit wetsvoorstel geen betekenis heeft voor de bestaande samenwerkingsscholen?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Absoluut!

Voorzitter! Ik mag er, hoop ik, ook van uitgaan dat de bestuurlijke samenwerking regelt wat er op dit moment te regelen is, namelijk een samenwerkingsbestuur, maar dat dit tegelijkertijd nog geen verbod inhoudt voor het bijvoorbeeld onder één dak brengen van de verschillende partners. Institutionele samenwerking wordt niet geregeld, maar in de praktijk van alledag kan men een heel eind komen. Immers, wat niet geregeld is, is daarom nog niet verboden.

Voorzitter! Mijn derde vraag is heel wezenlijk voor de toekomst. De regering geeft te kennen "de consequenties van het schrappen

van de mogelijkheid tot het vormen van de institutionele samenwerkingsscholen in beraad te houden". Wat moet ik mij daar precies bij voorstellen? D66 hoopt dat de regering zich daarbij voorstelt dat de staatssecretaris bereid is te laten onderzoeken welke belemmeringen er in artikel 23 van de Grondwet zitten om die institutionele samenwerkingsschool te regelen en door middel van welke wijzigingen die belemmeringen voorts weggenomen zouden kunnen worden. Wij hebben steeds gezegd, ook hier in een debat tussen de fractievoorzitters en minister Dijkstal zo'n twee jaar geleden, dat voor ons grondwetswijziging niet aan de orde is zolang binnen de grenzen van artikel 23 te regelen is wat wij vinden dat geregeld moet worden. Welnu, het lijkt erop dat wij inderdaad tegen die grenzen van de mogelijkheden zijn aangelopen en dat betekent dat het nu inderdaad tijd wordt om de weg van de grondwetsherziening te verkennen. Ons doel is niet om de vrijheid van onderwijs in te perken maar juist om de vrijheid van onderwijs uit te breiden. Immers ook de mogelijkheid van een samenwerkingsschool zou tot die vrijheid van onderwijs moeten behoren. Als onze huidige duale structuur dit belemmert, mag een wijziging van die structuur niet worden uitgesloten. Ik heb al eens eerder gezegd dat de structuren er niet omwille van zichzelf zijn. Structuren hebben een dienende functie. Wij zijn er niet om de structuur te dienen, maar de structuur is er voor de samenleving.

Ik durf nog een ander punt te noemen – dat zojuist ook al door de heer Cornielje is genoemd – waar artikel 23 van de Grondwet echt niet meer van deze tijd is en ook voor verwarring zorgt, ongetwijfeld ook in toekomstige debatten. De Grondwet legt een duidelijke cesuur tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs met betrekking tot de pacificatienorm. Dat is begrijpelijk, bekeken in de tijd en gezien de tijdgeest waarin artikel 23 is geformuleerd – 1917 – en waarin het basisonderwijs als eindniveau ongeveer de plaats innam die nu wordt ingenomen door het voortgezet onderwijs. Dat het nodig is om de Grondwet op dit punt te wijzigen, maak ik op uit de argumenten die door tegenstanders van de samenwerkingsschool gegeven worden, namelijk dat de pacificatienormen

alleen betrekking hebben op het algemeen lager vormend onderwijs en niet op wat daarna komt. En dat zou vervolgens weer betekenen dat datgene wat kan worden geregeld in onderwijswetten die betrekking hebben op sectoren buiten het basisonderwijs, niet zonder meer van toepassing kan worden verklaard op het basisonderwijs. Dat is inderdaad de redenering van de heer Van de Camp en van de NKS. Met andere woorden, het bestuurlijk gefuseerde instellingsmodel kan wel in het beroepsonderwijs maar niet in het basisonderwijs worden toegepast, omdat dan alleen op het basisonderwijs de pacificatienormen van toepassing zouden zijn.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Als ik het goed begrijp, bepleit mevrouw Lambrechts een uitbreiding van de werking van de Grondwet, dus anders dan de werking die in de geschiedenis is ontstaan.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): In elk geval wat dit laatste onderwerp betreft bepleit ik een herformulering. Het is natuurlijk waar dat er heel expliciet een aantal keren het algemeen vormend lager onderwijs wordt genoemd. Ik ben het overigens ook eens met de opmerking van de heer Cornielje dat er al momenten zijn geweest, bijvoorbeeld in de mammoetwet en de WEB, waarop de werking hiervan in de toepassing veel breder geïnterpreteerd is. Maar opnieuw zorgt de formulering van artikel 23 van de Grondwet voor veel verwarring. Men redeneert omgekeerd: wat elders geregeld is, kan niet ook voor het basisonderwijs geregeld zijn, dat mag niet want dat staat in artikel 23. Dan zeg ik: dat is niet meer van deze tijd. Het wordt echt tijd om naar dit soort formuleringen te kijken. Die formuleringen waren in 1917 zeer toepasselijk, maar zijn dat in 1997 niet meer.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Wat vindt mevrouw Lambrechts van de redenering dat juist voor kinderen in de basisschoolleeftijd een opvoeding van belang is die heel dicht bij het gezin past? Als de kinderen ouder zijn, worden andere opvattingen in de samenleving misschien belangrijker. Daarmee is de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in de Grondwet, heel relevant voor het basisonderwijs en wat minder voor het onderwijs dat daarna komt.

Lambrechts

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik kijk daar anders tegenaan. Ik zou willen dat de vrijheid van onderwijs ook geldt voor het voortgezet onderwijs, dus op dezelfde wijze als voor het basisonderwijs. Dat het misschien relevanter is dat voor het basisonderwijs wordt gezocht naar overtuigingen die thuis leven, wil ik niet ontkennen. Maar dat neemt niet weg dat je die redenering moet doortrekken en de keuze ook in het voortgezet onderwijs aan ouders moet laten. Dus ik zie die vrijheid niet beperkend, maar juist veel breder. Ik zou een wijziging willen aanbrengen. Het moet helder worden dat het breder is dan de beperkende regeling die nu in de wet staat en die specifiek alleen op het basisonderwijs van toepassing is.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Ik ben ook voor vrijheid van onderwijs, in de meest brede zin. Maar wat is het verschil tussen christelijk timmeren en openbaar timmeren? Dat heeft nog niemand mij kunnen uitleggen.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Misschien niet het timmeren, maar het gesprek ervoor en erna zou wellicht wel anders kunnen zijn. Maar vraagt u niet aan mij om dat aan te geven. Ik leg niemand op dat hij dat zou moeten doen, dat hij zou moeten kiezen voor het christelijk timmeren. Maar ik zou hem tegelijkertijd niet het recht willen ontzeggen om daar wel voor te kiezen.

