

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. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 22 januari 2002

#### **1. Inleiding**

Alvorens met de beantwoording van de gestelde vragen te beginnen, willen wij de leden van alle fracties danken voor de voortvarendheid waarmee het verslag is ingediend. Wij zien daarin een onderstreping van het belang dat alle fracties hechten aan een spoedige afhandeling van het wetsvoorstel. Ook de regering hecht daar aan en zal de noodzakelijke voortvarendheid betrachten.

Uiteraard bestaat nog alle ruimte om het te zijner tijd, na wijziging van de Grondwet, in te dienen wetsvoorstel samenwerkingscholen zelf op zijn eigen merites te beoordelen.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt mede ingediend namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Alle fracties hebben vragen gesteld over de relatie tussen de Grondwetswijziging en het behoud van het duale bestel en over de relatie tussen de hoofdregel en de uitzondering in de tekst van het nieuwe artikel 23, vierde lid; met andere woorden over de vraag of een samenwerkingschool ook mogelijk is als reguliere variant. Zo vroegen de leden van de CDA-fractie of er geen strijdigheid bestaat tussen de tekst van het nieuwe vierde lid van artikel 23 en de toelichting op dit artikel. De leden van de D66-fractie vroegen waarom de uitzonderingspositie die in de formulering van de Grondwetswijziging is vervat, niet op dezelfde wijze in de memorie van toelichting wordt beargumenteerd. De leden van de SGP-fractie vroegen of en hoe het mogelijk is om op basis van de voorgestelde wijziging in de Grondwet de samenwerkingschool te zien als reguliere variant. In de tweede volzin van artikel 23, vierde lid, Grondwet wordt volgens deze leden immers een uitzonderingsbepaling geformuleerd op de regel die wordt verwoord in de eerste volzin van dat lid. De leden van de fractie van de ChristenUnie zouden graag een reactie van de regering willen vernemen op hun zienswijze dat een samenwerkingschool, gezien de formulering van de tweede volzin, slechts een uitzondering op de hoofdregel kan zijn.

De leden van de ChristenUnie merkten terecht op dat de wetgever niet om het bestaan van samenwerkingscholen en om de feitelijke ontwikke-

lingen heen kan. Ook zijn wij het met deze leden eens dat de wetgever de verantwoordelijkheid heeft om een wettelijke regeling voor samenwerkingscholen te treffen waarin maximaal recht wordt gedaan aan de kenmerken van het duale bestel.

Wij willen onze reactie op de vragen over de relatie met het duale bestel en de relatie tussen de hoofdregel en de uitzondering in de tekst van het nieuwe artikel 23, vierde lid, beginnen met het onderstrepen van de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel. De regering wil ruimte kunnen bieden aan maatschappelijke initiatieven voor samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs binnen één school. Het is wenselijk dat de mogelijkheid hiertoe ook in de Grondwet tot uitdrukking komt. De regering meent dat met het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet en met de wettelijke regeling die daarop volgt, aan dat uitgangspunt recht wordt gedaan, en dat buiten elke twijfel is dat de samenwerkingschool binnen het duale bestel mogelijk is. Het duale bestel ligt verankerd in artikel 23 van de Grondwet. Dit artikel bevat waarborgen, zowel voor het openbaar als het bijzonder onderwijs. De regering heeft in het wetsvoorstel aangesloten bij het voorstel van de Onderwijsraad. Door de tekst van het vierde lid zo veel mogelijk in stand te laten en door daaraan slechts toe te voegen dat openbaar onderwijs niet altijd in openbare scholen hoeft te worden gegeven, en door nadere uitwerking in een wettelijke regeling, wordt naar het oordeel van de regering volledig recht gedaan aan het duale onderwijsbestel.

Volgens de memorie van toelichting was het oprichten van een samenwerkingschool zowel mogelijk in geval van fusie (ofwel opheffing van de ene school en uitbreiding van de andere met het onderwijs dat aan de opgeheven school werd gegeven) als in geval van stichting van een school. In de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven niet te willen treden in de motieven voor een samenwerkingschool. Daarom is ook niet de lijn van de Onderwijsraad gevolgd dat een samenwerkingschool in geval van stichting niet mogelijk zou zijn. De Onderwijsraad benadrukte in zijn advies dat een samenwerkingschool nooit een reguliere variant kan zijn en dat de wetgever alleen in bijzondere gevallen een samenwerkingschool behoort toe te laten.

De terminologie «samenwerkingschool niet als reguliere variant maar alleen in uitzonderingssituaties/bijzondere gevallen» is in dit verband verwarrend. Omdat een samenwerkingschool uitsluitend door twee partijen in het leven kan worden geroepen, is reeds daardoor sprake van een bijzondere situatie. Een openbare en een bijzondere school kunnen in het leven worden geroepen zonder medewerking van een andere partij. Wij zijn het dan ook eens met de leden van de VVD-fractie dat een samenwerkingschool altijd een buitengewone variant is. De reguliere varianten binnen het duale bestel zijn inderdaad altijd de openbare en de bijzondere school. Echter, «uitzonderingssituaties» en «bijzondere gevallen» wekken ten onrechte de suggestie dat bevoegde gezagsorganen slechts in uitzonderlijke situaties kunnen besluiten een samenwerkingschool in het leven te roepen.

Ook de structuur van artikel 23, vierde lid, gaat ervan uit dat bij een samenwerkingschool sprake is van een bijzondere situatie. In de tweede volzin van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet, is bepaald dat «afwijking» van de eerste volzin mogelijk is, mits tot het ontvangen van openbaar onderwijs gelegenheid wordt gegeven. De eerste volzin van het voorgestelde vierde lid bevat de belangrijke waarborg dat in elke gemeente voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs moet worden gegeven in «een genoegzaam aantal openbare scholen». Wij zijn het dan ook eens met de leden van de fracties die opmerken dat in artikel 23, vierde lid, de tweede volzin is geformuleerd als een

uitzonderingsbepaling op de regel die in de eerste volzin wordt geformuleerd. Zowel de leden van de CDA-fractie, de fractie van de ChristenUnie als de SGP-fractie benadrukten het uitzonderingskarakter van de tweede volzin.

Met het voorgaande is echter nog niet gezegd in welke gevallen een samenwerkingsschool mogelijk is. De invulling van de tweede volzin van het voorgestelde artikel 23, vierde lid, van de Grondwet geschiedt door de wetgever. Over die invulling kan verschillend worden gedacht maar uiteindelijk kan alleen de wetgever de regels stellen om aan te geven in welke gevallen de tweede volzin toepassing kan vinden.

Zo heeft de wetgever door het geheel van stichtings- en opheffingsnormen uitgesloten dat in elke gemeente een openbare school is, en is voor het primair onderwijs een vervoerskostenvoorziening mogelijk voor het bezoek aan een elders gelegen openbare school indien er te weinig leerlingen zijn om zelfstandig een openbare school in stand te houden. Ook een samenwerkingsschool kan een toelaatbare voorziening zijn omdat daardoor gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van openbaar onderwijs.

Diverse vragen van de leden van de fracties hebben zowel betrekking op het onderhavige wetsvoorstel als op de wettelijke regeling ter uitwerking daarvan. Inderdaad hangen beide met elkaar samen. De bezwaren tegen het voorliggende wetsvoorstel spitsen zich toe op de vraag of een samenwerkingsschool het resultaat moet zijn van fusie van bestaande scholen dan wel of een samenwerkingsschool ook als samenwerkingsschool gesticht kan worden als alternatief voor een openbare school of een bijzondere school. Uit de inbrengen van de leden van de fracties van de CDA-fractie, de fractie van de ChristenUnie en de SGP-fractie is thans duidelijk geworden dat van de door hen gevreesde uitholling van het duale bestel met name sprake is bij stichting van een samenwerkingsschool. Wij hebben kennis genomen van de niets aan duidelijkheid te wensen overlatende opvattingen van de leden van deze fracties.

