

Vergaderjaar 2002–2003

**28 726**

## **Verandering in de Grondwet, strekkende tot wijziging van de bepalingen inzake het onderwijs**

**Nr. 4**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 20 maart 2003

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de fractie van het CDA hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Een wijziging van artikel 23 van de Grondwet verdient een zeer zorgvuldige afweging. De leden van de CDA-fractie willen absoluut voorkomen dat de wenselijke oplossing van de problematiek van de samenwerkingsschool nu of in de toekomst ons duale onderwijsbestel zal aantasten. Artikel 23 van de Grondwet heeft zeer grote invloed gehad op de manier waarop het onderwijs in Nederland is georganiseerd en heeft dit nog steeds. Voor de leden van de CDA-fractie is om die reden artikel 23 van eminent belang. Het maakt het mogelijk dat ouders zeer nadrukkelijk invloed hebben op het onderwijs van hun kinderen. Het regelt dat er openbaar, voor ieder toegankelijk onderwijs is en maakt daarnaast bijzonder onderwijs mogelijk. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in eerste lezing, is door deze leden uitvoerig ingegaan op de risico's voor het duale onderwijsbestel die het gevolg kunnen zijn van deze Grondwetswijziging. Die bezwaren werden ook nadrukkelijk naar voren gebracht in de adviezen van de Raad van State en de Onderwijsraad. Het hoofdbezwaar van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot het wetsvoorstel in eerste lezing is dat de regering de samenwerkingsschool niet alleen wilde beschouwen als een oplossing voor knelpunten, maar deze samenwerkingsschool ook als een min of meer reguliere variant naast het openbaar en het bijzonder onderwijs wilde beschouwen. In de visie van de leden van de CDA-fractie zou dan in de toekomst de situatie kunnen ontstaan dat gemeentebesturen om hun moverende redenen zouden kunnen gaan sturen op een samenwerkingsschool. Deze bezwaren hebben er toe geleid dat de leden van de CDA-fractie het wetsvoorstel in eerste lezing niet gesteund hebben. De leden van de CDA-fractie hebben in een stemverklaring laten weten

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Rijjstra (VVD), Vos (GL), De Graaf (D66), Cornielje (VVD), Kamp (VVD), Remkes (VVD), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Rietkerk (CDA), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GL), Bruls (CDA), Spijs (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Straub (PvdA), Boelhouwer (PvdA) en Van Dijken (PvdA).

Plv. leden: Mosterd (CDA), De Vries (PvdA), Adelmund (PvdA), Fierens (PvdA), Hirsi Ali (VVD), Halsema (GL), Giskes (D66), Van Aartsen (VVD), Nijs (VVD), Griffith, MPA (VVD), Kant (SP), Blok (VVD), Meijer (CDA), Slob (CU), Rambocus (CDA), Varela (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GL), Ross-van Dorp (CDA), Çörüz (CDA), Nawijn (LPF), Balkenende (CDA), Verburg (CDA), Hamer (PvdA), Leerdam, MFA (PvdA) en Dubbelboer (PvdA).

onder voorwaarden te willen overwegen het wetsvoorstel in tweede lezing te steunen. Voor deze leden was en is van belang dat inzicht bestaat in het wetsvoorstel over samenwerkingscholen. Daaruit moet duidelijk blijken in welke situaties in de toekomst een samenwerkingschool mogelijk is.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel in eerste lezing is door de leden van de CDA-fractie gewezen op de mogelijkheden en onmogelijkheden van de samenwerkingschool. De vraag naar de noodzakelijkheid is aan de orde geweest en tevens is nadrukkelijk gesproken over de adviezen van de Raad van State en de Onderwijsraad. De leden van de CDA-fractie willen thans verwijzen naar hetgeen daarover door deze leden in de eerste lezing is opgemerkt.

De leden van de CDA-fractie zijn, gelet op de proeve van het wetsvoorstel samenwerkingscholen positiever gesteld over dit voorstel tot wijziging van de Grondwet. Van de beantwoording van de gestelde vragen in de tweede lezing zal afhangen of de leden van de CDA-fractie dit wetsvoorstel kunnen steunen. De leden van de CDA-fractie willen de overtuiging hebben dat de samenwerkingschool blijvend alleen zal zijn toegestaan in uitzonderingssituaties, zoals verwoord in de proeve van het wetsvoorstel samenwerkingscholen (aangeboden aan de Tweede Kamer door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, 18 december 2002, ocw0 201024). Het duale bestel wordt in dat geval volgens de leden van de CDA-fractie niet bedreigd.