Mevrouw **Liemburg** (PvdA): Maar deze redenering leidt er wel toe dat in sommige delen van het land helemaal niet meer getimmerd kan worden.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Op 5 december is het VBO-MAVO-traject aan de orde. En dan staat de zeer relevante vraag ter discussie of je nog voldoende kunt timmeren of niet.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Heeft mevrouw Lambrechts wel eens gehoord van de redenering dat de werking van de grondrechten, dus ook van artikel 23, vrijwillig kan worden uitgebreid en dat vervolgens een beperking van die vrijwilligheid niet op het hele grondrecht mag worden toegepast?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Maar

je mag het niet opportunistisch uitbreiden en ook niet opportunistisch inperken als je het van tevoren al hebt uitgebreid. Dus wanneer het je uitkomt, mag je vervolgens de werking niet krap interpreteren. Daar ben ik niet voor. Als de formulering voor verwarring zorgt, wordt het tijd om de formulering aan te passen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Komt u in tweede termijn met een motie?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik kom helemaal niet met een motie. Ik leg een vraag voor. Ik heb gemerkt dat ik niet de eerste ben die deze vraag voorlegt. Dat is op zichzelf al grappig. Er zijn absoluut geen afspraken over gemaakt. Maar iedereen, zelfs de heer Schutte, komt op zijn eigen manier op dezelfde eindconclusie uit. Ik verzoek de staatssecretaris om de weg van de grondwetsherziening te laten verkennen. Daarover kan een advies gevraagd aan de Onderwijsraad. Waar zitten precies de belemmeringen en op welke onderdelen kunnen er wijzigingen worden aangebracht in de formulering? Ik noem in dit verband de Onderwijsraad, omdat ik eerder gemerkt heb, ook aan de hand van een advies van die raad, dat die op zichzelf niet afwijzend staat tegenover het fenomeen van de samenwerkingschool. Alleen, de conclusie van de Onderwijsraad is: de vorming ervan is niet te regelen binnen het huidige constitutioneel kader. Daarom moet de vraag zijn: hoe dan wel?

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter! Ik heb een suggestie gedaan ten aanzien van de zogenaamde "Grondwetstrijd".

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Dat was een leuke; die wil ik ook wel ondersteunen.

De heer **Cornielje** (VVD): Straks zullen natuurlijk een aantal voorstellen van meer of minder verstrekkende worden gedaan. Zou het niet aardig zijn die voorstellen te verzamelen en die vervolgens ter commentariëring aan de Onderwijsraad in zijn nieuwe samenstelling voor te leggen?

Mevrouw **Lambrechts** (D66): We zouden dat eventueel zelf kunnen doen, maar ik vind dat het tot het bewandelen van de koninklijke weg

behoort dat eerst aan de staatssecretaris te vragen.

□

De heer **Van de Camp** (CDA): Mijnheer de voorzitter! Ook ik wil nog kort ingaan op een aantal elementen van de ontstaansgeschiedenis van dit wetsvoorstel. Mevrouw Lambrechts en mevrouw Liemburg hebben dat ook al gedaan. Ik herinner allereerst aan het gestelde in het rapport uit 1991 van de tijdelijke adviescommissie samenwerkingsscholen, Raakvlakken voor samenwerking, en aan het buitengewoon interessante kabinetstandpunt bij dit rapport van december 1993.

Voorzitter! Dit wetsvoorstel kent een langdurige geschiedenis. Mijn collega's spraken daar al over. Het initiatief van oud-collega Nuis is reeds door mevrouw Lambrechts genoemd. Voorts zijn er de afspraken, gemaakt in het regeerakkoord van 1994. Ook noem ik het toezenden van de adviezen van de vier, vijf staatsrechtsgelcerden op 14 juni 1995. Dan is er nog het feit dat zowel de Onderwijsraad als de Raad van State twee keer advies over het wetsvoorstel hebben uitgebracht. Dat mag toch worden gesproken van een redelijk unieke positie. Hiermee geef ik tevens aan dat de ontstaansgeschiedenis van dit wetsvoorstel als buitengewoon moeizaam kan worden getypeerd.

Voorzitter! Reeds decennialang wordt geprobeerd in Nederland de zogenaamde samenwerkingsschool als instituut tot stand te brengen. Nooit is helemaal duidelijk geworden of dit streven voortkomt uit een maatschappelijke behoefte, op grond van de gedachte: openbaar en bijzonder onderwijs dienen samen te werken om bijvoorbeeld een school voor sluiting te behoeden, of uit een politieke visie, die dan in zou houden: laat openbaar en bijzonder onderwijs maar samengaan, dat is de meest eenvoudige wijze om beide te ontmantelen.

Vandaag zullen wij de historische woorden van de toenmalige staatssecretaris Schelfhout "tertium non datur" ten grave dragen. Hij merkte in 1972 reeds op dat bij samenwerking van openbaar en bijzonder onderwijs altijd gekozen zou moeten worden voor een van de bestuursvormen, dus voor óf openbaar óf bijzonder, maar niet voor beide.

Van de Camp

De hierboven geschetste voorgeschiedenis heeft opgeleverd dat het plan voor de samenwerkingsschool als instituut door het kabinet is teruggenomen. Dat is voor de CDA-fractie geen reden tot dankbaarheid. Wij zijn content met het feit dat het kabinet uiteindelijk tot inkeer is gekomen. Tweemaal kwam er een afwijzend advies van de Onderwijsraad en tweemaal een sterk afwijzend advies van de Raad van State. De Raad van State acht ook het resterende wetsvoorstel nog steeds in strijd met artikel 23 van de Grondwet. Volgens de raad kunnen de grondwettelijk vereiste overheersende overheidsinvloed voor het openbaar onderwijs en de vrijheid van het bijzonder onderwijs niet in één bestuur tot hun recht komen. Je vraagt je wel eens af wat de oppositie van stal moet halen om deze staatssecretaris en deze coalitie tot inkeer te brengen.

