

Vergaderjaar 2001–2002

28 081

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het onderwijs

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 27 december 2001

De vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ en voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen², belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, hebben de eer van hun bevindingen als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, achten de commissies de openbare beraadslagingen genoegzaam voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	1
Grondwetswijziging	4
Reikwijdte van artikel 23, vierde lid	10
Samenhang met andere beleidsontwikkelingen	15

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met tevredenheid kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij onderkennen dat de samenwerkingschool een maatschappelijke realiteit vormt, en vinden het daarom kwalijk dat er voor deze samenwerking van openbare en bijzonder scholen, waarbij zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt verzorgd, nog altijd een wettelijke basis ontbreekt.

Al in 1994 stelde het regeerakkoord een wettelijke regeling in het vooruitzicht. Dat voornemen is destijds gestrand omdat verschillende onderwijsorganisaties en fracties een grondwetswijziging noodzakelijk vonden. Daarom werd in 1998 in het regeerakkoord vastgelegd dat de Onderwijsraad zou worden gevraagd een advies over deze grondwetswijziging. Naar aanleiding van het advies dat in begin 2000 verscheen, heeft de regering nu het onderhavige wetsvoorstel geformuleerd.

Plv. leden: Schimmel (D66), Mosterd (CDA), Atsma (CDA), Harrewijn (GroenLinks), Bakker (D66), Ravestein (D66), E. Meijer (VVD), Van Baalen (VVD), Valk (PvdA), Udo (VVD), Van Hoek (PvdA), De Pater-van der Meer (CDA), De

Cloe (PvdA), Gortzak (PvdA), Molenaar (PvdA), Cörüz (CDA), Spoelman (PvdA), Passtoors (VVD), Poppe (SP), Arib (PvdA), Vendrik (GroenLinks), Rijpstra (VVD), Wijn (CDA), Stellingwerf (ChristenUnie) en Blok (VVD).

¹ Samenstelling:

Leden: Te Veldhuis (VVD), ondervoorzitter, De Cloe (PvdA), voorzitter, Van den Berg (SGP), Van de Camp (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Van der Hoeven (CDA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), Hoekema (D66), Rijpstra (VVD), O.P.G. Vos (VVD), Rehwinkel (PvdA), Wagenaar (PvdA), Luchtenveld (VVD), Duijkers (PvdA), Verburg (CDA), Rietkerk (CDA), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Balemans (VVD), De Swart (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Slob (ChristenUnie), Pitstra (GroenLinks) en Horn (PvdA).

Plv. leden: Van Beek (VVD), Zijlstra (PvdA), Ravestein (D66), Van Wijmen (CDA), Bakker (D66), Balkenende (CDA), Barth (PvdA), Gortzak (PvdA), Dittrich (D66), Cherribi (VVD), Van den Doel (VVD), Van Oven (PvdA), Apostolou (PvdA), Cornielje (VVD), Belinfante (PvdA), Mosterd (CDA), Th.A.M. Meijer (CDA), Van Gent (GroenLinks), Poppe (SP), Van Splunter (VVD), Nicolai (VVD), Wijn (CDA), Rouvoet (ChristenUnie), Rabbae (GroenLinks) en Kuijper (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), voorzitter, Van der Hoeven (CDA), Rabbae (GroenLinks), Lambrechts (D66), Dittrich (D66), Cornielje (VVD), De Vries (VVD), Dijkema (PvdA), Cherribi (VVD), Rehwinkel (PvdA), Visser-van Doorn (CDA), Wagenaar (PvdA), Belinfante (PvdA), ondervoorzitter, Kortram (PvdA), Ross-van Dorp (CDA), Hamer (PvdA), Nicolai (VVD), Van Bommel (SP), Barth (PvdA), Halsema (GroenLinks), Örgü (VVD), Eurlings (CDA), Slob (ChristenUnie) en Van Splunter (VVD).

De aan het woord zijnde leden hechten eraan dat er een voldoende aanbod van openbaar onderwijs gegarandeerd blijft, maar onderkennen dat openbaar onderwijs niet noodzakelijkerwijs hoeft te worden verzorgd in een openbare school. Het wetsvoorstel komt dan ook tegemoet aan het standpunt van de leden van de PvdA-fractie, zoals dit ook is verwoord tijdens het algemeen overleg van 18 januari jl.. De memorie van toelichting geeft een helder antwoord op de oorspronkelijke twijfels over de toezichthoudende rechtspersoon voor het bijzonder onderwijs en de rol (het instemmingsrecht) van de ouders. Deze leden kunnen daarom ook op deze punten instemmen.

Inmiddels klinken er vanuit het katholiek en protestant-christelijk onderwijs bezwaren die behelzen dat ten behoeve van de samenwerkingsschool een grondwetswijziging niet nodig zou zijn. Hoewel de leden van de PvdA-fractie in de vorige kabinetsperiode niet behoorden tot de leden die aandrongen op zo'n grondwetswijziging, menen zij dat nu moet worden voortgegaan op de ingeslagen weg. De maatschappelijke realiteit van de samenwerkingsschool vraagt om een wettelijke basis, en daarom mag de zaak niet in de vertraging worden gegooid door opnieuw een ander wetgevingstraject in te slaan.

Daarnaast vindt er discussie plaats over de vraag of de samenwerkingsschool een reguliere variant mag worden naast openbaar en bijzonder onderwijs. De regering presenteert haar als een reguliere variant, terwijl de Onderwijsraad haar slechts wil zien als uitzondering. Tegelijkertijd stelt de Onderwijsraad dat men steeds een samenwerkingsschool moet kunnen vormen indien men daarvoor kiest. Daarmee wordt het voor de leden van de PvdA-fractie de vraag of de discussie echt materieel ergens over gaat. Onderschrijft de regering dat de eigen keuze van de betrokkenen zal bepalen in welke mate de samenwerkingsschool een uitzondering blijft of een reguliere variant wordt?

De aan het woord zijnde leden vinden het van groot belang dat het wetsvoorstel zo snel mogelijk van kracht wordt, en verzoeken de regering dan ook om daartoe de noodzakelijke voortvarendheid te betrachten.

De leden van de VVD-fractie zijn positief gestemd over de indiening van een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet om een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool mogelijk te maken. Zij zijn teleurgesteld dat het voorstel niet medio 2001 maar eind 2001 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Hierdoor komt de behandeling in beide Kamers der Staten-Generaal onder behoorlijke tijdsdruk te staan. Mede om deze reden gaan de leden van de VVD-fractie in dit verslag, naast het wetsvoorstel zelf, alleen in op enkele hoofdpunten van het nog in te dienen wetsvoorstel samenwerkingsschool. Zij behouden zich het recht voor om het later in te dienen wetsvoorstel, na wijziging van de Grondwet, op zijn merites te beoordelen. Wellicht ten overvloede wijzen deze leden in dit verband naar een relevante passage uit het verslag van het algemeen overleg dat op 18 januari 2001 gehouden is (27 400 VIII, nr. 62). Het lid Cornielje stelt daar: «De Onderwijsraad geeft een doorkijk naar de wetgeving na de grondwetsherziening in twee lezingen in de loop van de volgende kabinetsperiode. Deze volgtijdelijkheid moet in acht worden genomen. Op deze manier kan de samenwerkingsschool een plek binnen het duale bestel krijgen en blijven het openbaar en bijzonder onderwijs behouden.» De leden van de VVD-fractie achten een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool gewenst, omdat daarmee tegemoet wordt gekomen aan een reeds gegroeide maatschappelijke praktijk. Alhoewel de huidige samenwerkingsscholen of als openbare of als bijzondere scholen kunnen worden aangemerkt, zijn zij in staat om in de praktijk zowel openbaar als bijzonder onderwijs aan te bieden. Maar omdat een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool ontbreekt loopt men vaak tegen (juridische) problemen aan; bijvoorbeeld ten aanzien van de grondwettelijke plicht om in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen

vormend lager onderwijs te geven in een genoegzaam aantal scholen of ten aanzien van de grondwettelijke bepaling dat tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven. Het niet goed wettelijk regelen van de samenwerkingsschool kan bijvoorbeeld ook leiden tot problemen bij aanstelling of ontslag van het onderwijzend personeel. Ook is het gewenst om heldere afspraken te maken over het stichten van openbare en bijzondere scholen en het vormen van samenwerkingsscholen met inachtneming van het duale onderwijsbestel.