De leden van de PvdA-fractie hebben met grote instemming kennisgenomen van het onderhavige voorstel tot Grondwetswijziging. Deze leden onderkennen dat de samenwerkingschool al geruime tijd een maatschappelijke realiteit vormt en zijn zich bewust van de noodzaak dat deze zo spoedig mogelijk een wettelijke grondslag krijgt. Het waren niet de leden van de PvdA-fractie die in het verleden ten behoeve van de samenwerkingschool een Grondwetswijziging bepleitten, maar nu toch de procedure van een Grondwetswijziging in tweede lezing wordt doorlopen, vinden deze leden dat niet alle discussies opnieuw moeten worden gevoerd. Het is de leden van de PvdA-fractie glashelder dat deze Grondwetswijziging niet is bedoeld als een breekijzer teneinde het duale onderwijsbestel om zeep te helpen en dat zij ook niet op die manier zal uitwerken. Deelt de regering deze visie, zo vragen deze leden. Hoeveel samenwerkingscholen er zullen ontstaan nadat deze mogelijkheid een wettelijke grondslag heeft gekregen, valt niet op voorhand te bepalen. Bij geen enkele wet die binnen een open samenleving mogelijkheden van organisatie regelt, valt op voorhand te bepalen in welke mate er van deze mogelijkheden gebruik zal worden gemaakt. De mate waarin de samenwerkingschool in de toekomst uitzondering blijft, valt dan ook niet wettelijk te regelen, zo menen de aan het woord zijnde leden. Onder-schrijft de regering deze overweging?

De leden van de PvdA-fractie zien een verschil tussen het delegatieverbod inzake de klassieke grondrechten en tussen regels voor provincies en gemeenten. Bij de klassieke grondrechten mogen regelgevende bevoegdheden niet worden overgedragen, mogen er geen vage normen worden gebruikt en mag er geen attributie van discretionaire bevoegdheden plaatsvinden. Ten aanzien van provincies en gemeenten gelden minder strakke formuleringen. De formele wetgever zelf dient de «wezenlijke bepalingen» van een onderwerp te regelen en kan de regeling van «detailpunten» overlaten aan lagere regelgevers. In het geval van de samenwerkingschool is sprake van min of meer gebonden uitvoering en derhalve kan regelgevende bevoegdheid ook worden gedelegeerd ondanks het zogenoemde delegatieverbod. Kunnen de leden van de PvdA-fractie uit het feit dat de regering het voorliggende wetsvoorstel voor een tweede lezing indient, afleiden dat de regering deze visie deelt, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorstel van wet tot wijziging van artikel 23 van de Grondwet, om een grondwettelijke basis te bieden voor een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool. Deze leden verwijzen voor hun motivatie om dit wetsvoorstel te steunen korthedshalve naar hun inbreng bij de schriftelijke en mondelinge behandeling van het voorstel van wet in eerste lezing. Zoals de leden van de VVD-fractie al meermalen naar voren hebben gebracht, willen deze leden niet tornen aan het duale onderwijsstelsel. De voorgestelde wijziging van artikel 23 van de Grondwet biedt géén basis voor het zogenaamde «Tertium». Het voorstel biedt uitsluitend een basis voor een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool, waardoor openbaar en bijzonder onderwijs in één school samen verder kunnen. De reguliere vormen van het huidige onderwijsbestel blijven, naar het oordeel van deze leden, het openbaar en het bijzonder onderwijs. De samenwerkingsschool wordt een buitengewone variant, waarin beide onderwijsvormen (openbaar én bijzonder onderwijs) tot hun recht moeten komen. Over de precieze vormgeving van de samenwerkingsschool zal aan de hand van een in te dienen wetsvoorstel nadere besluitvorming plaats moeten vinden, nadat de Grondwetwijziging in tweede lezing door beide Kamers der Staten-Generaal is aanvaard.