Opmerkelijk is daarbij de vasthoudendheid die aan de dag wordt gelegd. In de gehele Nederlandse samenleving is duidelijk de ontwikkeling waarneembaar van het komen tot een meer heldere scheiding, een meer heldere taakafbakening tussen overheid en burger, tussen publiek en privaat domein, maar ook tussen kerk en staat. Het is juist een van de doelstellingen van het Paarse kabinet om ongewenste vermengingen op dit vlak uit te zuiveren. Bij het dossier aanpassing scholenbestand zien wij deze ontwikkeling eveneens. Komt het begrip "richtingvrije planning" niet voort uit de benadering dat de overheid zich niet heeft te bemoeien met de inhoud van de richting? Het is niet aan de overheid om zich te bemoeien met de inhoud van de overdracht van waarden en normen. Maar wat zien wij bij de samenwerkingsschool? Daar zien wij een vermenging van openbaar en bijzonder onderwijs. Het indirect participerende gemeentebestuur zal hoe dan ook in het bestuur te maken krijgen met de godsdienstige en levensbeschouwelijke vorming op de bijzondere school. De overheid bemoeit zich derhalve met de inhoud van het bijzonder onderwijs. Vanwaar deze behoefte, zo vraag ik de staatssecretaris.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): U zegt dat er een steeds duidelijker scheiding waarneembaar is tussen overheid, openbaar en privaat. Wilt u

hier nu echt beweren dat het onderscheid tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs op dit moment steeds duidelijker wordt in de samenleving en bij de mensen die ervoor kiezen?

De heer **Van de Camp** (CDA): Ja.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik heb u wel eens wat anders horen beweren. Ik heb u wel eens horen beweren dat ouders over het algemeen een keuze maken in verband met de kwaliteit van een school en dat die keuze op heel veel andere aspecten is gebaseerd en maar heel zelden op de levensbeschouwelijke richting van een school.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Ik kan mij niet voorstellen dat ik dat ooit beweerd heb, tenzij mevrouw Lambrechts mij nu selectief citeert. Mijn uitspraak dat de schoolkeuze van ouders ook op andere argumenten dan de richting tot stand komt, is algemeen bekend. Het staat voor mij echter als een paal boven water dat wij in de brede discussie in onze samenleving, met name door Paars aangesticht, het onderscheid tussen publiek en privaat, burgers en staat en kerk en overheid helderder willen maken en dat wij die elementen dus willen uitzuiveren. In dat opzicht vind ik dit wetsvoorstel een inbreuk hierop.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Wij hebben het helemaal niet over de brede discussie. Wij hebben het vandaag heel specifiek over wat er aan de hand is in...

De heer **Van de Camp** (CDA): Ja, maar ik heb het wel over die brede discussie.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): U plaatst het openbaar en het bijzonder onderwijs en de ontwikkelingen die daar gaande zijn echter in het kader van hetgeen er breder aan de hand is. En dat is niet juist. Je ziet juist dat openbaar en bijzonder onderwijs inhoudelijk naar elkaar toegroeien. Ik denk dat de wensen om daar bestuurlijk vorm aan te geven, daar een afspiegeling van zijn.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Ik neem kennis van deze opvatting van mevrouw Lambrechts. Dat is niet de mijne.

Opmerkelijk is in dit verband de opstelling van de VVD-fractie. Het wetsvoorstel in zijn oorspronkelijke vorm kon nooit op de sympathie van deze fractie rekenen. Ook de VVD-fractie hecht aan een helder onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs, maar ook aan een helder onderscheid tussen staat en maatschappij en tussen staat en burger. De samenwerkingsschool moest blijkbaar in het regeerakkoord. Wij hebben duidelijk gemerkt dat dit de afgelopen drie jaar niet van harte is gegaan. De VVD-fractie wil aangesproken worden op handhaving van het duale bestel. Waarom is zij nu dan echter akkoord gegaan met dit vage compromis? De heer Cornielje is bekend met de bezwaren van de Vereniging voor openbaar onderwijs. Hij weet dat dit wetsvoorstel uiteindelijk zal leiden tot het verdwijnen van het openbaar onderwijs in Zuid-Nederland. Waarom dit alles? Worden er na deze behandeling buiten de Kamer weer andere geluiden afgegeven dan hier vanochtend in de Kamer?

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter! Ik had voor mijn interruptie nog even het citaat willen pakken van de oproep van de VOO om het wetsvoorstel te beperken tot de bestuurlijke samenwerkingsschool. Ik vind dat de heer Van de Camp een heel scheef beeld schetst van de positie van de VVD, ook in verband met sympathie en dergelijke. Wij hebben heel bewust gekozen voor de passage in het regeerakkoord, ook omdat wij de motie-De Cloe destijds medeondertekend hebben en daar ook vóór gestemd hebben. Dit was onze intentie, onze politieke wens. De wetgever heeft echter ook de taak om wetten aan de Grondwet te toetsen. Als twee belangrijke adviesorganen een negatief advies uitbrengen, is het zeker onze plicht om uitermate zorgvuldig te handelen. Door de Raad van State en door de Onderwijsraad is twee keer advies uitgebracht. Dit geeft al aan dat er sprake is geweest van een zorgvuldige toetsing. Ik heb nooit een oordeel uitgesproken over het onderdeel dat nu uit het wetsvoorstel is gehaald. Dat is nog volstrekt open.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! De VVD-fractie blaft wel, maar bijt niet.

Van de Camp

De heer **Cornielje** (VVD): Waar slaat dat nu weer op?

De heer **Van de Camp** (CDA): Er zijn vier adviezen uitgebracht – twee van de Onderwijsraad en twee van de Raad van State – waarin staat dat het wetsvoorstel in strijd is met de Grondwet. Deze adviezen zijn mede op uw initiatief gevraagd. Vervolgens schikt u zich in het coalitiebelang. Kortom, u blaft wel, maar u bijt niet.

De heer **Cornielje** (VVD): Ik vind het heel fijn dat u dit zo uitlegt. Durft u te beweren dat het wetsvoorstel zoals het er nu ligt, nog lijkt op het oorspronkelijke voorstel? Het is volstrekt veranderd. Dit komt – ik zal het niet helemaal naar mij toetrekken – mede door onze inzet. Ons blaffen heeft geleid tot aanpassing van dit wetsvoorstel.

De heer **Van de Camp** (CDA): Als een jonge vrouw ouder wordt, blijft zij mooi. Dat is bij dit wetsvoorstel niet het geval.

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter!...