Naast de gegroeide praktijk, vaak als gevolg van schaalvergrotingsoperaties, komt steeds vaker de wens naar voren om fusie van een openbare en een bijzondere school mogelijk te maken. De leden van de VVD-fractie willen niet treden in de motieven van het bevoegd gezag maar willen wel de ruimte bieden om deze wens op een goede juridische basis te verwezenlijken. De wijziging van de Grondwet vormt hiertoe een belangrijke stap. Overigens kunnen het bevoegd gezag van een openbare school en dat van een bijzondere school nu reeds fuseren op basis van de wettelijke regeling van het samenwerkingsbestuur, waarbij de onderscheiden scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs onder één bevoegd gezag blijven voortbestaan.

Deze leden vragen de regering of er nu reeds gebruik is gemaakt van voornoemde wettelijke regeling en of zij van oordeel is dat dit een goede eerste stap inhoudt in de richting van de samenwerkingsschool. Zal een besturenfusie op dit moment niet belemmerend maar juist positief werken op een mogelijke scholenfusie als daarvoor een wettelijke regeling getroffen is?

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel is voor hen een zeer aangelegen punt. Dit voorstel raakt uitdrukkelijk het duale onderwijsbestel. Het duale bestel is voor deze leden nog steeds van grote betekenis. In het verleden zijn op die manier de bijzondere scholen ontstaan. Het resultaat is dat Nederland anno 2001 vele katholieke, protestantschristelijke en andere bijzondere scholen heeft naast de openbare scholen. De leden van de CDA-fractie zijn er van overtuigd dat dit duale bestel nog steeds van belang is. Nog steeds blijkt dat ouders voor de overgrote meerderheid tevreden zijn met de richting van de school van hun kinderen. Dit is voor de aan het woord zijnde leden zeer wezenlijk. De ouders bepalen via het bevoegd gezag de richting van de bijzondere school of zij kiezen bewust voor openbaar onderwijs.

De leden van de fractie van D66 hebben met veel belangstelling kennis genomen van het voorstel tot wijziging van de Grondwet in verband met het creëren van de mogelijkheid tot het oprichten van een samenwerkingsschool voor openbaar en bijzonder onderwijs. Met de regering zijn zij van mening dat er nog steeds een maatschappelijke behoefte bestaat aan de samenwerkingsschool, waarin openbaar en bijzonder onderwijs worden aangeboden en in gelijkwaardigheid samenwerken. Voorts delen zij de visie dat in de vorige regeerperiode genoegzaam gebleken is dat het in elk geval buitengewoon lastig is om de samenwerkingsschool eenduidig te regelen zonder aanpassing van de Grondwet. In de vorige regeerperiode is het om die reden dan ook uitsluitend gelukt om een wettelijke basis te creëren voor een bestuurlijke variant, en niet voor een institutionele variant, omdat daartegen van te veel zijden grondwettelijke bezwaren bestonden.

De leden van de GroenLinksfractie zijn verheugd kennis te kunnen nemen van het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het onderwijs. Deze leden zijn van mening dat de samenwerkingsschool een zinvolle vernieuwing vormt binnen het duale systeem, omdat

zij een antwoord biedt op uiteenlopende ontwikkelingen binnen onderwijs en maatschappij. Te denken valt in dit verband aan het verbreden van het onderwijsaanbod, aan het voorkomen van dreigende opheffing of aan het welbewust verbreden van de grondslag van een school. Door een antwoord te bieden op dit soort ontwikkelingen draagt de samenwerkingsschool onmiskenbaar bij aan de veelkleurigheid en variatie van het onderwijs. Dit verklaart wellicht waarom er thans al enkele tientallen instellingen bestaan die materieel de kenmerken van een samenwerkingsschool dragen. Met de komst van het onderhavige wetsvoorstel komt de formele erkenning van die instellingen een stapje dichterbij.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met teleurstelling kennis genomen van de onderhavige verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot wijziging van artikel 23 van de Grondwet. Genoemde leden hechten zeer aan het duale onderwijsbestel zoals ons land dat sinds 1917 kent. De samenwerkingsschool past daarin niet, en doet afbreuk aan dit bestel. In de praktijk doen zich echter juridische vormen van samenwerking tussen scholen voor die materieel neerkomen op een samenwerkingsschool. Hierdoor vindt op dit moment al een vervaging van het duale bestel van openbaar en bijzonder onderwijs plaats.

De leden van de SGP-fractie hebben met teleurstelling kennis genomen van de voorliggende wetsvoorstel. Zij hebben geen behoefte aan een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool en vinden wijziging van de Grondwet daarom niet nodig. Wel zijn genoemde leden van mening dat, indien de samenwerkingsschool wettelijk wordt geregeld en wordt gezien als reguliere variant, wijziging van de Grondwet noodzakelijk is. Gegeven de wens om te komen tot een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool waarderen zij derhalve dat er na een eerdere poging nu voorafgaande aan wetgeving wordt gekozen voor aanpassing van de Grondwet.

De leden van de SGP-fractie willen in dit verslag niet vooruitlopen op een eventuele wettelijke regeling van de samenwerkingsschool en laten uitwerkingsaspecten daarom zoveel mogelijk achterwege.

Grondwetswijziging

De wettelijke regeling van de samenwerkingsschool kent een lange geschiedenis. In de memorie van toelichting wordt hieraan aandacht besteed. De leden van de VVD-fractie betreuren het dat de regering zich niet voluit achter de noodzaak van dit wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet heeft geschaard.

Onder 1: Het duale bestel stelt de regering in het nader rapport op het advies van de Raad van State: «op verzoek van de Tweede Kamer wordt met wijziging van de Grondwet de «koninklijke weg» gevolgd om iedere mogelijke twijfel over de grondwettigheid van de samenwerkingsschool uit te sluiten». Onder 2: Noodzaak grondwetswijziging scherpt de regering dit nog verder aan. Het is om die reden (twijfel van de Tweede Kamer over verenigbaarheid met de Grondwet) dat de regering besloten heeft om een voorstel in te dienen tot wijziging van artikel 23.