Wanneer de wetgever een wettelijke regeling voor samenwerkingsscholen die het gevolg zijn van een fusie tussen een of meer openbare en bijzondere scholen, in het leven roept, is dat niet in strijd met het duale bestel. Wij hebben er begrip voor dat met name bij stichting van samenwerkingsscholen een spanning wordt gezien tussen het duale bestel en de samenwerkingsschool. De leden van de genoemde fracties vrezen op grond daarvan dat stichting van bijzondere scholen daardoor wordt belemmerd. Gelet op de opvattingen van diverse fracties in de Tweede Kamer en de wens van de regering om te streven naar een zo groot mogelijk draagvlak, zijn wij na ampele overweging thans bereid om de opvatting te volgen dat een samenwerkingsschool alleen mogelijk is als gevolg van een fusie en niet bij schoolstichting. Wij sluiten daarbij aan bij de opvatting van de Onderwijsraad dat een samenwerkingsschool slechts het product zijn van een fusie van een openbare en een bijzondere school. Voor de wettelijke regeling van de samenwerkingsschool zal dit derhalve het uitgangspunt zijn.

Overigens betekent de opvatting dat stichting van een samenwerkingsschool niet mogelijk is, niet dat bevoegde gezagsorganen slechts in uitzonderingssituatie een samenwerkingsschool in het leven kunnen roepen. Ook tijdens het rondetafelgesprek van 12 december 2001 gaf prof. Vermeulen aan dat «alleen in bijzondere gevallen» niet betekent dat een samenwerkingsschool alleen mogelijk is bij dreigende opheffing. Het betekent slechts dat stichting van een samenwerkingsschool niet mogelijk is. Wanneer bestaande scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs gezamenlijk besluiten om een samenwerkingsschool in het leven te roepen, zijn er geen beperkingen aan de mogelijkheden daartoe. Wel

gelden uiteraard de wettelijke randvoorwaarden, bijvoorbeeld om het karakter en het aanbod van openbaar onderwijs in de samenwerkings-school te waarborgen.

De regering hecht er groot belang aan dat met de voorliggende wijziging van de Grondwet een einde komt aan een al vele jaren durende discussie, zowel in de politiek als in de wetenschap, over de grondwettigheid van samenwerkingsscholen. Door een groot draagvlak te bereiken voor de voorgestelde wijziging van artikel 23 van de Grondwet, komt er een einde aan deze onzekerheid en wordt duidelijkheid geschapen. Met de voorgestelde wijziging van de Grondwet wordt een wezenlijke stap gezet waardoor het voor openbare en bijzondere scholen en schoolbesturen in de toekomst mogelijk wordt om binnen een daartoe geëigend wettelijk kader samen te werken. Wij hopen dat, nu de regering de Onderwijsraad volgt in de thans voorgestelde wijziging van artikel 23 van de Grondwet alsmede in zijn interpretatie daarvan om de samenwerkings-school niet bij schoolstichting mogelijk te maken, ook in het parlement een breed draagvlak zal bestaan voor de voorgestelde wijziging van artikel 23 van de Grondwet.

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of de discussie echt materieel ergens over gaat. Onderschrijft de regering dat de eigen keuze van de betrokkenen zal bepalen in welke mate de samenwerkings-school een uitzondering blijft of een reguliere variant wordt, zo vroegen deze leden. Zoals hiervoor is aangegeven, is naar het oordeel van de regering de samenwerkings-school niet mogelijk bij stichting van een school, maar overigens zijn wij het met deze leden eens dat de keuze van de betrokkenen – binnen de wettelijke randvoorwaarden – altijd bepalend is voor het al dan niet tot stand komen van een samenwerkings-school. In hoeverre in de praktijk daadwerkelijk gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid om een samenwerkings-school in het leven te roepen, is echter op voorhand niet aan te geven. In ieder geval behoort de wetgever maatschappelijke ontwikkelingen op dit punt niet te belemmeren. Daarom beoogt dit wetsvoorstel beperkingen die aan samenwerkingsvormen tussen openbare en bijzondere scholen in de weg staan, weg te nemen, met dien verstande dat daarbij wordt gewaarborgd dat het duale bestel behouden blijft.

De leden van de VVD-fractie vroegen of er reeds gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om te komen tot een samenwerkingsbestuur, waarbij de onderscheiden scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs onder één bevoegd gezag blijven voortbestaan.

In het voortgezet onderwijs zijn tot dus ver 3 samenwerkingsbesturen ontstaan. Daaronder vallen in totaal 23 scholen waarvan er 4 openbaar zijn. In het primair onderwijs gaat het om de volgende aantal: 7 samenwerkingsbesturen met in totaal 43 scholen, waarvan 29 openbaar. De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering van oordeel is dat de keuze voor een samenwerkingsbestuur een goede eerste stap inhoudt in de richting van de samenwerkings-school. Zal een besturenfusie op dit moment niet belemmerend maar juist positief werken op een mogelijke scholenfusie als daarvoor een wettelijke regeling getroffen is, zo vroegen deze leden.

Het is niet aan de regering om een oordeel uit te spreken over de vraag of een besturenfusie een goede stap is op weg naar een scholenfusie. Het is aan de betrokkenen zelf om – binnen de wettelijke randvoorwaarden – gebruik te maken van de mogelijkheid om te komen tot een samenwerkingsbestuur of – in de toekomst – tot een samenwerkings-school (voorzover die het resultaat is van een fusie). Wij willen niet treden in de motieven van partijen om daartoe te besluiten. Een besturenfusie kan in

het algemeen echter een goede stap zijn op weg naar een samenwerkingschool.

## 2. Grondwetswijziging

De leden van de VVD-fractie vroegen of uit de indiening van het wetsvoorstel kan worden afgeleid dat de regering van oordeel is dat wijziging van de Grondwet terzake noodzakelijk is en zo ja, waarom dit niet als zodanig naar voren wordt gebracht. Is het niet juist bij een Grondwetswijziging zo dat de regering en Staten-Generaal elkaar moeten/kunnen overtuigen van de noodzaak tot aanpassing van zo'n belangrijke wet, zo vroegen deze leden. De leden van de VVD-fractie vroegen tevens of de regering de conclusie onderschrijft van de hoogleraren tijdens het rondetafelgesprek van 12 december 2001 dat in verband met de rechtszekerheid en rechtsduidelijkheid, aanpassing van de grondwet (codificatie) geboden is nu er kennelijke onduidelijkheid bestaat over de grondwettigheid van de samenwerkingschool.

De regering kan deze conclusie van de hoogleraren inderdaad onderschrijven. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, achten wij het van groot belang dat de Grondwetgever vaststelt dat iedere mogelijke twijfel over de grondwettigheid van de samenwerkingschool is uitgesloten. Op dit ogenblik, is de tekst van artikel 23, vierde lid, kennelijk niet duidelijk genoeg voor iedereen. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is aanpassing daarvan dan ook wenselijk. Met de leden van de VVD-fractie achten wij het bij een Grondwetswijziging noodzakelijk dat zowel de regering als de Staten-Generaal overtuigd zijn van de noodzaak daartoe. Daarom is wijziging van de Grondwet slechts mogelijk op basis van een zorgvuldige procedure van totstandkoming met behandeling van een wetsvoorstel in twee lezingen die erop is gericht een voldoende duurzaam draagvlak daarvoor te verkrijgen. Wij zijn het er dan ook niet mee eens dat de regering zich zou verschuilen achter de wens/de twijfel van de Tweede Kamer. Ook de regering is zeer gehecht aan totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel omdat daarmee door de Grondwetgever, met andere woorden door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk, wordt vastgesteld dat iedere mogelijke twijfel over de grondwettigheid van de samenwerkingschool is uitgesloten.