De **voorzitter**: Mijnheer Cornielje, u heeft een aantal malen gelegenheid gehad om te interrumperen. Er is zeer uitvoerig van gedachten gewisseld. Met het oog op de tijd, stel ik voor dat de heer Van de Camp zijn betoog vervolgt. Wij moeten nog voor de middagpauze een ander onderwerp behandelen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! De staatssecretaris fluistert mij iets toe over mijn laatste opmerking. Die mag bepaald niet verkeerd worden uitgelegd. Als het haar stoort dat ik over een vrouw heb gesproken, ben ik bereid in mijn opmerking het woord "vrouw" te veranderen in "man". Ik wens overigens niet op deze wijze aangesproken te worden.

De **voorzitter**: Wat de staatssecretaris heeft gefluisterd, wordt niet opgenomen in de Handelingen, maar uw reactie daarop wel.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! De CDA fractie vraagt het kabinet oprecht wat nog de noodzaak is van het nu resterende ontwerp van wet. Was de samenwerkingsschool niet vooral bedoeld om, als openbare en/of bijzondere scholen niet

zelfstandig verder kunnen, een mogelijkheid tot fusie te creëren? Nu het wetsvoorstel is beperkt tot de zogenaamde bestuurlijke variant, vervalt deze reddingsmogelijkheid voor de kleine school. En de bestuurlijke schaalvergroting is in Nederland inmiddels zover voortgeschreden dat vrijwel alle kleine scholen, ook de openbare, in een bestuurlijk verband zijn onder te brengen. Ik wijs erop dat in diverse gemeenten voor openbare scholen de gemeenschappelijke regeling als bevoegd gezag een uitstekende mogelijkheid is.

Waarom lukt het de wethouders in 's-Hertogenbosch en omgeving – ik zal mij niet nader uitlaten over de politieke kleur van de desbetreffende wethouder – om het openbaar basisonderwijs als openbaar onderwijs te bundelen? Is de positie van het openbaar onderwijs opnieuw in het geding, en dan met name de garantiefunctie daarvan? Neen, naar onze mening is die positie niet in het geding. Het openbaar onderwijs in Nederland is in voldoende mate gespreid. Sommige scholen voor openbaar onderwijs hebben het moeilijk, maar dat heeft meer van doen met de aard van de leerlingenpopulatie dan met de omvang ervan.

Wat betekent het resterende wetsvoorstel voor de reeds bestaande samenwerkingsscholen? Niets.

De heer **Cornielje** (VVD): Voorzitter! Collega Van de Camp ontkent dat er problemen zijn. Dr. Kuiper, uw partijgenoot, komt bij ons met de vraag om hem te helpen zijn problemen op te lossen. Wij doen dat. Het CDA doet dat niet.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik heb uitgebreid gecorrespondeerd met de heer Kuiper en uitgebreid met hem gesproken. Ik heb in een algemeen overleg over de positie van het openbaar voortgezet onderwijs in Limburg de suggestie gedaan om te komen tot een provinciaal bestuur voor openbaar onderwijs in Limburg. De heer Kuiper maakt een politiek andere keuze. Dat respecteer ik, maar daarmee is zijn probleem nog niet het mijne. Ik huldig inderdaad de stelling dat er geen probleem is als het gaat om samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Hoe zouden anders die 68 zich samenwerkingsschool noemende scholen tot stand zijn gekomen? Het

gaat hier om uw politieke wil en niet om een probleem.

Voorzitter! Wat betekent het resterende ontwerp van wet voor de reeds bestaande samenwerkingsscholen? Niets. De meeste zich samenwerkingsschool noemende instituten vormen juist één geïntegreerde school en juist dat fenomeen staat – terecht – niet meer in dit wetsvoorstel. Is het de bedoeling dat deze scholen zich ontvlechten en weer twee afzonderlijke – kleine – instituten gaan vormen? Ik denk in dit verband aan Eernewoude. Van een "maatschappelijke urgentie om een aantal problemen op te lossen", zoals de staatssecretaris schrijft in haar brief van 30 september, is in onze ogen geen sprake.

Een andere vraag die onze fractie zeer bezighoudt betreft de strijd met de Wet bestuursvorm van het openbaar onderwijs. In artikel 29b, lid 4, van deze wet is bepaald dat een stichting, opgericht als bestuursvorm van het openbaar onderwijs, slechts enkel en alleen tot doel mag hebben het verzorgen van openbaar onderwijs. Deze bepaling is destijds niet zonder reden opgenomen. De privaatrechtelijke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs – dat waren ook de coalitiepartijen van mening – mocht en kon geen consequenties hebben voor het voortbestaan van het duale bestel in Nederland. Waarom wordt van deze wetgeving in dit voorstel van wet dan nu afgeweken? Oud-minister Jan de Koning zei eens: "als het niet kan zoals het moet, dan moet het maar zoals het kan". Aan deze woorden moest ik denken bij het vergelijken van deze wetsartikelen. Dat uitgekilde wetsvoorstel samenwerkingsscholen moet er koste wat kost komen? Waarom is in het voorgestelde artikel 13b WBO geen verwijzing meer opgenomen naar artikel 29 WBO. Artikel 29 bepaalt de aard en het karakter van het openbaar onderwijs in Nederland. Krijgen wij met het onderhavige ontwerp van wet twee soorten openbaar onderwijs in dit land?

Mijnheer de voorzitter! Dan kom ik bij een punt dat vanmorgen al indringend aan de orde is geweest, namelijk het hanteren van de WEB-besluitvorming bij dit voorstel van wet. Daar heeft de CDA fractie onoverkomelijke bezwaren tegen. Het is een breed aanvaarde interpretatie van de Grondwet dat de passage "algemeen vormend lager onder-