Kan uit de indiening van dit voorstel worden afgeleid dat nu ook de regering van oordeel is dat wijziging van de Grondwet terzake noodzakelijk is? Zo ja, waarom wordt dit niet als zodanig naar voren gebracht, en lijkt het erop dat de regering zich verschuilt achter de wens/de twijfel van de Tweede Kamer? Is het niet juist bij een Grondwetswijziging zo dat de regering en Staten-Generaal (grondwetgever) elkaar moeten (kunnen) overtuigen van de noodzaak tot aanpassing van zo'n belangrijke wet? Het wetsvoorstel (24 137), dat onder meer de regeling van de samenwerkingsschool bevatte, heeft een opmerkelijke behandeling gehad. De leden

van de VVD-fractie verwijzen hiervoor onder meer naar de Handelingen van de Tweede Kamer van 20 november 1997, pagina 27–2059 e.v. Het oorspronkelijke wetsvoorstel is allereerst gesplitst in drie wetsvoorstellen: bovengenoemd wetsvoorstel betreffende de samenwerkings-school, verzelfstandiging Openbaar Onderwijs en Materiële Financiële Gelijkstelling. Het wetsvoorstel samenwerkings-school is ontdaan van de publiekrechtelijke variant, en later omgevormd tot een voorstel tot regeling van het samenwerkingsbestuur. Hieraan lagen meerdere adviezen van de Raad van State, de Onderwijsraad, een aantal hoogleraren onderwijsrecht en commentaren van besturenorganisaties en andere betrokkenen ten grondslag. Blijkbaar is de regering toen niet in staat geweest de Tweede Kamer te overtuigen van haar standpunt dat grondwetswijziging niet noodzakelijk was om de samenwerkings-school wettelijk mogelijk te maken. De teneur van de adviezen was overwegend negatief. De leden van de VVD-fractie waren en zijn van oordeel dat in zo'n situatie de bewijslast bij de wetgever ligt.

Opmerkelijk is dat de Onderwijsraad pas nadat hem een gerichte adviesaanvraag is voorgelegd bereid en in staat is gebleken om aan te geven hoe artikel 23 Grondwet op eenvoudige wijze aangepast dient te worden om een wettelijke regeling van de samenwerkings-school mogelijk te maken. Tot dan bleef de Onderwijsraad hangen op het punt dat hij het niet wenselijk vond.

Opmerkelijk is ook dat enige vertegenwoordigers van het onderwijsveld (BPCO, VBKO, VBS, VOS/ABB) op woensdag 12 december 2001 tijdens een openbaar rondetafelgesprek verklaarden dat grondwetswijziging niet noodzakelijk is om een wettelijke regeling van de samenwerkings-school mogelijk te maken.

Tot dusverre werd alleen door de VBS dit standpunt ten volle onderschreven.

Tijdens een tweede rondetafelgesprek op dezelfde dag hebben de hoogleraren Koekkoek, Mentink en Vermeulen hierover een genuanceerder oordeel dan het onderwijsveld gegeven, waarbij prof. Mentink memoreerde dat hij reeds in 1993 had gewerkt aan een initiatief wetsvoorstel (Nuis) en toen reeds van oordeel was dat Grondwetswijziging niet noodzakelijk was. Uit de bijdragen van prof. Koekkoek en prof. Vermeulen en de schriftelijke bijdrage van prof. Postma komt een andere opvatting naar voren. Nu er kennelijke onduidelijkheid bestaat bij de grondwetgever over de grondwettigheid van de samenwerkings-school achten deze hoogleraren, in verband met de rechtszekerheid en rechtsduidelijkheid, de door de regering gekozen weg van aanpassing van de grondwet (codificatie) geboden. De leden van de VVD-fractie onderschrijven deze conclusie en vragen de regering of zij deze conclusie eveneens onderschrijft.

De leden van de VVD-fractie hebben met buitengewoon veel waardering kennisgenomen van het advies van de Onderwijsraad «Samen verder» dat op 10 januari 2000 door prof. Leune, namens de Onderwijsraad, is aangeboden aan de regering. Tevens spreken zij hun waardering uit over de achtergrondstudie «De samenwerkings-school in parlementair-historisch perspectief», verricht door mr. P.W.A. Huisman. Deze leden zullen in het vervolg van deze behandeling het proefschrift van de heer P.W.A. Huisman, getiteld «De samenwerkings-school» betrekken, nadat de promovendus het proefschrift op 8 februari 2002 aan de Katholieke Universiteit Nijmegen heeft verdedigd.

De aan het woord zijnde leden hebben hun waardering voor het advies van de Onderwijsraad reeds uitgesproken tijdens het algemeen overleg van 18 januari 2001 (27 400 VIII, nr. 62). Tevens hebben zij gesteld dat de brede politieke steun van bijna alle politieke partijen, die bij dit overleg is gebleken, moet worden verzilverd en niet verspeeld. Daarom hebben de leden van de VVD-fractie er bij de regering op aangedrongen nauw aan te sluiten bij het voorstel van de Onderwijsraad.

Het lag in het voornemen van de regering om het voorstel van de Onder-

wijjsraad tot wijziging van artikel 23, vierde lid, eerste volzin over te nemen. Deze leden zijn verheugd dat het woord «voldoend» in artikel 23, vierde lid, eerste volzin echter niet wordt geschrapt. Allereerst sluiten zij aan bij de argumentatie die prof. Postma in zijn bijdrage in de Gemeentestem no. 7140 aanvoert. Het woord «voldoend» heeft volgens prof. Postma betrekking op de kwaliteit van het onderwijs. Schrappen van het woord «voldoend» betekent dat het sociale grondrecht op openbaar onderwijs van kwalitatief niveau verzwakt wordt.

Prof. Mentink voegt in een bijdrage over ontstaan en uitleg van artikel 23, vierde lid van de Grondwet ook een tweede betekenis toe aan het begrip «voldoend». Uit de ontstaansgeschiedenis van dit artikel valt op te maken dat met het begrip «voldoend» een bepaalde hoeveelheid openbare scholen wordt bedoeld (SVO-rapport Schoonhoven, oktober 1996. Recht op voldoende openbaar onderwijs, blz. 43).

Tijdens het openbare rondetafelgesprek van 12 december 2001 van de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen met de hoogleraren onderwijsrecht heeft prof. Mentink verklaard dat beide interpretaties van het woord «voldoend» (dus kwaliteit en hoeveelheid) voortvloeien uit de wetgeschiedenis van het voornoemde artikellid.

De leden van de VVD-fractie kunnen zich hier in vinden en vragen de regering of zij deze zienswijze deelt.

Het duale bestel verenigt twee zeer belangrijke punten, zo stellen de leden van de CDA-fractie. Enerzijds garandeert het dat de overheid zorgt voor voldoende, voor iedereen toegankelijk onderwijs, anderzijds geeft het ouders de gelegenheid tot het stichten en instandhouden van de school die zij vanuit hun levensvisie wensen. De leden van de CDA-fractie vinden dat deze verworvenheden van het duale bestel onveranderd overeind moeten blijven. De regering is ook die mening toegedaan. Deze leden vragen zich met de Raad van State af of dit het geval zal zijn.

Zij hebben in het algemeen overleg met de regering hun standpunt betreffende de samenwerkingsschool uiteengezet. Dit standpunt luidde: de CDA-fractie wil meewerken aan een Grondwetsherziening wanneer deze beperkt blijft tot het oplossen van knelpunten. Zij hebben toen aangegeven moeite te hebben met de samenwerkingsschool als reguliere variant, naast de openbare school en de bijzondere school. Het voorliggende voorstel gaat wel uit van de samenwerkingsschool als reguliere variant. Dat houdt in dat deze leden, mede gelet op de problemen die ook de Raad van State ziet, op dit moment niet kunnen instemmen met de voorgestelde Grondwetswijziging. Zij verlangen afdoende garanties dat het duale bestel niet wordt aangetast, en dat het stichten en instandhouden van een bijzondere school niet wordt bemoeilijkt door de mogelijkheid van een samenwerkingsschool.