De leden van de VVD-fractie waren verheugd dat het woord «voldoend» in artikel 23, vierde lid, eerste volzin, niet wordt geschrapt. Zij verwezen daarbij naar de betekenis die het woord «voldoend» heeft voor zowel de kwaliteit als de hoeveelheid openbare scholen. Zij vroegen of de regering deze zienswijze deelt. De leden van de SGP-fractie vroegen 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.

Over de betekenis van het woord «voldoend» in artikel 23, vierde lid, eerste volzin, bestaan verschillende opvattingen. De Onderwijsraad adviseerde om het woord te schrappen, de Raad van State adviseerde om het te handhaven. Ook in de literatuur is aandacht besteed aan de betekenis van het woord «voldoend». De leden van de VVD-fractie wezen daar in hun inbreng voor het verslag op. In de memorie van toelichting heeft de regering aangegeven het woord «voldoend» te willen behouden gelet op het advies van de Raad van State. De regering kan de Raad van State volgen in zijn opvatting dat het woord in het vierde lid zijn betekenis behoudt omdat het ook betrekking heeft op de zekerstelling van kwalitatief goed onderwijs. Gelet op de verschillende opvattingen die bestaan over de betekenis van het woord «voldoend», achten wij het dan ook wenselijk om geen wijziging aan te brengen in artikel 23 van de Grondwet op dit punt.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat zij 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 samenwerkingschool. Hoe beoordeelt de regering de stelling van zowel de Onderwijsraad als de Raad van State dat de voorgestelde wijziging wel het duale stelsel aantast?

Wij zijn het niet eens met deze leden dat volgens zowel de Onderwijsraad als de Raad van State door de voorgestelde wijziging het duale stelsel wordt aangetast. De Onderwijsraad heeft in zijn advies een concreet, door de regering in essentie overgenomen, tekstvoorstel geformuleerd, waarbij het duale onderwijsbestel juist als uitgangspunt is genomen. De Onderwijsraad heeft geen uitspraak gedaan over de vraag of de samenwerkingschool binnen het kader van het huidige artikel 23 van de Grondwet kan worden vormgegeven. De opmerking van de Raad van State moet worden geplaatst in het licht van het voorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd. Dat voorstel ging uit van de samenwerkingschool als reguliere variant. Zoals wij in de inleiding hebben opgemerkt, volgen wij thans de opvatting dat een samenwerkingschool niet mogelijk is door schoolstichting. Overigens zijn wij in het nader rapport uitvoerig ingegaan op de opmerkingen van de Raad van State. Voor het overige willen wij voor het antwoord op deze vraag verwijzen naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de regering de door prof. Koekoek voorgestelde aanscherping beoordeelt om te benadrukken dat de samenwerkingschool uitzondering is, door de woorden «Volgens bij wet te stellen regels» in het vierde lid, tweede volzin, te vervangen door «In de bij de wet te bepalen gevallen». Ook de leden van de SGP-fractie vroegen een reactie van de regering op deze suggestie van prof. Koekoek. Deze suggestie van prof. Koekoek zouden wij niet willen overnemen. In de eerste plaats is de suggestie van prof. Koekoek overbodig. Zoals in de inleiding is opgemerkt, onderschrijft de regering thans de opvatting van de Onderwijsraad dat de samenwerkingschool niet bij schoolstichting tot stand kan komen.

In de tweede plaats is het niet goed mogelijk om bij wet aan te geven in welke gevallen partijen een samenwerkingschool kunnen oprichten. De argumenten van partijen om tot oprichting van een samenwerkingschool te besluiten en de situaties waarin samenwerkingscholen zich kunnen voordoen, kunnen immers zeer divers zijn: voorkomen van dreigende opheffing omdat een of meer scholen onder de opheffingsnormen dreigen te komen, uit overtuiging, vanuit een oogpunt van bestuurlijke schaalvergroting, om een breder onderwijsaanbod aan te bieden etc. Bovendien is het niet aan de wetgever om te treden in de motieven van partijen die willen samenwerken. Voor de wetgever is met name van belang dat het karakter en het aanbod van openbaar onderwijs wordt gewaarborgd wanneer dat participeert in een samenwerkingschool.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat gemeenten actief de samenwerkingschool zouden kunnen gaan promoten en zo het duale bestel uithollen. Elders in hun inbreng merkten deze leden op dat bij schoolstichting gestuurd zou kunnen worden op de samenwerkingsvariant van de samenwerkingschool. Kan de regering deze vrees van de leden van de CDA-fractie wegnemen, zo vroegen deze leden. Hoe kan de regering garanderen dat deze situatie zich in de praktijk niet zal voordoen?

De leden van de D66-fractie vroegen of de regering hun standpunt deelde dat het leerlingvervoer geen instrument voor gemeenten mag worden om de samenwerkingschool af te dwingen. Ook vroegen deze leden hoe kan worden voorkomen dat gemeenten de huisvestingstaak gebruiken/misbruiken om een samenwerkingschool af te dwingen door bijvoor-



beeld 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, zo vroegen deze leden.

De leden van de GroenLinksfractie wezen op de rol van de gemeente als toezichthouder op samenwerkingsscholen en de rol van plaatselijke regisseur van onderwijsvoorzieningen. Welke waarborgen wil de regering aanbrenge om te voorkomen dat gemeentes in hun dubbelfunctie een bron van conflicten worden bij het functioneren van samenwerkingsscholen, zo vroegen deze leden.

De regering deelt de opvatting die doorklinkt in de inbreng van de diverse fracties over de verhouding tussen de uitvoering van lokale overheidstaken ten aanzien van het onderwijs en de totstandkoming van samenwerkingsscholen. Gemeenten kunnen én mogen deze taken, of het nu om huisvesting, onderwijsachterstandenbeleid of leerlingenvervoer gaat, niet gebruiken om op directe of indirecte wijze de realisatie van samenwerkingsscholen af te dwingen. De huidige wetgeving over de gemeentelijke bevoegdheden in het kader van het lokaal onderwijsbeleid biedt naar oordeel van de regering voldoende waarborgen die voorkomen dat gemeenten bedoeld of onbedoeld op dergelijke wijze omgaan met hun bevoegdheden.

In de recente regelgeving waarbij genoemde taken zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten, was het aspect van de hiervoor genoemde «dubbelfunctie» namelijk al een nadrukkelijk aandachtspunt. Dit heeft geleid tot een stelsel van regelgeving dat helder aangeeft binnen welke grenzen gemeenten dienen te opereren bij de uitvoering van de lokale overheidstaken. Grenzen die door de gemeenten ook nadrukkelijk in acht moeten worden genomen in relatie tot de vrijheid van richting en vrijheid van inrichting van het onderwijs.

Voorbeelden van elementen uit dit stelsel die tevens een waarborg bieden tegen oneigenlijk gebruik van gemeentelijke bevoegdheden, zijn:

- het centrale uitgangspunt dat de gemeente bij de uitvoering van haar taken alle scholen op gelijke voet moet behandelen;
- dat gemeenten over de wijze van uitvoering van de taken gehouden is tot het voeren van zogenoemd op overeenstemming gericht overleg met alle schoolbesturen in de gemeenten;
- de voorziening waarbij iedere partij uit dit overleg de mogelijkheid heeft de Onderwijsraad in te schakelen om advies te vragen over hoe voorgenomen besluitvorming van de gemeente zich verhoudt in relatie tot de vrijheid van richting en vrijheid van inrichting.