De leden van de VVD-fractie hebben over het voorliggende wetsvoorstel géén nadere vragen aan de regering, zij achten het voorstel van wet in tweede lezing voldoende voorbereid om het spoedig in de Tweede Kamer te behandelen. Zij hopen dat na aanvaarding van dit wetsvoorstel door een gekwalificeerde meerderheid spoedig een voorstel van wet ter regeling van de samenwerkingsscholen bij de Tweede Kamer ingediend zal worden. Want te lang wordt nu een situatie gedoogd waaraan op afzienbare termijn een eind dient te komen. De bestaande samenwerkingsscholen verdienen een deugdelijke grondslag. Ook nieuw te vormen samenwerkingsscholen, ook al zal naar alle waarschijnlijkheid het aantal beperkt blijven, kunnen bijdragen aan de oplossing van een aantal vraagstukken zoals het tegengaan van de ontscholing van het platteland, het behoud van identiteitsgebonden én openbaar onderwijs op het platteland en het aanpakken van de problematiek van witte en zwarte scholen. De leden van de VVD-fractie spreken de hoop uit dat het voorliggende wetsvoorstel brede steun in het parlement krijgt. Zij doen een dringend beroep op de regering om zich hiervoor in te zetten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van voorliggend voorstel tot Grondwetwijziging. Deze leden herinneren eraan dat zij bij de behandeling van het wetsvoorstel in eerste lezing geen instemming met het voorstel konden betuigen aangezien de nieuwe formulering van artikel 23 onvoldoende zekerheid bood dat het voor hen zo belangrijke duale stelsel ook in de toekomst overeind zou blijven. Inmiddels heeft de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een proeve van een wetsvoorstel samenwerkingsscholen gepresenteerd. Daarin lijkt, naar het oordeel van deze leden, voor een deel aan de bezwaren tegemoet te worden gekomen. Deze leden zullen deze overweging meenemen in hun eindoordeel over de beoogde Grondwetwijziging.

De leden van de SGP-fractie hebben grote moeite met de voorgestelde wijziging van de Grondwet. Bij de behandeling in eerste lezing van het voorliggende wetsvoorstel en bij eerdere gelegenheden, zijn deze leden reeds uitvoerig op de achtergronden daarvan ingegaan. Voor hun stellingname verwijzen deze leden derhalve voornamelijk naar de behandeling van het wetsvoorstel in eerste lezing. Deze stellingname komt erop neer dat de aan het woord zijnde leden geen behoefte hebben aan een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool en derhalve wijziging van de Grondwet overbodig achten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het, anders dan bij het leveren van een inbreng voor het verslag in eerste lezing, nu niet het voornemen van de regering is om de samenwerkingsschool feitelijk als reguliere variant in het bestaande duale onderwijsbestel te introduceren. Deze leden merken op dat de voorgestelde wijziging van de Grondwet de wetgever kennelijk wel de ruimte biedt om de samenwerkingsschool in materieel opzicht als reguliere variant te regelen. De genoemde leden vinden dat onwenselijk. Is de regering dat met deze leden eens en hoe denkt de regering het regelen van de samenwerkingsschool als reguliere variant op basis van het gewijzigde Grondwetsartikel te kunnen voorkomen? Is de regering van mening dat de nu voorgestelde formulering daartoe voldoende garanties biedt? Hoe staat de regering ten opzichte van destijds door professor Koekkoek aangedragen (in de hoorzitting van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties d.d. 12 december 2001) en in het amendement-Mosterd (Kamerstuk 28 081, nr. 7) voorgestelde alternatief om te spreken over «in de bij de wet te bepalen gevallen», in plaats van «volgens bij de wet te stellen regels», om zodoende het uitzonderingskarakter van de beoogde samenwerkingsschool zo sterk mogelijk tot uitdrukking te brengen?

De leden van de SGP-fractie constateren naar aanleiding van de brief van de minister van 4 oktober 2002 dat het aantal feitelijke samenwerkingsscholen in de afgelopen jaren is afgenomen. Kan de regering nader ingaan op de achtergronden daarvan? In hoeverre is deze constatering van invloed op de mening van de regering dat een wettelijke regeling voor de samenwerkingsschool wenselijk is?