De Onderwijsraad stelt voor de samenwerkingsschool alleen mogelijk te maken in uitzonderingssituaties. De regering neemt het tekstvoorstel van de Onderwijsraad over, maar gaat in de memorie van toelichting veel verder dan het advies van de Onderwijsraad, door de samenwerkingsschool als reguliere variant te presenteren. De leden van de CDA-fractie concluderen hieruit dat het voorliggende voorstel zowel in strijd is met het advies van de Raad van State als met het advies van de Onderwijsraad. Hoe beoordeelt de regering de stelling van zowel de Onderwijsraad als de Raad van State dat de voorgestelde wijziging wel het duale stelsel aantast? Bestaat er geen strijdigheid tussen de tekst van het nieuwe vierde lid van artikel 23 en de toelichting op dit artikel? Immers, in artikel 23, vierde lid, wordt in de nieuwe versie bepaald «In elke gemeente wordt van overheidswege openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs, al dan niet in de vorm van een

openbare school, gelegenheid wordt gegeven». De samenwerkingschool wordt in het nieuwe vierde lid van artikel 23 mogelijk door *afwijking* van de regel. De leden van de CDA-fractie verstaan hieronder in *uitzonderings*-situaties. Echter, in de toelichting op het voorgestelde artikel 23, vierde lid, gaat de regering uit van de samenwerkingschool als reguliere variant, dus als regel en niet als uitzondering. Vergt een reguliere variant niet een verdere aanpassing van artikel 23, derde en vierde lid? Kan de regering uitleggen waarom aanpassing van artikel 23, vierde lid, zoals voorgesteld ook noodzakelijk is wanneer de samenwerkingschool als uitzonderingsvariant wordt beschouwd?

Prof. Koekkoek stelt in zijn bijdrage aan het rondetafelgesprek over het voorstel tot Grondwetsherziening inzake de samenwerkingschool van 12 december 2001 «Het is mogelijk te benadrukken dat de samenwerkingschool uitzondering is, namelijk door de woorden Volgens bij wet te stellen regel in het vierde lid, tweede volzin, te vervangen door: In de bij de wet te bepalen gevallen». Hoe beoordeelt de regering deze door prof. Koekkoek voorgestelde aanscherping van de samenwerkingschool als uitzondering? Wat is de noodzaak om deze samenwerkingschool te verheffen tot een reguliere variant van de openbare school en de bijzondere school? Deze vraag klemt te meer wanneer gelet wordt op de huidige praktijk van de scholenplanning. Naast het stichten van een openbare school en van een bijzondere school van een bepaalde richting is het ook mogelijk een school te stichten via ouderverklaringen. Tevens wordt het gemakkelijker gemaakt om scholen van kleur te laten verschieten wanneer ouders en bevoegd gezag dit wensen. Wanneer een openbare school en een bijzondere school met opheffing worden bedreigd kan via de weg die de Onderwijsraad aanwijst als uitzondering op de regel een samenwerkingschool worden gesticht. Wat is dan niet bereikbaar wanneer de samenwerkingschool niet als reguliere variant wordt opgenomen? De leden van de CDA-fractie kunnen zich toch niet voorstellen dat de regering actief de samenwerkingschool gaat promoten. Dit zouden ook gemeenten kunnen gaan doen en zo het duale bestel uithollen. Ook de Raad van State wijst op de samenhang tussen de voorstellen rond de samenwerkingschool en de nieuwe mogelijkheden voor het stichten van scholen. Waarom behandelt de regering dit niet in onderlinge samenhang? De leden van de CDA-fractie zijn onder de indruk van de fundamentele kritiek van de Raad van State. Deze leden citeren:» De Raad is van mening dat de noodzaak van een wettelijke regeling voor de samenwerkingschool niet overtuigend is aangetoond. Naar zijn mening wordt onvoldoende aandacht besteed aan de gevolgen die het voorstel heeft voor de zorgplicht van de overheid ten aanzien van het openbaar onderwijs». «Het voorstel dat in wezen slechts een zekere gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs binnen de samenwerkingschool wil bewerkstelligen, houdt kennelijk onbedoeld een doorbreking van het duale stelsel in».

Deze kritiek is naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden fundamenteel. Zij vinden niet dat de regering deze kritiek voldoende heeft weerlegd. Wanneer duidelijke grote bezwaren kleven aan het grondwettelijk mogelijk maken van een samenwerkingschool moeten er wel heel zwaarwegende belangen zijn die zo'n wijziging toch noodzakelijk maken. Zij blijven hierbij met de Raad van State en de Onderwijsraad vraagtekens zetten.

De Raad van State merkt in het advies op blz. 4 op dat de toelichting op het voorstel enerzijds als uitgangspunt hanteert dat het duale stelsel behouden blijft, doch anderzijds maatregelen toelaat die neerkomen op ondergraving van dat systeem. Hoe wordt voorkomen dat dit duale systeem wordt ondergraven?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nog eens in te gaan op de opmerking van de Raad van State op blz. 5: «Daarmee rijst de vraag of er wel een maatschappelijke behoefte bestaat aan een regeling van een

samenwerkingsschool». Deze leden vrezen dat door de samenwerkings-school er direct of indirect weer een fusiegolf op gang kan komen. Zo'n fusiegolf kan zowel de herkenbaarheid van het openbaar als van het bijzonder onderwijs ondergraven. Om efficiencyredenen zou zo'n samenwerkingsschool wel eens dominant kunnen worden ten opzichte van de bestaande richtingen. De Raad van State spreekt, kijkend naar het hoger en middelbaar beroepsonderwijs, op blz. 5 van zijn advies ook die vrees uit. Waarom is deze vrees van de leden van de CDA-fractie volgens de regering niet terecht?

Met de regering delen de leden van de D66-fractie het standpunt dat het nu tijd wordt om alsnog de institutionele variant van een wettelijke basis te voorzien, zelfs als daar een aanpassing van de Grondwet voor nodig blijkt te zijn. Desalniettemin willen deze leden nog graag antwoord op de volgende vragen betreffende de volgende onderwerpen:

– Reguliere variant of uitzondering Velen, waaronder de Onderwijsraad en de Raad van State merken op dat er een tegenstelling zit in aan de ene kant de uitzonderingspositie die de regering in de gewijzigde formulering van artikel 23 van de Grondwet regelt voor de variant van de samenwerkingsschool, en aan de andere kant de uitgesproken behoefte om van de samenwerkingsschool een reguliere variant te maken.

Deze leden vragen om die reden of het niet de voorkeur verdient om te kiezen voor een dusdanige formulering van de Grondwet dat daarin het reguliere karakter van de samenwerkingsschool meer en beter tot uitdrukking komt. Indien dat om redenen van haalbaarheid en breed draagvlak voor deze Grondwetswijziging niet de bedoeling van de regering is, vragen deze leden zich omgekeerd weer af waarom de uitzonderingspositie die in de formulering van de Grondwetswijziging is vervat niet op dezelfde wijze in de memorie van toelichting wordt beargumenteerd.