Dit alles laat de mogelijkheid voor belanghebbenden onverlet om eventueel via de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep aan te tekenen tegen besluiten van de gemeente.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het in onderlinge samenhang behandelen van de voorstellen rond de samenwerkingsschool en de nieuwe mogelijkheden voor het stichten van scholen, zij verwezen naar paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vroegen, onder verwijzing naar de opmerking van de Raad van State dat de toelichting 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.

Volgens de regering wordt het duale stelsel niet ondergraven door de mogelijkheid om – via fusie – samenwerkingsscholen in het leven te roepen. De bestaande situatie waarin uitsluitend openbaar als bijzonder onderwijs voorkomen, blijft immers onveranderd. Met de wijziging van artikel 23 van de Grondwet wordt slechts beoogd vast te leggen dat

samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs ook binnen één school mogelijk is. Ook de Onderwijsraad heeft het duale stelsel als uitgangspunt genomen bij het formuleren van het tekstvoorstel tot wijziging van artikel 23 van de Grondwet, dat een basis moet vormen voor een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool. De bestaande samenwerkingsscholen zijn bovendien een maatschappelijke realiteit. Het te zijner tijd in te dienen wetsvoorstel beoogt slechts een adequaat wettelijke kader voor samenwerkingsscholen in het leven te roepen. Voor het overige willen wij deze leden voor het antwoord op deze vraag verwijzen naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vroegen om nog eens in te gaan op de opmerking van de Raad van State dat de vraag bestaat of er wel een maatschappelijke behoefte bestaat aan een regeling van een samenwerkingsschool.

Het gegeven dat samenwerking in bestuurlijke en in institutionele zin in het onderwijs in toenemende mate plaatsvond, was reeds in 1990 de aanleiding voor het instellen van de Tijdelijke Adviescommissie Samenwerkingsscholen. Deze commissie bracht in 1991 haar eindrapport uit en mede naar aanleiding van het eindrapport van deze commissie sprak de Tweede Kamer enkele jaren later de wenselijkheid uit om te komen tot verruiming van de mogelijkheden voor samenwerkingsscholen (motie De Cloe, Kamerstukken II 1993/94, 23 070, nr. 30).

De ontwikkelingen zijn vervolgens niet stil blijven staan. Ook in de jaren die volgden, ontstonden samenwerkingsscholen. De maatschappelijke behoefte blijkt met name uit het feit dat er reeds samenwerkingsscholen bestaan. De praktijk wijst uit dat lokale schoolbesturen regelmatig naar mogelijkheden tot samenwerking zoeken. Daarbij blijken echter de beperkte mogelijkheden voor het openbare scholen om institutioneel te fuseren met bijzondere scholen. Zo ontbraken enkele jaren geleden in Limburg potentiële fusiepartners van openbare signatuur waardoor een aantal Limburgse openbare scholen voor voortgezet onderwijs als enig optie omzetting van het openbaar onderwijs in algemeen bijzonder onderwijs zag en daaropvolgende fusie met het rooms-katholiek onderwijs in hun provincie. In Deventer is recentelijk het openbaar voortgezet onderwijs formeel verdwenen. Via de statuten van de daar nieuw gevormde school is getracht om de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs te behouden.

De wetgever behoort echter te abstraheren van de motieven om een samenwerkingsschool op te richten. Het zijn de bevoegde gezagsorganen die om hen moverende redenen besluiten een samenwerkingsschool op te richten. Zowel in het geval waarin een samenwerkingsschool wordt opgericht om te voorzien in voldoende leerlingenpotentieel, als in het geval waarin men daartoe besluit uit overtuiging of vanuit een oogpunt van bestuurlijke schaalvergroting, is sprake van geldige motieven, waarin de wetgever naar onze mening niet zou moeten treden. Het is bovendien niet alleen de behoefte aan samenwerkingsscholen, waarom de regering een wettelijke regeling wenselijk acht. Ook de wenselijkheid om voor het openbaar en het bijzonder onderwijs dezelfde mogelijkheden te bieden tot samenwerking, vormt de achtergrond voor het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vreesden een fusiegolf als gevolg van de samenwerkingsschool waardoor de herkenbaarheid van het openbaar en het bijzonder onderwijs wordt ondergraven. Waarom is deze vrees van de leden van de CDA-fractie volgens de regering niet terecht, zo vroegen deze leden. Naar het oordeel van de regering is deze vrees inderdaad niet terecht. Ook tot dusver vond men elkaar immers in samenwerkingsscholen. Er is geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat het wetsvoorstel tot een fusiegolf zal leiden. Het wetsvoorstel beoogt slechts een adequaat kader te geven voor samenwerkingsscholen. Bovendien wordt



er geen afbreuk gedaan aan de mogelijkheid om openbare of bijzondere scholen op te richten. Overigens is het ook thans aan het bevoegd gezag om invulling te geven aan de mate van herkenbaarheid van het openbaar en het bijzonder onderwijs.

De leden van de D66-fractie vroegen of de regering het standpunt deelt dat het onderhavig wetsvoorstel de discussie rond de huidige afstandnormen voor een afdoende aanbod onverlet laat.

Wij zijn het met deze leden eens. Het onderhavige wetsvoorstel laat de discussie rond de huidige afstandnormen voor een afdoende aanbod, zoals die aan de orde kwam bij de bespreking van de beleidsnotitie Naar een flexibeler scholenbestand, inderdaad onverlet. Dit onderwerp komt nog aan de orde bij de behandeling van de voorstellen rond flexibilisering van het scholenbestand, waarvoor het kabinet binnenkort een wetsvoorstel zal indienen.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over het leerlingvervoer als instrument om de samenwerkingsschool af te dwingen, zij verwezen naar het hiervoor in deze paragraaf gegeven antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het gevaar dat gemeenten actief de samenwerkingsschool zouden kunnen gaan promoten.

De leden van de GroenLinksfractie merkten op dat, mocht het wetsvoorstel van kracht worden, behalve voor een openbare of een bijzondere school ook kan worden gekozen voor een samenwerkingsschool, waardoor aannemelijk is dat het totaal aantal openbare scholen hierdoor zal teruglopen. Acht de regering een dergelijke ontwikkeling wenselijk en zo nee, wat denkt zij daartegen te doen, zo vroegen deze leden.

Mocht de voorgestelde Grondwetswijziging van kracht worden, dan kan (in geval van fusie) inderdaad gekozen worden voor een openbare school, een bijzondere school of een samenwerkingsschool. Het wetsvoorstel zal een positief gevolg hebben voor de mogelijkheid om openbaar onderwijs te volgen. Er komen immers meer mogelijkheden daartoe: niet alleen in openbare scholen, maar ook in samenwerkingsscholen kan openbaar onderwijs worden gevolgd. De mogelijkheid dat het aantal openbare scholen terugloopt, is thans juist eerder aanwezig omdat openbare scholen geen alternatief hebben om institutioneel samen te werken met bijzondere scholen dan door omzetting in algemeen bijzondere scholen. In de tweede plaats is er geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat het wetsvoorstel zal leiden tot een sterke toename van het aantal samenwerkingsscholen. Ook tot nu toe vond men elkaar immers in samenwerkingsscholen. Het is naar ons oordeel dan ook niet nodig om specifieke voorzieningen te treffen tegen het mogelijkerwijs teruglopen van het aantal openbare scholen.