Van de Camp

wijs" zich in eerste instantie richt op het lager onderwijs – de huidige basisschool – en de eerste fase van het voortgezet onderwijs, vergelijk de oude begrippen ULO en MULO en de huidige basisvorming. De kern van de vrijheid van onderwijs is primair voor deze sectoren bestemd. Ik mag er volledigheidshalve op wijzen dat er destijds bijvoorbeeld nog een discussie heeft plaatsgevonden over de vraag of het toenmalige kleuter-onderwijs onder de werking van artikel 23 gebracht moest worden. Daartoe is na ampele discussie besloten. De overige sectoren kunnen blijkens de historische interpretatie van de Grondwet onder de werking van artikel 23 worden gebracht. De wetgever heeft dat ook meerdere malen gedaan. Denk aan de oude HBS-en, aan de MMS-en en de huidige tweede fase voortgezet onderwijs. Maar ik denk ook aan de planprocedure voortgezet onderwijs aangaande het voorbereidend beroepsonderwijs en de uitbreiding van de overschrijdingsregeling VBO, ingevoerd bij de Wet materiële bekostiging voortgezet onderwijs, terwijl het beroepsonderwijs van oudsher niet onder de werking van het grondwetsartikel viel.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Ik val over "kunnen onder de werking van artikel 23 worden gebracht". Uit de behandeling van dit wetsvoorstel en uit hetgeen eraan vooraf is gegaan, blijkt dat dit tot verwarring leidt en tot een opportunistisch interpretatie.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter! Het gaat erom dat buitengewoon zorgvuldig met artikel 23 van de Grondwet moet worden omgegaan. De literatuur en de wijze waarop in de Kamer hiermee de afgelopen decennia is omgegaan, wijzen in deze richting. Het is in mijn ogen geen kwestie van opportunisme, maar van interpretatie: uitbreiden daar waar mogelijk. Ik ben het met mevrouw Lambrechts eens dat het begrip "algemeen vormend lager onderwijs" uit 1917 dateert en dat dit in 1997 moeilijk te hanteren is, maar daarvoor hebben wij ook 70 jaar wetsgeschiedenis achter de rug.

Mevrouw **Lambrechts** (D66): Het is verwarrend. Ik ben het met de heer Van de Camp eens dat er sprake moet zijn van een zorgvuldige interpretatie. Ik vraag de heer Van de Camp dan ook om, evenals alle

andere sprekers tot nu toe, met ons uit te spreken dat het goed is dat ook eenduidigheid blijkt uit de tekst van artikel 23.

De heer **Schutte** (GPV): Het gaat om de reikwijdte van een grondrecht, waarbij de historische achtergrond van belang is. De reikwijdte van grondrechten wordt ook geïnterpreteerd. Dat is een zaak van de rechter en van de wetgever. Er zijn na 1917 reeksen uitspraken gedaan door rechters in hoger beroep, tot aan de Hoge Raad, en wetgevers. Daaruit blijkt dat de formulering in eerste instantie weliswaar het algemeen vormend onderwijs betreft, maar in feite is er door die jurisprudentie sprake van een uitbreiding van de reikwijdte. Dat is de gewone interpretatie van de Grondwet. Ik herinner mij de behandeling van de Wet op het hoger beroepsonderwijs. Dat punt speelde toen een heel belangrijke rol. Voor de beoordeling van de reikwijdte moet niet worden teruggedaan naar 1917, maar naar hetgeen is "gegroeid" door uitspraken van rechters en wetgevers.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik beschouw deze interruptie respectievelijk vraag van de heer Schutte als een duidelijke aanvulling op mijn inbreng: "kunnen worden gebracht respectievelijk zijn gebracht". Om een heldere formulering te geven, citeer ik het rapport van Akkermans en Mentink ten aanzien van de WEB: "In de tweede plaats zijn er de onderwijssoorten. Het middelbaar beroepsonderwijs wordt uit de Wet op het voortgezet onderwijs gelicht, waar het volledig onder de in die wet geldende normen van de pacificatie viel. Dat geldt ook voor een deel van de educatie van volwassenen. De onderwijssoorten basiseducatie en VAVO worden erdoor bestreken. Laatstgenoemde soort is tot heden in de WVO geregeld zonder dat de in die wet gebruikelijke uitwerkingen van de pacificatienorm erop van toepassing gebracht zijn."

Na 1917 is de term "algemeen vormend lager onderwijs" uitgebreid. De heer Schutte heeft kort samengevat op welke wijze dat is gegaan. Die sectoren vallen thans onder de werking van artikel 23 van de Grondwet, maar dat is naar de mening van de CDA-fractie niet meer het geval bij de WEB. Daarvoor baseren wij ons mede op artikel 23

van de Grondwet. Ik heb al eerder aan de heer Cornielje gevraagd aan te geven hoe de aspecten van de Grondwet in de WEB zijn verwerkt – in de literatuur wordt gesteld dat dit onvoldoende is gebeurd – alsmede bijvoorbeeld in de WHW. Daarin is geen sprake meer van openbare en bijzondere universiteiten, wel als beheersvorm, maar niet als interpretatie van artikel 23 van de Grondwet.

De heer **Schutte** (GPV): Voorzitter! Wij kunnen dit punt niet bij interruptie uitspitten, maar ik merk op dat ik er zeer aan hecht om vast te houden aan een tendens van uitbreiding van de reikwijdte die na 1917 in de jurisprudentie en in wetgeving is vastgelegd. Ik ben zeer terughoudend over de stelling dat dit bij een bepaalde wet is teruggedraaid, want dat geloof ik niet.

De heer **Van de Camp** (CDA): Dit luistert inderdaad heel nauw. Ik ben het in dit opzicht volledig met de heer Schutte eens, behalve wat de WEB betreft.

De heer **Cornielje** (VVD): Wij hebben destijds een uitvoerige discussie over artikel 23 en de WEB gevoerd. Deze heeft er zelfs toe geleid dat wij een amendement hebben ingediend om een aantal kleine christelijke opleidingen in stand te houden vanwege de identiteit en artikel 23. Nu stel ik vast dat de CDA-fractie de reikwijdte van artikel 23 beperkt tot het basis- en voortgezet onderwijs. Ik heb u net uitgedaagd om dat in een motie vast te leggen, zodat iedereen kan zien dat u dat vindt.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik raad u aan om goed te luisteren. Ik heb niet gezegd dat de reikwijdte van artikel 23 van de Grondwet is beperkt tot het lager onderwijs. Ik heb gezegd dat de oorspronkelijke betekenis van artikel 23 van de Grondwet zich uitstrekt tot het algemeen vormend lager onderwijs, en dat wij de afgelopen 70 jaar een aantal andere sectoren, waaronder de gehele Wet op het voortgezet onderwijs, onder de werking van artikel 23 van de Grondwet hebben gebracht. Om uw geheugen even op te frissen, dat is mede te danken aan de fracties die nu het CDA vormen, dus u moet mij geen dingen in de mond leggen die ik niet heb gezegd. Ik beweer alleen dat er bij de WEB

Van de Camp

ernstig inbreuk is gemaakt op die interpretatie van de Grondwet, door dat er weer uit te halen. Daar heb ik een verschil van inzicht over met de heer Schutte. Ik probeer aan te geven dat de interpretatie van de WEB-besluitvorming hier ten onrechte door het kabinet wordt gebruikt, en daarmee bevind ik mij weer in het gezelschap van de heer Schutte.