De aan het woord zijnde leden vragen welke knelpunten er zich bij de huidige positionering van samenwerkingsscholen als doorgaans algemeen-bijzondere scholen voordoen. Zijn de daaraan verbonden bezwaren zo zwaarwegend dat voor een beperkte groep van op dit moment enkele tientallen scholen wijziging van de Grondwet moet plaatsvinden? Kan de regering nader ingaan op de noodzaak en de proportionaliteit van het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de SGP-fractie vragen opnieuw aandacht voor alternatieve samenwerkingsvormen in situaties waarin bepaalde, met name openbare scholen zich onder de opheffingsnorm bevinden. Ook merken zij op dat de behoefte aan samenwerkingsscholen mede voortkomt uit de schaalvergroting van de afgelopen jaren en de naar hun mening tamelijk hoge opheffingsnormen. Deze leden vragen de regering in hoeverre de behoefte aan samenwerkingsscholen door alternatieve samenwerkingsvormen en alternatief beleid ten aanzien van bijvoorbeeld opheffingsnormen kan worden ondervangen en of de regering deze alternatieve wil bevorderen.

### **Proeve wetsvoorstel samenwerkingsscholen**

#### *Algemeen deel*

De leden van de SGP-fractie zijn onverminderd van mening dat introductie van de samenwerkingsschool een relativering betekent van het bestaande duale bestel. Lezing van de door de regering aan de Tweede Kamer voorgelegde proeve van een wetsvoorstel heeft hen in die mening bevestigd. De samenwerkingsschool komt deze leden voor als een tamelijk gewrongen constructie, waarin het openbaar noch het bijzonder onderwijs volledig tot hun recht kan komen. De leden van de SGP-fractie kunnen niet anders concluderen dan dat de ruimte en de waarborgen voor het openbaar en zeker het bijzonder onderwijs binnen een samenwerkingsschool ten opzichte van afzonderlijke scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs altijd aan beperkingen onderhevig zullen zijn. De aan het woord zijnde leden hebben niet de behoefte om op dit moment uitge-

breid in te gaan op de details van de voorliggende proeve van het wetsvoorstel samenwerkingsscholen en beperken zich in hun commentaar daarop derhalve tot de punten die relevant zijn voor de beoordeling van het onderhavige voorstel tot wijziging van de Grondwet.

#### *Behoud van het duale stelsel*

De regering schrijft in de proeve van het wetsvoorstel samenwerkingsscholen, zo geven de leden van de fractie van het CDA aan, dat «een samenwerkingsschool uitsluitend tot stand kan komen indien het aantal leerlingen van een school in enig jaar minder bedraagt dan de opheffingsnorm».

De leden van de CDA-fractie hechten er sterk aan dat de samenwerkingsschool alleen tot stand kan komen indien het aantal leerlingen van een school in enig jaar minder dan de opheffingsnorm bedraagt. Hiermee wordt nadrukkelijk de uitzonderingspositie van de samenwerkingsschool aangegeven. Kan de regering verklaren dat in de toekomst een samenwerkingsschool uitsluitend mogelijk is voor thans reeds functionerende samenwerkingsscholen en bij fusie van een bestaande openbare school en een bestaande bijzondere school in de situatie dat één van beide scholen onder de opheffingsnorm komt, zo vragen deze leden. Is de regering het met de leden van de CDA-fractie eens dat door regionale samenwerking tussen bijzondere scholen en openbare scholen in bepaalde gevallen voorkomen kan worden dat een school onder de opheffingsnorm komt?

De leden van de CDA-fractie hebben bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in eerste lezing een amendement ingediend met als doel een extra waarborg te verstrekken tegen aantasting van het duale bestel. De regering heeft dit amendement sterk ontraden en daarbij met name gewezen op de praktische problemen die daar het gevolg van kunnen zijn. De bedoeling van dit amendement was de uitzonderings-situatie limitatief op te sommen in de (toekomstige) wet samenwerkingsscholen. Op deze wijze ontstaan er naar de mening van de leden van de CDA-fractie meer garanties dat het duale bestel door de wijziging van de Grondwet niet wordt aangetast. Is de regering van oordeel dat deze limitatieve opsomming in een proeve van het wetsvoorstel samenwerkingsscholen gewenst is, zo vragen deze leden. Zo nee, om welke redenen is dit niet wenselijk of noodzakelijk? Heeft de regering, ook na de discussie over het wetsvoorstel in eerste lezing in de Eerste Kamer, nog steeds dezelfde bezwaren tegen dit amendement?