Hoe denkt de regering te bereiken dat de toegankelijkheid van het openbare deel van de samenwerkingsschool goed gewaarborgd zal zijn, zo vroegen de leden van de GroenLinksfractie. De leden van de CDA-fractie vroegen of ook de RK-school en de PC-school alle leerlingen moeten accepteren in een samenwerkingsschool waarbij sprake is van een bestuur dat drie locaties van een samenwerkingsschool RK-PC-openbaar bestuurt.

De leden van de D66-fractie gingen er van uit dat binnen een samenwerkingsschool de algemene toegankelijkheid eenduidig voor de school als geheel geregeld zal worden en niet uitsluitend voor het openbare deel. Is die aanname juist, zo vroegen deze leden.

In de reactie op het advies van de Onderwijsraad over de wijziging van artikel 23 van de Grondwet hebben wij aangegeven met de Onderwijsraad van mening te zijn dat bij de toelating van leerlingen tot de samenwer-

kingschool de algemene toegankelijkheid van het openbaar onderwijs moet prevaleren. Tevens hebben wij aangegeven akkoord te gaan met het voorstel van de Onderwijsraad om deze waarborg in de wet vast te leggen. Algemene toegankelijkheid is immers een van de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Ook binnen een samenwerkings-school kunnen voor wat betreft de toelating tot het openbaar onderwijs dan ook slechts dezelfde criteria gelden als bij toelating tot een openbare school. Deze algemene toegankelijkheid hoeft niet altijd te gelden voor de school als geheel. Wanneer een school bijvoorbeeld voldoende groot is om afzonderlijke groepen naar richting te vormen, geldt alleen voor de groep voor het openbaar onderwijs de algemene toegankelijkheid. Anders ligt dit voor de groep voor het onderwijs van een bepaalde richting. Daarvoor hoeft een dergelijk voorschrift niet te gelden. Denkbaar is dat een samenwerkingsschool niet voldoende groot is om afzonderlijke groepen naar richting te vormen. In dat geval zal het voorschrift omtrent algemene toegankelijkheid tot het openbaar onderwijs moeten prevaleren en zal voor de school als geheel dus sprake moeten zijn van algemene toegankelijkheid.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over de suggestie van 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», zij verwezen naar het hiervoor in deze paragraaf gegeven antwoord op eenzelfde vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie merkten op de indruk te hebben dat een aanzienlijk deel van de bestaande behoefte aan samenwerkingsscholen is ontstaan door daling van leerlingenaantallen en door schaalvergrotingsprocessen. Zij constateren 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, zo vroegen deze leden.

In de eerste plaats willen wij niet treden in de motieven om een samenwerkingsschool in het leven te roepen. Bovendien kunnen de redenen om een samenwerkingsschool in het leven te roepen, zeer divers zijn. Dreigende opheffing omdat een of meer scholen onder de opheffingsnormen komen, is daar slechts een van.

Overigens komen de stichtings- en opheffingsnormen tot stand in gezamenlijk overleg tussen regering en parlement. Het is de wetgever zelf die deze vaststelt.

### **3. Reikwijdte van artikel 23, vierde lid**

Volgens de leden van de VVD-fractie zijn er altijd ten minste twee partijen betrokken bij het oprichten van een samenwerkingsschool. Dit geldt volgens deze leden 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 sloten 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, zo vroegen deze leden.

Zoals wij ook in de memorie van toelichting hebben aangegeven, kan een samenwerkingsschool inderdaad uitsluitend door twee partijen in het leven worden geroepen, hetgeen ook in de wettelijke regeling tot uitdrukking zal worden gebracht. De opmerking van deze leden dat stichting van

een openbare school de aangewezen weg is, wanneer er in een nieuwbouwwijk of VINEX-locatie geen overeenstemming wordt bereikt over het oprichten van een andere school dan een openbare school, kunnen wij onderschrijven.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering te zijner tijd in het wetsvoorstel samenwerkings scholen aandacht te schenken aan de taken van het toezichthoudend orgaan (organen) in relatie tot taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag. Graag ontvingen zij hierop reeds een eerste reactie van de regering.

De regering zal te zijner tijd in het wetsvoorstel samenwerkings scholen aandacht schenken aan de taken van het toezichthoudend orgaan (organen) in relatie tot taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag. Zoals in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel opgemerkt, zal bij de oprichting van een samenwerkingsbestuur naast een gemeentebestuur altijd een bevoegd gezag van het bijzonder onderwijs betrokken zijn. In de wettelijke regeling zal worden voorgeschreven dat de rechtspersoon die de instandhouding van de bijzondere school heeft overgedragen of een daartoe op te richten rechtspersoon tot taak heeft toe te zien op de identiteit voorzover het betreft het bijzonder onderwijs in de samenwerkings school, overeenkomstig hetgeen is bepaald in de statuten van de stichting die de samenwerkings school in stand houdt. De gemeenteraad zal moeten toezien op het behoud van het openbare karakter van het openbaar onderwijs. Dit zal ook het geval zijn wanneer de samenwerkings school is opgericht door een stichting of een openbare rechtspersoon voor openbaar onderwijs. De stichting of openbare rechtspersoon staan immers zelf ook onder toezicht van de gemeenteraad. Het bestuur van de toezichthoudende rechtspersoon mag niet bestaan uit bestuurders van de rechtspersoon die de samenwerkings school in stand houdt.

Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel samenwerkings scholen zelf zullen deze toezichthoudende rechtspersonen nog uitvoerig aan de orde komen.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over de opmerkingen van de Raad van State over het duale bestel willen wij verwijzen naar het hiervoor gegeven antwoord, opgenomen in paragraaf 2, op een andere vraag van deze leden over de opmerkingen van de Raad van State over het duale bestel, alsmede naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering kan instemmen met hun visie dat de samenwerkings school organisatorisch een bijzondere school zal zijn, maar naar inhoud noodzakelijkerwijs een openbare school. Het is niet zo dat de samenwerkings school organisatorisch altijd een bijzondere school is en naar inhoud noodzakelijkerwijs een openbare school. Binnen de bestuurlijke eenheid van de samenwerkings school is men vrij om – binnen de randvoorwaarden ten aanzien van het openbaar onderwijs – de onderwijskundige inrichting nader gestalte te geven. Denkbaar is dat in een vestiging openbaar onderwijs wordt aangeboden en in een andere onderwijs naar richting. Ook kan men besluiten om het onderwijsaanbod per groep te differentiëren of bepaalde vakken aan bepaalde leerlingen ter beschikking te stellen. Het is aan het bevoegd gezag om te bepalen in hoeverre het richtingsaspect en het eigen karakter van het openbaar onderwijs gestalte krijgen. Dit is niet anders dan ook nu het geval is bij openbare en bijzondere scholen.

Wel zal een school voor de toepassing van de algemene wettelijke voorschriften omtrent de bekostiging worden aangemerkt als een bijzondere school. Ook de Onderwijsraad heeft dit in zijn advies over wijziging van artikel 23 van de Grondwet geadviseerd.

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe het zit met de vereiste overheidsdominantie in een samenwerkingschool waarbij sprake is van een bestuur dat drie locaties van een samenwerkingschool RK-PC-openbaar bestuurt. Geldt deze voor het bestuur van de drie scholen; dus voor de hele samenwerkingschool, of alleen voor de locatie met openbaar onderwijs, zo vroegen deze leden.

Omdat de essentialia van het openbaar onderwijs niet in het geding mogen komen, zal er in de wettelijke regeling in worden voorzien dat overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd *voor zover het openbaar onderwijs betreft*. Dit betekent dat er dus geen sprake hoeft te zijn van overheidsdominantie voor de hele samenwerkingschool. Door een adequate regeling van het toezicht wordt er in voorzien dat het karakter en het aanbod van openbaar onderwijs worden gewaarborgd. Ook krijgt deze overheidsdominantie bijvoorbeeld betekenis door het goedkeuringsrecht van de gemeenteraad bij statutenwijziging en de afspraken over de wijze van toezicht door de gemeente. In de statuten kan hier nader invulling aan worden gegeven.