Voorzitter! Het is geenszins verplicht om het onder de reikwijdte van artikel 23 van de Grondwet te brengen. Sommige onderwijssectoren zijn in het verleden dan ook niet onder de werking van dat artikel gebracht. Reeds bij het tot stand komen van de Wet op het lager nijverheidsonderwijs in 1929 is er min of meer bewust van afgezien dit soort beroepsonderwijs onder de werking van artikel 23 te brengen, ik verwijs naar de parlementaire geschiedenis van dat wetsvoorstel. Ik heb al geciteerd uit het verhelderende advies van de heren Akkermans en Mentink, maar dan in het kader van de WEB-discussie.

De staatssecretaris en de coalitiepartijen hanteren nu een verkeerde a-contrariorendering: omdat het bij de WEB door de wetgever is aanvaard, kan deze constructie nu ook bij de andere onderwijssectoren worden toegepast. Maar bij de WEB is de klassieke interpretatie van de Grondwet niet aanvaard. Dat is een verkeerde benadering van de Grondwet. Per keer dient immers bezien te worden wat de verhouding is tussen het grondwetsartikel en het beroepsonderwijs? Daar passen geen generieke conclusies bij, zeker niet omdat het bij de WEB gaat om secundair beroepsonderwijs. Vandaar dat de Raad van State de WEB-constructie niet accepteert voor het primair onderwijs en de eerste fase van het secundair onderwijs.

De heer **Cornielje** (VVD): Hoe verklaart u dan dat ook de kleine christelijke fracties destijds voor de WEB hebben kunnen stemmen? Dat vind ik toch wel heel interessant.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik verklaar dat uit het feit dat u met de kleine christelijke partijen een akkoord hebt kunnen bereiken over het amendement op stuk nr. 40, ingediend op 17 mei 1995. Dat amendement heeft een prachtige toelichting, die ik zo meteen zal

voorlezen. Daarin zegt u dat u dat amendement niet zozeer hebt ingediend om de kleine christelijke instellingen te redden, maar om te voorkomen dat er andere uitzonderingsposities, respectievelijk te veel uitzonderingsposities zouden ontstaan. Ik moet zeggen dat ik in de toelichting op dat amendement weinig heb gelezen over artikel 23 van de Grondwet of over de interpretatie van dat artikel.

De heer **Cornielje** (VVD): De constatering ten aanzien van het amendement-Van Gelder/Cornielje is juist. Daarbij ging het om drie protestants-christelijke instellingen als ik mij goed herinner. Ik heb echter het dossier niet bij me.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik raad u aan dat amendement bij de behandeling van dit wetsvoorstel te bezien.

De heer **Cornielje** (VVD): Maar klopt het?

De heer **Van de Camp** (CDA): Ja, het klopt.

De heer **Cornielje** (VVD): Dat was een handreiking aan de kleine christelijke fracties om ook voor het wetsvoorstel te kunnen stemmen. Dat amendement is overigens later ingetrokken, maar men heeft voor de WEB gestemd. Hoe verklaart u dat de kleine christelijke fracties voor die wet hebben gestemd, terwijl u zegt dat de reikwijdte van artikel 23 van de Grondwet niet zover gaat?

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik denk dat het niet aan mij is om hier uit te leggen waarom de fractie van het GPV en andere fracties voor de wet hebben gestemd. Veel interessanter is waarom de CDA-fractie tegen de wet heeft gestemd. Dat heeft mijn collega Reitsma afdoende duidelijk gemaakt.

De heer **Schutte** (GPV): Onze fracties waren van mening dat de WEB zoals die voorlag, niet per definitie in strijd was met artikel 23 van de Grondwet, terwijl dat wel het geval was in de vormgeving en uitwerking zoals die aanvankelijk voorlag. Door wijziging zou tegemoetgekomen kunnen worden aan de grondwettelijke bezwaren. Het complex van wijzigingen dat in de behandeling is aangebracht,

waarvan het net genoemde amendement er een was, heeft ons tot de conclusie gebracht dat het geheel bleef binnen de grenzen van de Grondwet. Daarbij hebben wij gesteld dat naar onze mening artikel 23 van de Grondwet wel degelijk van toepassing is op de WEB.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik vind dit voor de parlementaire geschiedenis een buitengewoon heldere uitspraak van de heer Schutte. Maar wij zien gebeuren dat zijn stelling, dat de WEB niet per definitie in strijd is met de Grondwet, door het kabinet wordt opgerekt door te stellen: wat wij bij de WEB hebben geaccepteerd, kunnen wij ook hier accepteren. Dan krijg je een heel vreemde discussie. Het feit dat wij toen tegen hebben gestemd, sterkt ons in deze opvatting. Daarbij spreek ik mijn diepe respect uit voor de opstelling van de kleine christelijke fracties.

De heer **Schutte** (GPV): Ik denk dat het woord "opgerekt" al aangeeft dat je geen is-teken kunt plaatsen tussen de discussie over de WEB en de discussie van vandaag. Over de vragen "hoever opgerekt" en "in hoeverre vergelijkbaar" heb ik in mijn eerste termijn gesproken.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ja. Ik constateer voor de parlementaire geschiedenis dat de kleine christelijke fracties en het CDA het eens zijn over het ongewenst oprekken van de WEB-discussie.

De **voorzitter**: Ik constateer dat de parlementaire geschiedenis van dit onderwerp vanavond wordt voortgezet, als het goed is. Ik verzoek de Kamer de heer Van de Camp zijn betoog ongestoord te laten voortzetten en afronden, gelet op de tijd.

De heer **Cornielje** (VVD): Ik zou collega Schutte, die sprak over oprekken, alleen nog willen vragen waarom hij geen amendement heeft ingediend om een en ander in overeenstemming te brengen met de WEB.

De **voorzitter**: De heer Schutte zal die vraag in tweede termijn kunnen beantwoorden.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik

Van de Camp

verheug mij op de discussie van vanavond.