Kortom, de leden van de D66-fractie hebben de indruk dat de voorgestelde wijziging van de Grondwet, en de intentie om van de samenwerkingsschool een reguliere variant te maken, niet geheel met elkaar stroken. -Voldoende bereikbaar openbaar onderwijs In de memorie van toelichting valt te lezen dat niet elke gemeente hoeft te voorzien in een openbare school, mits tot het volgen van openbaar onderwijs gelegenheid wordt geboden. Eerder hebben de leden van de D66-fractie te kennen gegeven dat zij de huidige afstandnormen voor een afdoende aanbod graag ter discussie willen stellen, omdat zij de huidige 10 km norm met name voor het basisonderwijs geen passende norm vinden voor voldoende bereikbaar openbaar onderwijs. Deelt de regering het standpunt dat onderhavig wetsvoorstel die discussie onverlet laat? Deelt de regering met de leden van de D66-fractie het standpunt dat het leerlingvervoer geen instrument mag worden voor gemeenten om de samenwerkingsschool af te dwingen?

De leden van de GroenLinks-fractie hebben des te meer waardering voor het wetsvoorstel, daar het een einde maakt aan een ongelijkheid binnen het duale stelsel. Binnen dat stelsel is het bijzondere scholen immers al toegestaan een samenwerkingsschool te vormen; tot op de dag van vandaag moeten openbare scholen dat recht evenwel ontberen. Met de formalisering van de samenwerkingsschool komt aan deze ongelijkheid een einde, zonder dat het duale stelsel daarmee geweld wordt aangedaan. Alle scholen krijgen voortaan de keuze: zij kunnen besluiten met een partner uit het andere segment van het stelsel in zee te gaan, zonder dat er sprake is van plicht, dwang of drang. Bestaande scholen die niet wensen op te gaan in een samenwerkingsschool blijven onveranderd vrij in hun keuze om af te zien van samenwerking met een partner uit het andere segment van het stelsel.

Ongeacht de waardering die de leden van de GroenLinksfractie hebben voor het onderhavige wetsvoorstel zitten zij wel met enige punten van zorg. Zo vragen zij welke gevolgen de wettelijke regeling die de

regering voor ogen staat zal hebben voor de positie van het openbaar onderwijs. In het advies «Samen Verder» heeft de Onderwijsraad vastgesteld dat het stichten van een bijzondere school in het huidige stelsel een uitzondering is. Slechts indien er een voldoende groot leerlingspotentieel aanwezig is en indien voldoende duidelijk is dat de voorkeuren van de ouders uitgaan naar een bijzondere school komt zo'n instelling er ook; in alle andere gevallen komt er een openbare school. Bij schoolstichting is een openbare school, met andere woorden, de (formele) regel en een bijzondere school de uitzondering. Het onderhavige wetsvoorstel lijkt de positie van het openbare onderwijs echter te verzwakken. Anders dan de Onderwijsraad is de regering namelijk van mening dat een samenwerkingsschool het resultaat kan zijn van zowel een fusie als een nieuwe stichting. Mocht het wetsvoorstel van kracht worden, dan dienen zich in het geval van nieuw te stichten scholen dus drie in plaats van twee mogelijkheden aan. Behalve voor een openbare of een bijzondere school kan voortaan ook worden gekozen voor een samenwerkingsschool. Het is aannemelijk dat het totaal aantal openbare scholen hierdoor zal teruglopen. Acht de regering een dergelijke ontwikkeling wenselijk? Zo nee, wat denkt zij daartegen te doen? In dit verband is het des te belangrijker dat de toegankelijkheid van het openbare deel van de samenwerkingsschool goed gewaarborgd zal zijn. Hoe denkt de regering dit te bereiken?

Hoewel de leden van de fractie van de ChristenUnie het ontstaan van feitelijke samenwerkingsscholen betreuren, kan naar hun mening de wetgever niet om deze ontwikkeling heen. Om het duale bestel intact te houden, heeft volgens genoemde leden de wetgever de verantwoordelijkheid een wettelijke regeling voor samenwerkingsscholen te treffen waarin maximaal recht gedaan wordt aan de kenmerken van dit bestel. Tevens moet in deze wettelijke regeling gegarandeerd zijn dat deze scholen een uitzondering blijven. De wijze waarop de regering van plan is de wijziging van het vierde lid van artikel 23 van de Grondwet in de wet in te vullen, is daarom voor de leden van de fractie van de ChristenUnie bepalend of zij deze grondwetswijziging zullen steunen. In het algemeen overleg van 18 januari 2001 met de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hebben genoemde leden aangegeven dat zij bereid zijn mee te werken aan de wijziging van de Grondwet als de regering wil komen tot een wettelijke invulling, conform het advies «Samen verder» van de Onderwijsraad. De contouren van de wettelijke regeling van de samenwerkingsschool die de regering in de memorie van toelichting schetst, wijken echter nogal af van de voorstellen van de Onderwijsraad. Zij bevatten onvoldoende waarborgen dat de samenwerkingsschool het duale bestel niet zal doen vervagen. De leden van de fractie van de ChristenUnie kunnen, gezien de schets van de wettelijke uitwerking die de regering geeft de voorgestelde wijziging van artikel 23 van de Grondwet, niet steunen.

De leden van de SGP-fractie vragen of en hoe het mogelijk is om op basis van de voorgestelde wijziging in de Grondwet de samenwerkingsschool te zien als reguliere variant. In de tweede volzin van artikel 23, vierde lid, Grondwet wordt immers een uitzonderingsbepaling geformuleerd op de regel die wordt verwoord in de eerste volzin van dat lid. Genoemde leden vragen de regering om een reactie op dit punt. Voorts vragen zij of het uitzonderingskarakter van de bepaling in de tweede volzin in ieder geval niet zou moeten leiden tot het nauwkeurig in de wet vastleggen van de gevallen waarin er sprake is van de bedoelde uitzondering. In dat verband vragen de leden van de SGP-fractie een reactie van de regering op de suggestie van de staatsrechtgeleerde prof. Koekkoek om de woorden «volgens bij de wet te stellen regels» in de tweede volzin van artikel 23, vierde lid, Grondwet te wijzigen in «in de bij de wet te bepalen gevallen». Naar de mening van de leden van de SGP-fractie zullen uitzonderings-

situaties in ieder geval moeten voldoen aan het criterium van noodzakelijkheid. Van strikte noodzaak is volgens hen op dit moment geen sprake. De leden van de SGP-fractie betreuren dat de memorie van toelichting een veel ruimere interpretatie van de voorgenomen wijziging van de Grondwet geeft dan deze op het eerste gezicht lijkt te behelzen. Genoemde leden concluderen dat de regering daarmee inhoudelijk afstand neemt van het advies van de Onderwijsraad. Het voorstel van de Onderwijsraad met de daarbij behorende toelichting zou voor hen mogelijk een aanvaardbaar alternatief kunnen zijn voor de bestaande situatie samenwerkingsscholen in materiële zin worden gedekt door de vlag van bijzonder onderwijs. Het voorstel van de regering gaat er naar het oordeel van de leden van de SGP-fractie echter van uit dat de samenwerkingsschool als reguliere variant een plaats kan krijgen naast het openbaar en bijzonder onderwijs. Zien zij dat juist? Door de samenwerkingsschool te zien als reguliere variant wordt het duale bestel naar hun mening niet slechts gerelativeerd, maar vervalt ten principale de waarborg voor het bestaande en in de Grondwet verankerde onderwijsbestel. Zodoende wordt met het voorliggende voorstel in potentie inbreuk gemaakt op het bestaansrecht van afzonderlijke scholen voor openbaar en voor bijzonder onderwijs. Dat is voor de leden van de SGP-fractie onacceptabel. Zij wijzen derhalve het tweede onderdeel van het voorstel van de regering, gegeven de daarbij behorende interpretatie, af en delen de verklaring dat er grond bestaat voor wijziging van de Grondwet niet. De leden van de SGP-fractie hebben de stellige indruk dat een aanzienlijk deel van de bestaande behoefte aan samenwerkingsscholen is ontstaan door daling van leerlingenaantallen en door schaalvergrotingsprocessen. Zij constateren derhalve dat de behoefte aan samenwerkingsscholen mede het gevolg is van het beleid van de regering ten aanzien van stichtingsnormen en opheffingsnormen alsmede het bevorderen van schaalvergroting. Kan de regering met die constatering instemmen? De leden van de SGP-fractie zijn van mening dat de bestaande behoefte aan samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs serieus moet worden genomen. Daarnaast hechten zij grote waarde aan een strikte handhaving van het bestaande duale onderwijsbestel. Genoemde leden geven er derhalve de voorkeur aan om de oorzaken van de bestaande behoefte aan samenwerkingsscholen weg te nemen, of de bestaande behoefte langs andere wegen dan het toestaan van de samenwerkingsschool tegemoet te komen. Zij zien daar goede mogelijkheden voor en komen daar in dit verslag nog op terug.