De leden van de CDA-fractie vroegen welke eisen er extra worden gesteld aan het bovenschools management in een samenwerkingschool waarbij sprake is van een bestuur dat drie locaties van een samenwerkingschool RK-PC-openbaar bestuurt.

In antwoord op deze leden merken wij op dat hier vanuit de overheid geen extra eisen aan worden gesteld.

Voor de vraag van de leden van de CDA-fractie of ook de RK-school en de PC-school alle leerlingen moeten accepteren in een samenwerkingschool waarbij sprake is van een bestuur dat drie locaties van een samenwerkingschool RK-PC-openbaar bestuurt, zij verwezen naar het hiervoor in paragraaf 2 gegeven antwoord op een vraag van de leden van de Groen-Linksfractie over het waarborgen van de toegankelijkheid van het openbare deel van de samenwerkingschool.

Welke voorschriften gelden voor het te benoemen personeel in een samenwerkingschool waarbij sprake is van een bestuur dat drie locaties van een samenwerkingschool RK-PC-openbaar bestuurt, zo vroegen de leden van de CDA-fractie.

Voor het personeel in een samenwerkingschool waarin het onderwijs in drie naar richting gescheiden locaties plaatsvindt, gelden vanuit de overheid gezien geen andere (benoemings)vereisten dan die in de wetgeving ook voor andere scholen van kracht zijn. Zo zal er ook bij samenwerkingschool sprake zijn sprake is van een bestuursaanstelling, zoals dat ook het geval is bij een besturenfusie. Uiteraard kan het bevoegd gezag aanvullende eisen stellen, mits die niet strijdig zijn met de wetgeving.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het mogelijk was dat een samenwerkingschool weer gaat ontvlechten omdat de redenen waarom men de samenwerkingschool destijds heeft gesticht, niet meer opgaan. Is het nodig dat alle partijen die destijds de samenwerkingschool stichtten, daarmee instemmen, zo vroegen deze leden.

Inderdaad is het denkbaar dat een samenwerkingschool weer gaat ontvlechten omdat de redenen waarom men de samenwerkingschool destijds heeft gesticht, niet meer opgaan. Zowel de vertegenwoordiger van het bijzonder onderwijs als die van het openbaar onderwijs (de gemeenteraad) kan daartoe besluiten. Het is aan partijen om hierover afspraken te maken en die bijvoorbeeld in de statuten vast te leggen. Het is niet goed mogelijk om in zijn algemeenheid te stellen dat alle partijen die destijds de samenwerkingschool stichtten, daarmee instemmen omdat zich in de loop der tijd wijzigingen kunnen voordoen ten aanzien van de betrokken rechtspersonen. Bij het opstellen van de wettelijke rege-

ling voor de samenwerkingsschool zal in ieder geval aandacht worden geschonken aan het beëindigen van de samenwerking. Overigens bevatte ook het oorspronkelijke wetsvoorstel een voorziening voor de beëindiging van de samenwerking.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het risico dat de overheid gaat sturen op de samenwerkingsvariant van de samenwerkingsschool bij schoolstichting, zij verwezen naar het hiervoor in paragraaf 2 gegeven antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het gevaar dat gemeenten actief de samenwerkings-school zouden kunnen gaan promoten.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de overheid kan gaan sturen op de samenwerkingsvariant van de samenwerkingsschool bij schoolstichting. Deze leden van de CDA-fractie merkten op dat zij zich niet kunnen voorstellen dat de regering actief de samenwerkings-school gaat promoten. Ook vroegen deze leden waarom de regering de vrees niet deelt dat een sturen van de overheid richting samenwerkings-school in de toekomst zal geschieden via extra stimulering van de samenwerkings-school of via overheidsmaatregelen die een grotere schaal voor de scholen vereisen.

Hiervoor zijn wij reeds ingegaan op de vrees dat gemeenten zullen gaan sturen op de totstandkoming van een samenwerkings-school. Uiteraard zal ook de regering de samenwerkings-school niet actief gaan bevoordelen. De regering heeft altijd betoogd dat de wetgever slechts ruimte behoort te scheppen voor het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs om samen te werken in één school. Sturen richting samenwerkings-school is niet aan de orde omdat het ten principale de vrijheid van betrokken partijen is om al dan niet een samenwerkings-school in het leven te roepen. Het parlement kan er op toezien dat dit niet geschiedt. Wat betreft de vrees voor overheidsmaatregelen die een grotere schaal voor de scholen vereisen, merken wij op dat het altijd de wetgever zelf is die de stichtings- en opheffingsnormen vaststelt.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het risico van sturing bij schoolstichting, zij verder verwezen naar het hiervoor in paragraaf 2 gegeven antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het gevaar dat gemeenten actief de samenwerkings-school zouden kunnen gaan promoten.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over het voorkomen dat gemeenten de huisvestingstaak gebruiken/misbruiken om een samenwerkings-school af te dwingen door bijvoorbeeld onder die voorwaarde nieuwbouw toe te kennen, zij verwezen naar het hiervoor in paragraaf 2 gegeven antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het gevaar dat gemeenten actief de samenwerkings-school zouden kunnen gaan promoten.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom de verenigingsvorm zich verzet tegen de mogelijkheid van een samenwerkings-school. In de algemene vergadering, waar de besluiten genomen worden, kunnen toch naar evenredigheid leden van het bijzonder en het openbaar onderwijs plaats nemen, zo merkten deze leden op.

Aan de samenwerkings-school ligt de gedachte ten grondslag dat de samenwerkende partijen alle vrijheid moeten hebben om een voor allen zo bevredigend mogelijke oplossing te bewerkstelligen. Partijen moeten zoveel mogelijk vrij zijn in de vormgeving. De stichtingsvorm is een geschikt instrument daarvoor. De verenigingsvorm lijkt niet goed mogelijk, omdat in het verenigingsrecht essentieel is dat de algemene vergadering en niet het bestuur het hoogste orgaan is. Inderdaad kunnen in de algemene vergadering, waar de besluiten genomen worden, naar evenre-

digheid leden van het bijzonder en het openbaar onderwijs plaatsnemen. Bij een vereniging past echter niet goed het voorschrift dat overheidsinvloed voor zover het betreft openbaar onderwijs in het bestuur is verzekerd. Ook de Onderwijsraad bepleitte om de privaatrechtelijke rechtsvorm voor de samenwerkingschool te beperken tot de stichting. Dat is ook in lijn met de wettelijke regeling van het samenwerkingsbestuur.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie over het eenduidig regelen van de algemene toegankelijkheid voor de school als geheel, zij verwezen naar het hiervoor in paragraaf 2 gegeven antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinksfractie over het waarborgen van de toegankelijkheid.

De leden van de D66 fractie vroegen welke status de personeelsleden van het verzelfstandigde openbaar onderwijs in de stichtingsvorm op dit moment hebben. Is dat dezelfde status als nu wordt voorgesteld voor het gezamenlijke personeel van de samenwerkingschool, zo vroegen deze leden.

De personeelsleden van het verzelfstandigde openbaar onderwijs in de stichtingsvorm hebben de ambtelijke status. Dit geldt ook voor het personeel in dienst van de openbare rechtspersoon voor openbaar onderwijs. In beide gevallen is immers sprake van overheersende overheidsinvloed op het beheer en het personeelsbeleid waardoor sprake is van een openbare dienst. Het gezamenlijke personeel van de samenwerkingschool zal werkzaam zijn op grond van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Ik volg hierbij de Onderwijsraad die dit in zijn advies over wijziging van artikel 23 van de Grondwet voorstelde.