Voorzitter! Hoe is het vervolgens verdergegaan met de bestuurlijk-institutionele vormgeving van de ROC'S? De overgrote meerderheid van de bestuurlijk geïntegreerde instellingen, de BGI's, is inmiddels omgezet in institutioneel gefuseerde instellingen, de IGI's, daartoe door praktische, maar ook financiële redenen gedwongen. Gaan wij met dit ontwerp van wet dezelfde kant op? Wie garandeert dat de nu voorgestelde bestuurlijke fusies niet worden omgezet in institutionele fusies? Is dat soms de verborgen agenda in dit ontwerp van wet? Een en ander blijft derhalve in strijd met de Grondwet. Mijn fractie gaat er overigens van uit dat er nog een verschil is tussen het vandaag te bespreken ontwerp van wet en de WEB, namelijk twee afzonderlijke BRIN-nummers, één voor de openbare en één voor de bijzondere school. Kan de staatssecretaris dat bevestigen?

De vergelijking tussen de WEB-constructie en het thans aan de orde zijnde ontwerp van wet gaat ook om die reden mank. Blijkens artikel 1.3.2 van de WEB moeten BGI's en IGI's als één instelling worden beschouwd. Ik verwijs naar artikel 2.2.1 aangaande de bekostiging. In het nu voorgestelde samenwerkingsbestuur is geen sprake van één instelling of school.

Voorzitter! Is er sprake van een evenwichtige samenwerking binnen het samenwerkingsbestuur? Naar de mening van mijn fractie is dat allerm minst het geval. In de derde nota van wijziging wordt de positie van het gemeentebestuur versterkt om de belangen van het openbaar onderwijs afdoende te beschermen, zie de voorgestelde leden 5, 6, 7 en 9 van artikel 13b, maar daarmee worden wel de rechten en mogelijkheden van de bijzondere partner c.q. bijzondere school beknot. Het gemeentebestuur krijgt op deze manier in een aantal casusposities het laatste woord. En wat te doen als een kleine bijzondere school fuseert met een conglomeraat aan openbare scholen? Sterker nog, wat te doen bij een conflict met het gemeentebestuur? Het gemeentebestuur zou bijvoorbeeld kunnen weigeren de statuten ex artikel 13b, lid 6, goed te keuren. Staat er voor de bijzondere school een beroepsmogelijkheid open? Is dit een beroep op basis van

de Algemene wet bestuursrecht en aan wie komt dat beroepsrecht toe? De bijzondere school bezit geen rechtspersoonlijkheid meer.

Een andere vraag naar aanleiding van artikel 13b – hier wordt alleen gesproken over wijziging van de statuten – is hoe het gaat bij het inrichten van de statuten, namelijk als de overdracht ex lid 1 de goedkeuring van de gemeenteraad behoeft. Met andere woorden: is goedkeuring vereist ten aanzien van de oprichtingsakte, de zogenaamde eerste statuten? Omgekeerd dreigt de positie van de openbare school afhankelijk te worden van de feitelijke verhoudingen binnen het samenwerkingsbestuur; men denke aan de bestuurssamenstelling en het aantal bestuursleden vanuit de openbare school. Wat te doen als een kleine openbare school fuseert met een grote bijzondere school of meer bijzondere scholen? Op deze manier wordt "een overheersende overheidsinvloed" op de openbare school afhankelijk van feitelijke verhoudingen en dat is in strijd met de Grondwet.

Vervolgens ga ik in op de mogelijkheden om een eigen, voor openbare en bijzondere scholen afzonderlijk personeelsbeleid te voeren binnen het samenwerkingsbestuur. Zijn deze mogelijkheden voldoende wettelijk gegarandeerd? Aan artikel 114b WBO wordt weliswaar een volzin toegevoegd, maar het betreffende fonds, in dit geval het participatiefonds, wordt geacht "overwegingen van godsdienstige of levensbeschouwelijke aard bij de beoordeling te betrekken". En wat gebeurt er als het betreffende fonds dat niet doet? Bij wie ligt de bewijslast? Denk ook aan de huidige financiële problemen bij het vervangingsfonds. Een deel daarvan wordt nu reeds op de schoolbesturen afgewenteld. Bij een te krappe bekostiging is het zowel voor het schoolbestuur als voor het desbetreffende fonds verleidelijk om geen rekening te houden met overwegingen van godsdienstige of levensbeschouwelijke aard. Met andere woorden: het schoolbestuur zal in de toekomst feitelijk, als gevolg van de te krappe bekostiging, gedwongen worden tot het voeren van één personeelsbeleid voor zowel de openbare als de bijzondere school.

In welk licht komen deze artikelen te staan als er wordt overgegaan tot het zogenaamd "eigenrisicodragers-

schap" ten aanzien van de wachtgelden? Opmerkelijk is ook bij dit onderdeel weer het hinken op twee gedachten. Er is sprake van een zelfstandige openbare school en een zelfstandige bijzondere school, apart bekostigd, tót aan het punt van de bestuursaanstelling. Dán is er sprake van één bestuur, één verantwoordelijkheid en één afrekening.

Waarom worden de personeelsleden, werkzaam aan de openbare school, benoemd krachtens een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht? Ik verwijs naar het voorgestelde artikel 13b, lid 4. Zullen er binnen één gemeente twee soorten personeel werkzaam in het openbaar onderwijs ontstaan, dat wil zeggen één categorie werkzaam in het openbaar onderwijs en één categorie werkzaam bij het samenwerkingsbestuur?

Voorzitter! Mede op uw verzoek kom ik tot een afronding. Wij zijn van mening dat Nederland gebaat is bij een helder onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Geen goed bijzonder onderwijs zonder goed openbaar onderwijs en omgekeerd. Het zogenaamde duale bestel heeft de afgelopen 70 jaar zijn diensten bewezen en is bepaald niet achterhaald. Er valt op dit moment zelfs een duidelijke tendens in onze samenleving waar te nemen naar kleinschaliger bijzonder onderwijs, al of niet confessioneel.

Maatschappelijke veranderingen vergen modernisering, ook van het onderwijsbestuur. Deze modernisering kan echter niet zover gaan dat het wezen van het systeem wordt aangetast. Wij vinden het zeer te betreuren dat dit ontwerp van wet ernstig inbreuk maakt op het duale bestel, maar ook op actuele maatschappelijke ontwikkelingen. Het kabinet en de coalitiepartijen maken een historische fout. Zij trachten het onvereenigbare te verenigen in wat uiteindelijk een openbaar schoolbestuur zal blijken te zijn.