De leden van de VVD-fractie zijn de regering erkentelijk dat een proeve van een wetsvoorstel samenwerkingsscholen aan de Tweede Kamer is aangeboden. Deze leden kunnen zich in grote lijnen vinden in de maximale garanties voor het behoud van het duale bestel en de wettelijke waarborgen. Terecht wordt in de memorie van toelichting op de proeve aangegeven dat niemand wordt gedwongen tot samenwerking. Dat zou ook niet stroken met de behoefte aan autonomievergroting en deregulering die alom wordt aangehangen. Maar juist de behoefte aan beleidsruimte, de ruimte om zelf keuzes te maken, wordt in de proeve, onnodig ingeperkt, zo menen deze leden. Uitsluitend scholen die bedreigd worden met opheffing zouden van de nieuwe wettelijke mogelijkheid gebruik mogen maken. De leden van de VVD-fractie willen niet treden in de motieven van de betrokken organen die bevoegd zijn om een samenwerkingsschool te vormen. Tijdens de plenaire behandeling hebben deze leden naast dreiging met opheffing ook de bevordering van de leefbaarheid van het platteland genoemd en de mogelijkheid om de segregatie in het onderwijs (witte/zwarte scholen) tegen te gaan. Aangezien er altijd een openbare én een bijzondere school nodig zijn om te komen tot een samenwerkingsschool, stichting van een samenwer-

kingschool is terecht niet mogelijk, en niemand gedwongen wordt tot samenwerking, zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat hier de eigen verantwoordelijkheid van deelnemende betrokkenen gerespecteerd dient te worden. Een dergelijke inbreuk op de autonomie achten deze leden derhalve onwenselijk en niet noodzakelijk. Deze leden zullen hierop later terugkomen bij de behandeling van het nog in te dienen voorstel van wet tot regeling van de samenwerkingsscholen.

In de door de regering aan de Kamer voorgelegde proeve wordt beoogd om de samenwerkingsschool alleen in uitzonderingsgevallen toe te staan. In dat licht hebben de leden van de SGP-fractie een aantal vragen. Samenwerkingsscholen zouden volgens de proeve alleen tot stand mogen komen indien het aantal leerlingen van een school in enig jaar minder bedraagt dan de opheffingsnorm. Waarom is er niet voor gekozen om samenwerkingsscholen slechts toe te staan als duidelijk is dat een school bestendig niet aan de opheffingsnorm kan voldoen en aan te sluiten bij de voorgenomen wettelijke opheffingstermijn van drie jaar, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen of het mogelijk is dat een met opheffing bedreigde school slechts een samenwerkingsschool kan vormen met één andere school of desgewenst ook met meerdere andere scholen. Deze leden vragen de regering verder in hoeverre dat laatste wenselijk is in het licht van het streven om de regeling zo beperkt mogelijk te houden.

De aan het woord zijnde leden vragen wat de exacte criteria zijn om te bepalen wat bestaande samenwerkingsscholen zijn. Zij vragen in hoeverre de erkenning van deze scholen kan worden gezien als beloning achteraf voor het aangaan van deze vorm van samenwerking en een ongelijke behandeling vormt ten opzichte van scholen die in het verleden hebben gekozen om het toen bestaande knelpunt op een andere wijze te lossen. Tevens vragen deze leden of strategisch gedrag mogelijk is door als school op korte termijn alsnog een poging te ondernemen om te voldoen aan de criteria ten aanzien van bestaande samenwerkingsscholen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de uitzonderingssituatie niet van toepassing zal zijn op scholen die vallen onder de werking van de Wet op de expertisecentra. Zij betreuren dat en vragen de regering de noodzaak of wenselijkheid daarvan nader aan te geven. Is het enkele argument van fusiemogelijkheden voor het openbaar onderwijs volgens de regering voldoende reden om de regeling voor het aangaan van samenwerkingsscholen te verruimen?

Ten aanzien van de invulling van de samenwerkingsschool stellen de leden van de SGP-fractie vast dat er voor is gekozen om de algemene toegankelijkheid binnen samenwerkingsscholen te laten prevaleren. De regering merkt daarbij dat er een scheiding aangebracht kan worden in groepen voor openbaar en bijzonder onderwijs. De genoemde leden vragen of het wel mogelijk zal zijn om als samenwerkingsschool een toelatingsbeleid te hanteren ten aanzien van leerlingen in de groepen voor bijzonder onderwijs.

De voorzitter van de commissie,  
Noorman-den Uyl

De griffier voor dit verslag,  
Franke