De leden van de D66-fractie zagen het instemmingsrecht dat ouders wordt gegeven inzake de totstandkoming van de samenwerkingschool als een duidelijke versterking van de rol van de ouders. Is de regering bereid ouders in alle gevallen van fusies een instemmingsrecht te gunnen, zo vroegen deze leden.

Het is inderdaad het voornemen om in het kader van de versterking van de positie van ouders om ouders instemmingsrecht te geven bij verandering van de grondslag van de school, dus ook bij de totstandkoming van een samenwerkingschool. Thans hebben ouders ingevolge de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 adviesrecht bij fusie en instemmingsrecht voor wat betreft de gevolgen van die fusie. De vraag of ouders bij elke fusie instemmingsrecht zouden moeten krijgen, kan nader aan de orde komen bij de binnenkort in te dienen wetsvoorstellen over versterking positie ouders en leerlingen/modernisering medezeggenschap.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GroenLinksfractie over de waarborgen om te voorkomen dat gemeentes in hun dubbelfunctie een bron van conflicten worden bij het functioneren van samenwerkingscholen, zij verwezen naar het hiervoor in paragraaf 2 gegeven antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie over het gevaar dat gemeenten actief de samenwerkingschool zouden kunnen gaan promoten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie wilden weten of het mogelijk maken van de samenwerkingschool als een reguliere variant zich wel verdraagt met de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Voor het antwoord op deze vraag willen wij verwijzen naar de inleiding van deze nota naar aanleiding van het verslag en naar het hierna in deze paragraaf gegeven antwoord op vragen van de SGP-fractie over de garantiefunctie van het openbaar onderwijs.



De leden van de fractie van de ChristenUnie wilden van de regering weten of de 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 wetgever is op grond van artikel 23 van de Grondwet inderdaad verplicht om het karakter van het openbaar onderwijs en de vrijheid van het bijzonder onderwijs te waarborgen. Naar ons oordeel verplichten de grondwettelijke bepalingen de wetgever echter niet om in de wettelijke regeling van de samenwerkingsschool voorschriften op te nemen over het benoemingsbeleid en over de besluitvorming over de inhoud van het onderwijs.

Wat betreft het benoemingsbeleid willen wij benadrukken dat de verantwoordelijkheid voor het voeren van het personeelsbeleid bij het bevoegd gezag van de school ligt. De Grondwet zelf noemt «de aanstelling der onderwijzers» als vrijheid die geëerbiedigd moet worden bij het formuleren van deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden. Op het punt van het personeelsbeleid ligt de situatie niet anders dan bij de besturenfusie. In beide gevallen is sprake van bestuursaanstelling en daarom ligt het in de rede om bij de wettelijke regeling van de samenwerkingsschool voorzover het voorschriften over het benoemingsbeleid betreft, aan te sluiten bij die wettelijke regeling.

Wat betreft de besluitvorming over de inhoud van het onderwijs vermogen wij niet zien waarom de grondwettelijke bepalingen de wetgever zouden verplichten om in de wettelijke regeling van de samenwerkingsschool voorschriften op te nemen. Het bevoegd gezag is binnen de wettelijke deugdelijkheidseisen zelf verantwoordelijk voor het onderwijs en voor de besluitvorming daarover. Er is geen reden waarom dit bij een samenwerkingsschool anders zou zijn dan bij een openbare of een bijzondere school.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat het bijzonder onderwijs in een samenwerkingsschool ten aanzien van het toelatingsbeleid algemene toegankelijkheid moet accepteren, dat het bijzonder onderwijs in een samenwerkingsschool zich overwegende invloed van de overheid moet laten welgevallen en dat het bijzonder onderwijs in een samenwerkingsschool gelijke benoembaarheid moet accepteren bij personeel dat tevens openbaar onderwijs verzorgt. Is de regering het met deze constatering eens, zo vroegen deze leden. 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 toegedaan?

Naar het oordeel van de regering kunnen zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs binnen een samenwerkingsschool volledig tot hun recht komen. Het is immers aan de betrokken partijen zelf om het onderwijs in te richten zoals zij dat wensen. Zo zou men bijvoorbeeld afzonderlijke groepen naar richting kunnen vormen waarbij in de ene vestiging openbaar onderwijs wordt aangeboden en in een andere onderwijs naar richting. Ook kan men besluiten om het onderwijsaanbod per groep te differentiëren of bepaalde vakken aan bepaalde leerlingen ter beschikking te stellen. Ook de inzet van het personeel kan worden afgestemd op de inrichting van het onderwijsaanbod. De constatering van de leden van de SGP-fractie geven in die zin dus een verkeerd beeld van de situatie binnen een samenwerkingsschool. Een samenwerkingsschool is organisatorisch zodanig vorm te geven dat de algemene toegankelijkheid alleen geldt voor de groep voor het openbaar onderwijs. Slechts wanneer een samenwerkingsschool niet voldoende groot is om afzonderlijke groepen naar richting te vormen, zal voor de school als geheel sprake moeten zijn van algemene toegankelijkheid.

Wat betreft de overwegende invloed van de overheid, is het evenmin zo dat het bijzonder onderwijs in een samenwerkingschool zich dit moet laten welgevalen. Immers daarvan is slechts sprake voorzover het openbaar onderwijs betreft. In de statuten kan hier nader invulling aan worden gegeven. Voor het overige verwijzen wij naar het hiervoor in paragraaf 2 gegeven antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie over de overheidsdominantie in een samenwerkingschool waarbij sprake is van een bestuur dat drie locaties van een samenwerkingschool RK-PC-openbaar bestuurt.

Ook is het niet zo dat het bijzonder onderwijs in een samenwerkingschool gelijke benoembaarheid moet accepteren bij personeel dat tevens openbaar onderwijs verzorgt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de rechten van het bijzonder onderwijs binnen een samenwerkingschool 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 samenwerkingschool minder sterk is dan in een reguliere openbare school, zeker in het geval die publiekrechtelijk wordt bestuurd. Deelt de regering die constatering, zo vroegen deze leden.

De positie van het bijzonder onderwijs binnen een samenwerkingschool zal niet aanzienlijk beperkter zijn dan op een reguliere school voor bijzonder onderwijs. Het is immers (de vertegenwoordiger van) het bijzonder onderwijs zelf dat in vrijheid kan besluiten tot het oprichten van een samenwerkingschool. De vrijheid van het bijzonder onderwijs is grondwettelijk gewaarborgd en het bijzonder onderwijs kan zelf, bijvoorbeeld via de statuten, voorzien in de waarborgen die men wenselijk acht. Zoals hiervoor opgemerkt, zal een samenwerkingschool voor de toepassing van de algemene wettelijke voorschriften omtrent de bekostiging worden aangemerkt als een bijzondere school. De samenwerkingschool kan alleen de privaatrechtelijk rechtsvorm hebben, omdat bij een publiekrechtelijke variant bijvoorbeeld de Algemene wet bestuursrecht zonder meer van toepassing zou worden, hetgeen geen recht zou doen aan de gelijkwaardige samenwerking tussen partijen.