Reikwijdte van artikel 23, vierde lid

In het hiernavolgende zullen de leden van de VVD-fractie kort ingaan op de hoofdlijnen van de wettelijke regeling van de samenwerkingsschool, aangezien thans nog geen voorstel voorligt maar slechts de hoofdlijnen zijn geschetst. Zij behouden zich nogmaals het recht voor om het na de Grondwetwijziging in te dienen wetsvoorstel op zijn eigen merites te beoordelen.

Deze leden stemmen in met de lijn van de regering dat het niet de taak van de regering is om het ontstaan van samenwerkingsscholen te beperken of te stimuleren. Naar hun oordeel dient er een wettelijk kader te komen waar het bevoegd gezag van een openbare school en dat van één of meer bijzondere scholen gebruik van kan maken. Er wordt ruimte gecreëerd voor het bevoegde gezag om zelf beslissingen ter zake te nemen.

Uit het voorgaande vloeit voort dat er altijd ten minste twee partijen betrokken zijn bij het oprichten van een samenwerkingsschool. Dit geldt ook voor nieuwbouwwijken. Indien in een nieuwbouwwijk of VINEX-locatie géén overeenstemming wordt bereikt over het oprichten van een samenwerkingsschool die openbaar en één of meerdere vormen van

bijzonder onderwijs verzorgt, is stichting van een openbare school, die algemeen toegankelijk is, de aangewezen weg. Hiermee sluiten de leden van de VVD-fractie zich na ampele overweging aan bij de door het CDA-fractielid Mosterd naar voren gebrachte opvatting tijdens het algemeen overleg van 18 januari 2001. Wil de regering hierop ingaan? Alleen al uit het feit dat een samenwerkingsschool uitsluitend tot stand kan komen nadat tenminste twee fusiepartners besloten hebben om een samenwerkingsschool te vormen, kan worden afgeleid dat een samenwerkingsschool nooit een reguliere variant kan zijn. Een openbare en een bijzondere school kunnen wel zonder medewerking van een andere partij tot stand komen. Zij vormen de reguliere varianten binnen het duale bestel. De samenwerkingsschool is een buitengewone variant. De leden van de VVD-fractie zijn blij dat de regering haar toezegging, gedaan tijdens het algemeen overleg, om de toezichthouders een plaats in de wet te geven is nagekomen. Voor deze leden is dit één van de belangrijkste elementen uit het in te dienen wetsvoorstel samenwerkingsscholen. Aangezien via dit toezichthoudende orgaan de overwegende overheidsinvloed op het openbaar onderwijs vormgegeven en gewaarborgd wordt. Ook voor het bijzonder onderwijs dient de mogelijkheid van een toezichthoudend orgaan in de wet opgenomen te worden. Het toezichthoudend orgaan (organen) heeft (hebben) een taak bij het bewaken van het karakter van het openbaar onderwijs (bijzonder onderwijs). Ook kan het een taak vervullen bij het aanstellingsbeleid. Deze leden vragen de regering te zijner tijd in het wetsvoorstel aandacht te schenken aan de taken van het toezichthoudend orgaan (organen) in relatie tot taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag. Graag ontvangen zij hierop reeds een eerste reactie van de regering. Het is voor de leden van de VVD-fractie vanzelfsprekend dat de samenwerkingsschool de algemene toegankelijkheid van het openbaar onderwijs waarborgt. Zij onderschrijven de visie van de regering ter zake. Ouders moeten in de visie van deze leden het onderwijs kunnen kiezen voor hun kinderen dat past bij hun eigen overtuiging en opvatting. Ook los van het aangekondigde wetsvoorstel samenwerkingsschool dient de positie van ouders te worden versterkt. Overigens is dit ook een belangrijk argument om te komen tot een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool. Hiermee kan tegemoet worden gekomen aan de wens van veel ouders.

Op blz. 7 en 8 van het advies van de Raad van State wordt aangegeven dat de voorgestelde wijziging van artikel 23 de fundamentele raakt van het bestel dat gedurende ruim een eeuw is geroeid, zo constateren de leden van de CDA-fractie. Ontkent de regering dat deze visie van de Raad van State opgaat? Wanneer de regering van oordeel is dat de Raad van State dit verkeerd ziet, waarop baseert zij deze mening dan? Binnen een samenwerkingsschool moet zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs herkenbaar zijn. Deze leden vragen of dit mogelijk is. Twee verschillende scholen binnen een school. Wanneer het bijvoorbeeld gaat om een basisschool op één locatie met groep 1 t/m 8 en van elke groep één klas, lijkt dat erg moeilijk, zo niet uitgesloten. Dan wordt het of een openbare school of een bijzondere school. Aangezien de regering kiest voor de stichtingsvorm voor de samenwerkingsschool, wordt deze samenwerkingsschool organisatorisch een bijzondere school. Inhoudelijk geeft de regering duidelijk aan dat er overheidsdominantie moet zijn wat de benoembaarheid betreft van het personeel en ten opzichte van de algemene toegankelijkheid. Dit houdt volgens de leden van de CDA-fractie in dat de samenwerkingsschool organisatorisch een bijzondere school zal zijn, maar naar inhoud noodzakelijkerwijs een openbare school. Kan de regering met deze visie instemmen?

Stel een openbare basisschool, een R.K.-basisschool en een P.C.-basisschool gaan fuseren tot een samenwerkingschool. Op locatie 1 blijft de openbare school, op locatie 2 de R.K.-school en op locatie 3 de P.C.-school. Er is sprake van een bestuur dat de drie locaties van de samenwerkingschool bestuurt; tevens is er bovenschoolsmanagement. Hoe zit het nu met de vereiste overheidsdominantie in deze samenwerkingschool? Geldt deze voor het bestuur van de drie scholen; dus voor de hele samenwerkingschool, of alleen voor de locatie met openbaar onderwijs? Welke eisen worden er dan extra gesteld aan het bovenschoolsmanagement? Betekent het dat ook de R.K.-school en de P.C.-school alle leerlingen moeten accepteren? Wat geldt voor het te benoemen personeel?

Stel dat een samenwerkingschool wil gaan ontvlechten, omdat de redenen waarom men de samenwerkingschool destijds heeft gesticht niet meer opgaan. Kan dit naar het oordeel van de regering? Is het nodig dat alle partijen die destijds de samenwerkingschool stichtten, daarmee instemmen?