Ik sluit af met de toelichting die door de collega's Van Gelder en Cornielje is gegeven op hun amendement op stuk nr. 40 bij de WEB: "De indieners zijn zich bewust van de zeer gewrongen constructie die achter dit amendement" – ik lees nu even: wetsvoorstel – "schuil gaat. Zij zijn er niet in geslaagd tot een andere oplossing te komen."

De heer **Cornielje** (VVD): Nu doet u ons volstrekt onrecht aan. Het woord

Van de Camp

“gewrongen” had geen betrekking op het wetsvoorstel, maar op het amendement. Het was een verwrongen constructie, omdat wij in de wetstekst een drietal scholen noemden. Dat is natuurlijk in afwijking van alle regels die wij hier normaal hanteren, omdat je tot een beschrijving komt. Ik vind de slotconclusie van de heer Van de Camp, evenals zijn betoog, zeer teleurstellend.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De staatssecretaris zal vanavond antwoorden. Dan zal ook de tweede termijn plaatsvinden.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

Aan de orde is het debat naar aanleiding van een algemeen overleg van hedenochtend over **het ontwerpbesluit vrijstelling omslagbijdrage WTZ**.

De **voorzitter**: Op de sprekerslijst voor dit tweeminutendebatje, dat het ook zal zijn, heb ik de heer De Jong, mevrouw Kamp en de heer Van Bortel staan. Ik zie dat ik de heer Oudkerk eraan moet toevoegen; dit had hij ook zelf kunnen doen.

□

De heer **De Jong** (CDA): Mijnheer de voorzitter! De minister wil bij algemene maatregel van bestuur gebruik maken van een artikel in de WTZ ten behoeve van een door iedereen sympathiek geachte koopkrachtrepatriatie voor een bepaalde groep mensen boven 65 jaar. Omdat ik samen met mijn toenmalige collega Tuinstra verantwoordelijk ben voor de desbetreffende wetstekst en de toelichting erop, heb ik er behoefte aan hier duidelijk te maken dat datgene wat nu gebeurt met artikel 6h, lid 2, niet in overeenstemming is met de bedoeling van de indieners van het amendement en dat er dus oneigenlijk gebruik van wordt gemaakt. Pas wanneer de kostendekkendheid van de standaardpakketpolis of hoe zij allemaal ook mogen heten, beneden 65 jaar en boven 65 jaar is gelijkgetrokken, vervalt naar onze mening de noodzaak een WTZ-opheffing op te leggen aan

mensen boven 65 jaar. Deze eindsituatie zou per 1 januari 1998 worden bereikt. Het kabinet stelt, denk ik, nu voor de eindsituatie pas in 1999 te laten ingaan. Hiermee wordt niet voldaan aan datgene wat met de wetstekst wordt bedoeld. Dit leg ik neer in de volgende motie.

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende, dat de WTZ in artikel 6h, lid 2, het mogelijk maakt, groepen verzekerden uit te zonderen van een omslag;

overwegende, dat deze uitzondering, waarbij houders van een standaardpakketpolis van 65 jaar en ouder conform de toelichting op het amendement waarbij deze uitzondering werd geïntroduceerd, worden vrijgesteld van de WTZ-MOOZ-heffing, slechts mogelijk zou worden wanneer de eindsituatie van de schuif tussen AOW en Ziekenfondswet zou zijn bereikt;

overwegende, dat deze eindsituatie per 1 januari 1998 niet wordt bereikt;

spreekt uit dat artikel 6h, lid 2, niet mag worden toegepast,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door het lid G. de Jong. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 38 (25600-XVI).

□

Mevrouw **Kamp** (VVD): Voorzitter! Ik zal niet ontkennen dat mijn fractie met een dilemma zit bij het onderhavige voorstel. Ook wij willen bejaarden met een AOW-plus die ten gevolge van allerlei beleidsmaatregelen, met name de PEMBA, op een minpositie in 1998 uitkomen, een koopkrachtverbetering geven. Het kabinet komt hieraan tegemoet, waarmee wij natuurlijk zeer tevreden zijn. De vraag is dan nog wel welk instrument hiervoor gebruikt wordt. Het instrument dat het kabinet gebruikt, is niet onze eerste keuze, maar in het AO heeft de minister uitgelegd dat mogelijke andere

instrumenten veel meer geld kosten dan verhoging van de omslagbijdrage voor 65-minners. Ook wij zijn er natuurlijk van overtuigd dat het beter is eerst 1 mld. uit te geven dat gerepareerd kan worden met 300 mln. Voor 1998 gaan wij dan ook akkoord met het voorstel.

De algemene maatregel van bestuur die voor ons ligt, heeft een structureel effect. Het kabinet wil de omslagbijdrage structureel niet meer door ouderen laten betalen. Hierover wil mijn fractie nog wel eens discussiëren, omdat er ook andere instrumenten zijn. De minister heeft in het AO al aangegeven dat ook via een constructie van de rijksbijdrage-regeling in de MOOZ hieraan kan worden tegemoetgekomen. Wat ons betreft krijgen we straks nog een uitvoerig debat over de hele WTZ-problematiek – we hopen dan op de structurele maatregelen terug te komen – maar voor 1998 gaan we akkoord met het voorstel.

□

De heer **Van Bortel** (D66): Voorzitter! Voor de D66-fractie staat ook voorop dat wij de 65-plussers met een aanvullend pensioen tegemoet willen komen in hun koopkrachtproblemen. Ik sluit mij wat dat betreft aan bij de woorden van mevrouw Kamp. De variant om voortaan voor deze groep structureel af te zien van de omslagbijdrage via de Wet toegang ziektekostenverzekering verdient misschien niet de schoonheidsprijs, maar het is wel de meest effectieve maatregel en ook de meest efficiënte in zijn uitvoering, zo hebben we begrepen. Dat brengt onze fractie ertoe om het beleid van het kabinet in dezen dan maar volgen, omdat het uiteindelijk de portemonnee van de mensen om wie het gaat ten goede komt. Het is wel zaak dat we in het verlengde van deze maatregel straks, bij de wijziging van deze wet en alle andere zaken die hiermee samenhangen, nog uitgebreid terugkomen op de vraag of dit ook de vorm zal moeten zijn, of dat in de toekomst ook de rijksbijdrage die in de MOOZ zit, aangewend kan worden om dit soort koopkrachtproblemen op te vangen.

□

De heer **Oudkerk** (PvdA): Voorzitter! Excuus voor het feit dat ik me niet had ingeschreven op de sprekerslijst.