Ook zijn wij het er niet mee eens dat de band tussen de overheid en het openbaar onderwijs in een samenwerkingschool altijd minder sterk is dan in een reguliere openbare school, zeker in het geval die publiekrechtelijk wordt bestuurd. In de eerste plaats kan een samenwerkingschool alleen de privaatrechtelijk rechtsvorm hebben, waardoor, zoals gezegd, de Algemene wet bestuursrecht in beginsel niet van toepassing is. In de tweede plaats zal het wetsvoorstel samenwerkingscholen alle noodzakelijke waarborgen bevatten om er in te voorzien dat het karakter en het aanbod van openbaar onderwijs wordt gewaarborgd wanneer dat participeert in een samenwerkingschool. In het wetsvoorstel zullen voorschriften worden opgenomen over de taken en bevoegdheden van de gemeenteraad in dit verband.

Volgens de leden van de SGP-fractie komt het primaat en de garantiefunctie van het openbaar onderwijs door het voorliggende voorstel onder druk te staan. Wat is de reactie van de regering op deze gevolgtrekking, zo vroegen deze leden.

Wij zijn het niet eens met de leden van de SGP-fractie dat het primaat en de garantiefunctie van het openbaar onderwijs door het voorliggende voorstel onder druk komen te staan. Het wetsvoorstel laat onverlet dat de overheid moet voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Om dat te garanderen zullen in het wetsvoorstel samenwerkingscholen de nodige waarborgen worden opgenomen. Zo was in het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel opgenomen dat de gemeenteraad een besluit tot samenwerking in een samenwerkingschool kan intrekken indien het belang van de zorg voor openbaar onderwijs dat vordert. Ook in het nieuwe in te dienen

wetsvoorstel samenwerkingscholen zullen dergelijke voorschriften worden opgenomen.

Volgens de leden van de SGP-fractie kan het probleem van teruglopende leerlingenaantallen van openbare scholen ook op een andere manier worden opgelost. Zo 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. Ook zou het goed mogelijk zijn 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, zo vroegen deze leden.

Inderdaad kan samenwerking met andere scholen van openbare signatuur bij dreigende opheffing een alternatief zijn. Dit vooral in combinatie met de figuur van de nevenvestiging. Met deze in de wet- en regelgeving geboden mogelijkheid kan in voorkomende gevallen, ook in relatie tot de afstand/reistijd naar de dichtstbij gelegen andere openbare onderwijsvoorziening, een passende oplossing worden gevonden. Deze mogelijkheden bieden niet in alle gevallen soelaas. Soms zal op basis van een gering leerlingaantal en de afstand tot de dichtstbij gelegen andere openbare school opheffing onafwendbaar zijn. In een dergelijke situatie zou een samenwerkingsschool nog uitkomst kunnen bieden. Dit is dan echter afhankelijk van de aanwezigheid van een fusiepartner die bereid is op vrijwillige basis te komen tot een samenwerkingsschool. Voor het in leven roepen van een samenwerkingsschool kunnen echter ook andere redenen zijn dan het voorkomen van het gevaar van opheffing van openbare scholen. Zo kan de reden van samenwerking ook zijn gelegen in het voorkomen van een dreigende opheffing van een bijzondere school.

Wat betreft het kritisch tegen het licht houden van de stichtingsnormen en opheffingsnormen, merken wij op daar geen aanleiding toe zien. Bij de bespreking van de beleidsnotitie «Flexibilisering scholenbestand» hebben wij daarover in het betreffende algemeen overleg van 28 maart 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 25 167, nr. 6) aangegeven dat de in gemeen overleg met het parlement gemaakte keuze voor een stelsel van lage instandhoudingsnormen en relatief hoge stichtingsnormen in combinatie met een objectieve invulling van de garantiefunctie voor het openbaar onderwijs, heeft geleid tot een evenwichtig gespreid scholenbestand. Het verlagen van de normen kan leiden tot een versnippering van het aanbod en de herintroductie van kleine dure scholen.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over richtingvrije planning en kleurverschieten zij verwezen naar paragraaf 4 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie 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, zij verwezen naar het hiervoor in paragraaf 2 gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de VVD-fractie.

#### **4. Samenhang met andere beleidsontwikkelingen**

De leden van de VVD-fractie achtten de relatie tussen het voorliggende wetsvoorstel en het aangekondigde wetsvoorstel samenwerkingsscholen enerzijds en de onderwerpen richtingvrije planning annex ouderverklaringen en kleurverschieten onvoldoende uitgewerkt. De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de regering de nieuwe mogelijkheden voor het stichten van scholen en de voorstellen rond de samenwerkingsschool niet in onderlinge samenhang behandelt. De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre de eventuele introductie van richtingvrije

planning en de mogelijkheid van kleurverschieten invloed zullen hebben op de maatschappelijke behoeften.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is reeds kort ingegaan op de relatie tussen deze onderwerpen en het wetsvoorstel samenwerkingscholen. De samenhang tussen de samenwerkingschool en de genoemde onderwerpen is echter met name afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van de samenwerkingschool. Bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel samenwerkingscholen zelf zal deze samenhang dan ook aan de orde komen. In het licht van de hiervoor door de regering geuite bereidheid om de mogelijkheid van een samenwerkingschool te beperken tot situaties waarbij sprake is van fusie van bestaande scholen, zal deze samenhang beperkt zijn. De kabinetsplannen in het kader van de flexibilisering van het scholenbestand richten zich namelijk op het bieden van mogelijkheid om bij de stichting van nieuwe scholen desgewenst direct rekening met de voorkeuren van ouders naar verlangd onderwijs. Deze mogelijkheid bestaat er uit om via ouderverklaringen te komen tot schoolstichting zonder dat de overheid daarbij toetst aan de richting (richtingvrije planning). Aangezien de samenwerkingschool alleen door fusie tot stand komt vanuit bestaande scholen en de voornemens ten aanzien van richtingvrije planning zich richten op de planning van nieuwe scholen, is er geen sprake van een directe relatie tussen beide voorstellen.

Ten aanzien van het zogenoemde kleurverschieten geldt het volgende. In navolging tot de praktijk in het voortgezet onderwijs, zal als onderdeel van het binnenkort in te dienen wetsvoorstel «Aanpassing scholenbestand» voor het basisonderwijs worden voorgesteld om het getalsmatig eerder mogelijk te maken om als bestaande school van grondslag (kleur) te veranderen. Nu wordt dit kleurverschieten nog getoetst aan de hoge stichtingsnorm. De regering wil dit veranderen in een toets aan de lagere instandhoudingsnorm. Evenals bij de samenwerkingschool gaat het bij kleurverschieten om een wijziging van de grondslag van de school. In zoverre is er sprake van een overeenkomst. Wezenlijk verschil is echter dat voor kleurverschieten, in afwijking tot de samenwerkingschool, geen fusiepartner nodig is. Bij kleurverschieten gaat het om een bevoegd gezag dat in overleg met de ouders en het personeel tot de conclusie dat de grondslag van de school niet meer strookt met de opvattingen van het bestuur en/of het merendeel van de ouders. Met andere woorden de school heeft daarbij niemand van «buiten» nodig. Daarbij komt dat in de voorstellen inzake kleurverschieten de mogelijkheid wordt uitgesloten dat dit plaatsvindt met als oogmerk om een acuut dreigende opheffing te voorkomen. Voor de totstandbrenging van de samenwerkingschool kan dit wel legitieme reden zijn.

Wat betreft de invloed van de introductie van richtingvrije planning en de mogelijkheid van kleurverschieten invloed op de maatschappelijke behoeften, merken wij op dat op voorhand niet is te voorspellen welke gevolgen deze nieuwe instrumenten zullen hebben op maatschappelijke voorkeuren naar verlangd onderwijs en daarmee op de samenstelling van het scholenbestand. In het aangekondigde wetsvoorstel zal daarvoor worden voorzien in een vorm van monitoring op grond waarvan deze invloed kan worden gemeten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K. G. de Vries