De positie van de overheid is van nature sterker dan de positie van de burger bij het stichten van een school. Wanneer de samenwerkingschool wettelijk is verankerd, kan de overheid sturen op de samenwerkingsvariant van de samenwerkingschool bij schoolstichting. Het openbaar onderwijs moet daar automatisch in mee, omdat het gemeentebestuur het bevoegd gezag is en het bijzonder onderwijs zou direct of indirect ook in die richting kunnen worden gestuurd. Kan de regering deze vrees van de leden van de CDA-fractie wegnemen? Hoe kan de regering garanderen dat deze situatie zich in de praktijk niet zal voordoen?

Deze leden vrezen eveneens een sturen van de overheid richting samenwerkingschool in de toekomst. Dit kan via extra stimulering van de samenwerkingschool of via overheidsmaatregelen die een grotere schaal voor de scholen vereisen. Impliciet menen de leden van de CDA-fractie deze vrees ook in het advies van de Raad van State te bespeuren. Waarom deelt de regering deze vrees van de aan het woord zijnde leden niet? Kunnen de door hen genoemde zaken zich niet voordoen? Zo nee, waarom niet?

Resumerend stellen de leden van de CDA-fractie grote reserves te hebben bij het voorliggende wetsvoorstel. Of zij ermee kunnen instemmen zal afhangen van het punt in hoeverre de regering de vrees van deze leden kan wegnemen dat dit voorstel het duale bestel zal aantasten. De leden van de CDA-fractie willen het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs ook in de toekomst gewaarborgd zien.

In de memorie van toelichting wordt volgens de leden van de D66-fractie terecht de gelijkwaardigheid van beide partners – het bestuur van het openbaar onderwijs en het bestuur van het bijzonder onderwijs – bepleit, en wordt uitgesproken dat een samenwerkingschool uitsluitend door twee partijen in het leven mag worden geroepen. Feit is echter dat het gemeentebestuur in de meeste gevallen eveneens de verantwoordelijkheid heeft voor de huisvesting. Hoe kan worden voorkomen dat gemeenten de huisvestingstaak gebruiken/misbruiken om een samenwerkingschool af te dwingen door bijvoorbeeld onder die voorwaarde nieuwbouw toe te kennen? Deelt de regering de mening van de leden van de D66-fractie dat zulks niet mag gebeuren, omdat in een dergelijke situatie geen sprake meer is van gelijkwaardigheid in de onderhandelingsposities? Hoe zou iets dergelijks voorkomen kunnen worden?

Kan de regering uitleggen waarom de verenigingsvorm zich verzet tegen de mogelijkheid van een samenwerkingschool? In de algemene vergadering, waar de besluiten genomen worden, kunnen toch naar evenredigheid leden van het bijzonder en het openbaar onderwijs plaats nemen? Met de regering zijn de leden van de fractie van D66 van mening dat de algemene toegankelijkheid van het openbaar onderwijs als belangrijk

beginsel gewaarborgd moet blijven. Deze leden gaan er echter van uit dat binnen een school, zijnde de samenwerkingschool, die algemene toegankelijkheid eenduidig voor de school als geheel geregeld zal worden en niet uitsluitend voor het openbare deel. Is die aanname juist?

Met de regering delen de leden van de D66-fractie het standpunt dat een samenwerkingschool vraagt om een gezamenlijk personeelsbeleid met een en dezelfde rechtspositionele status. Welke status hebben de personeelsleden van het verzelfstandigde openbaar onderwijs in de stichtingsvorm op dit moment? Is dat dezelfde status als nu wordt voorgesteld voor het gezamenlijke personeel van de samenwerkingschool?

De leden van de D66-fractie zijn erg blij met het instemmingsrecht dat ouders wordt gegeven inzake de totstandkoming van de samenwerkingschool. In de ogen van deze leden is dit een duidelijke versterking van de rol van de ouders. Is de regering bereid ouders in alle gevallen van fusies een instemmingsrecht te gunnen?

Een andere zorg van de leden van de GroenLinksfractie betreft de betrokkenheid van gemeentes bij samenwerkingscholen. In de wettelijke regeling die de regering voor ogen staat, krijgen gemeentes langs twee wegen een rol bij samenwerkingscholen. Enerzijds krijgen zij de rol van toezichthouder op samenwerkingscholen, anderzijds behouden gemeentes de rol van plaatselijke regisseur van onderwijsvoorzieningen, waartoe ook samenwerkingscholen behoren. Het is niet ondenkbeeldig dat deze combinatie van bevoegdheden tot spanningen zal leiden, zeker gezien het feit dat samenwerkingscholen ook nog te maken hebben met een toezichthouder afkomstig uit het bijzonder onderwijs. Welke waarborgen wil de regering aanbrengen om te voorkomen dat gemeentes in hun dubbelfunctie een bron van conflicten worden bij het functioneren van samenwerkingscholen?

Uit de toelichting wordt volgens de leden van de fractie van de ChristenUnie duidelijk dat de regering de samenwerkingschool niet als een uitzondering ziet. In de wettelijke regeling zullen de mogelijkheden om een samenwerkingschool op te richten zeer ruim zijn. De regering zal in deze regeling bijvoorbeeld niet de voorwaarde opnemen dat een samenwerkingschool alleen kan ontstaan door het samengaan van een bestaande openbare school en een bestaande bijzondere school. Ook in nieuwbouwwijken moeten volgens de regering samenwerkingscholen kunnen worden opgericht. Dat betekent dat de samenwerkingschool zich kan gaan ontwikkelen tot een derde, reguliere variant, naast het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs. Volgens de leden van de fractie van de ChristenUnie is dat in strijd met het duale bestel waarop artikel 23 van de Grondwet gebaseerd is. Dit blijkt volgens hen ook duidelijk uit de formulering van de tweede volzin van het vierde lid van dit grondwetsartikel. Zowel uit de huidige formulering als de gewijzigde blijkt dat deze volzin een uitzondering toelaat op de hoofdregel zoals die omschreven staat in de eerste volzin. Hoofdregel is dat de overheid er voor zorg draagt dat in elke gemeente openbaar onderwijs wordt gegeven in één of meerdere openbare scholen. Volgens de leden van de fractie van de ChristenUnie kan een samenwerkingschool, gezien de formulering van de tweede volzin, slechts een uitzondering op deze hoofdregel zijn. Genoemde leden zouden graag een reactie van de regering op deze zienswijze willen vernemen.

In het licht van de vorige alinea heeft het de leden van de fractie van de ChristenUnie verbaasd dat de regering in de toelichting stelt dat handhaving van het bestaande duale bestel voor haar uitgangspunt is. Genoemde leden willen weten hoe dit standpunt zich verhoudt tot het mogelijk maken van de samenwerkingschool als een reguliere variant naast het openbaar en bijzonder onderwijs. In de eerste volzin van het genoemde vierde lid van artikel 23 van de Grondwet ligt het zogenaamde

primaat van het openbaar onderwijs besloten. Het vierde lid garandeert iedere ouder dat zijn kind openbaar onderwijs kan volgen op een openbare school. De grondwettelijke garantiefunctie van het openbaar onderwijs laat volgens de leden van de fractie van de ChristenUnie de samenwerkingsschool slechts toe als uitzondering, anders wordt de garantiefunctie van het openbaar onderwijs (gegeven in een openbare school) aangetast. Genoemde leden zouden graag van de regering willen weten of het mogelijk maken van de samenwerkingsschool als een reguliere variant zich wel verdraagt met de garantiefunctie van het openbaar onderwijs.

De regering zal in de wettelijke regeling van de samenwerkingsschool geen bepalingen opnemen met betrekking tot invloed van de deelnemende partners op de inhoud van het onderwijs en het benoemingsbeleid. De regeling van deze onderwerpen moet naar de mening van de regering worden overgelaten aan het bevoegd gezag. De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben hier ernstige bezwaren tegen.

Wanneer de wetgever geen regels zal stellen ten aanzien van de besluitvorming over de inhoud van het onderwijs en het benoemingsbeleid op een samenwerkingsschool bestaat het gevaar dat het karakter van het openbaar en bijzonder onderwijs vervaagt. Verder beperken volgens genoemde leden de bepalingen in de Grondwet over het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs de onderwerpen die ter regeling aan het bevoegd gezag van een samenwerkingsschool kunnen worden overgelaten. Tot die onderwerpen behoort onder meer het benoemingsbeleid. De Grondwet schrijft namelijk voor dat het openbaar onderwijs levensbeschouwelijk neutraal moet zijn en geeft het bijzonder onderwijs een aantal vrijheden. Bovendien bepaalt het derde lid van artikel 23 Grondwet dat het openbaar onderwijs bij de wet geregeld wordt. De leden van de fractie van de ChristenUnie achten het onjuist de regeling van de waarborging van de grondwettelijke levensbeschouwelijk neutraliteit van het openbaar onderwijs en de vrijheden van het bijzonder onderwijs, over te laten aan de betrokken partners bij een samenwerkingsschool. Daarmee is onvoldoende verzekerd dat het neutrale karakter van het openbaar onderwijs en de vrijheid van het bijzonder onderwijs niet wordt aangetast. De leden van de fractie van de ChristenUnie willen van de regering weten of de genoemde grondwettelijke bepalingen de wetgever niet verplichten in de wettelijke regeling van de samenwerkingsschool voorschriften op te nemen over het benoemingsbeleid en over de besluitvorming over de inhoud van het onderwijs.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de door de regering beoogde samenwerkingsscholen zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven. Daarmee wordt er aan het bestaande duale stelsel onmiskenbaar een variant toegevoegd. Juist ook met inbegrip van het voorliggende wetsvoorstel is de regel immers dat openbaar onderwijs wordt gegeven in openbare scholen en bijzonder onderwijs in bijzondere scholen. Deze formulering van de regel leidt logischerwijs tot de conclusie dat de voorgenomen mogelijkheid van het bestaan van scholen die zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs aanbieden van die regel afwijkt en dat het daarbij dus om uitzonderingen gaat. Gezien deze voor de hand liggende gevolgtrekking begrijpen genoemde leden niet dat de regering van mening is dat de bestaande situatie, die wordt gekenmerkt door elkaar uitsluitend openbaar en bijzonder onderwijs, bij introductie van de samenwerkingsschool als reguliere variant onveranderd blijft. Zij vragen hierover uitleg.

De leden van de SGP-fractie kunnen zich ook concreet moeilijk een voorstelling maken van een zogeheten samenwerkingsschool. De pretentie is immers dat zo'n school zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs aanbiedt. Wil er sprake zijn van openbaar onderwijs, dan zal het onderwijs levensbeschouwelijk neutraal en algemeen toegankelijk moeten zijn, en

dient er sprake te zijn van een overwegende invloed van de overheid. Het bijzonder onderwijs onderscheidt zich echter doorgaans door een bepaalde levensbeschouwelijke of onderwijskundige kleur, en heeft op basis daarvan het recht om een eigen toelatingsbeleid en benoemingsbeleid te voeren. De leden van de SGP-fractie kunnen zich voorstellen dat de eigen kenmerken van het openbaar en het bijzonder onderwijs nog enigszins gestalte kunnen krijgen door de onderscheiden leerlingengroepen geheel of gedeeltelijk afzonderlijk onderwijs te geven. Ten aanzien van het toelatingsbeleid zal het bijzonder onderwijs in een samenwerkingsschool echter algemene toegankelijkheid moeten accepteren. Ook zal het bijzonder onderwijs in een samenwerkingsschool zich overwegende invloed van de overheid moeten laten welgevalen en in het geval van personeel dat tevens openbaar onderwijs verzorgt de gelijke benoembaarheid moeten accepteren. Is de regering het met deze constatering eens? Is de regering desondanks van mening dat zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs binnen een samenwerkingsschool volledig tot hun recht kunnen komen en op welke gronden is zij die mening toegevoegd? De leden van de SGP-fractie constateren in elk geval dat de rechten van het bijzonder onderwijs binnen een samenwerkingsschool aanzienlijk beperkter zijn dan op een reguliere school voor bijzonder onderwijs. Tevens constateren zij dat de band tussen de overheid en het openbaar onderwijs in een samenwerkingsschool minder sterk is dan in een reguliere openbare school, zeker in het geval die publiekrechtelijk wordt bestuurd. Deelt de regering die constatering? Genoemde leden concluderen daaruit in ieder geval dat het primaat en de garantiefunctie van het openbaar onderwijs door het voorliggende voorstel onder druk komen te staan. Wat is de reactie van de regering op deze gevolgtrekking? De leden van de SGP-fractie hebben de stellige indruk dat de materiële kenmerken van het onderwijs in een samenwerkingsschool vrijwel geheel overeenkomen met die van het openbaar onderwijs. Daarom zien zij in materiële zin eigenlijk ook geen verschil tussen een algemeen-bijzondere school en een samenwerkingsschool. Voor zover hun informatie strekt behoren de bestaande samenwerkingsscholen formeel ook tot de richting algemeen-bijzonder. De leden van de SGP-fractie zien geen dwingende redenen om dat te veranderen.

Het probleem van de teruglopende leerlingenaantallen van openbare scholen kan in veel gevallen naar de mening van de leden van de SGP-fractie ook op een andere manier worden opgelost. In de eerste plaats zou het gevaar van opheffing van openbare scholen een goede aanleiding kunnen zijn om de stichtingsnormen en opheffingsnormen eens kritisch tegen het licht te houden. Vervolgens is het ook goed mogelijk om samenwerkingsverbanden aan te gaan met openbare scholen in de omgeving. Zodoende kunnen scholen en zeker lesplaatsen langer worden aangehouden. Wat is de reactie van de regering op deze alternatieve mogelijkheden?

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de eventuele introductie van richtingvrije planning en van de mogelijkheid van het van kleur verschieten van scholen invloed zullen hebben op de maatschappelijke behoefte aan samenwerkingsscholen. Kan de regering daar een inschatting van geven?

De leden van de SGP-fractie vragen of in artikel 23, vijfde lid, Grondwet niet reeds wordt voorzien in de betekenis van het woord «voldoend» in het vierde lid van dat artikel.

Samenhang met andere beleidsontwikkelingen

De leden van de VVD-fractie gaan nu niet in op de veronderstelde samenhang met andere beleidsontwikkelingen, niet alleen vanwege de tijdsdruk waaronder dit verslag geschreven moet worden, maar ook omdat de richtingvrije planning, de ouderverklaringen en het van kleur verschieten

alle drie zeer complexe onderwerpen betreffen. In de memorie van toelichting is de relatie van deze drie onderwerpen met het voorliggende wetsvoorstel en het aangekondigde wetsvoorstel onvoldoende uitgewerkt.

Zij dringen er bij de regering op aan om zo spoedig mogelijk de nota naar aanleiding van het verslag bij de Tweede Kamer in te dienen, zodat het wetsvoorstel nog op tijd behandeld kan worden.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
De Cloe

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
Van de Camp

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
Coenen