

Vergaderjaar 2002–2003

**28 726**

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

**Nr. 5**

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

Ontvangen 3 juli 2003

De regering heeft met belangstelling kennis genomen van de reacties van de fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en dankt de leden voor hun inbreng. Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt mede ingediend namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

#### **Algemeen**

Volgens de leden van de PvdA-fractie is het 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 vroegen deze leden. Ondergetekenden zijn het met de leden van de PvdA-fractie volledig eens. Het duale bestel staat niet ter discussie. Vanaf de indiening van het eerste wetsvoorstel samenwerkingsscholen (Kamerstukken II 1995/96, 24 137, nr. 1–2) heeft de regering benadrukt dat vastgehouden moet worden aan het duale bestel. Het onderwijs kan immers niet zowel openbaar als bijzonder zijn. De dualiteit van het onderwijsbestel hoeft echter niet te betekenen dat er nooit scholen kunnen zijn waarbinnen beide vormen van onderwijs tot hun recht kunnen komen. In uitzonderingsgevallen is dit mogelijk. Ook volgens de Onderwijsraad sluit handhaving van het duale bestel een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool niet uit. Het wetsvoorstel samenwerkingsscholen bevat juist de waarborgen die er in moeten voorzien dat geen inbreuk wordt gemaakt op het duale bestel. Daartoe voorziet het wetsvoorstel in waarborgen voor het karakter van het openbaar onderwijs en in waarborgen voor de vrijheid van het bijzonder onderwijs. Overigens willen ondergetekenden benadrukken dat scholen nooit gedwongen worden om al dan niet te kiezen voor samenwerking in de vorm van een samenwerkingsschool. Het is altijd de keuze van betrokkenen zelf. Omdat in het parlement vraagtekens waren gezet bij de grondwettigheid van samenwerkingsscholen, ligt thans een wijziging van artikel 23 van de Grondwet voor. De achtergrond van die wijziging is dat het duale bestel gehandhaafd moet blijven, maar dat in bepaalde gevallen openbaar onderwijs niet in openbare scholen gegeven hoeft te worden.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering onderschrijft dat de mate waarin de samenwerkingschool in de toekomst uitzondering blijft, niet wettelijk te regelen valt.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de voorgestelde wijziging van de Grondwet de wetgever kennelijk de ruimte biedt om de samenwerkingschool in materieel opzicht als reguliere variant te regelen. De genoemde leden vinden dat onwenselijk en vroegen of de regering dat met deze leden eens is en hoe de regering denkt het regelen van de samenwerkingschool 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, zo vroegen deze leden.

Het antwoord op deze vraag is tweeledig. In de eerste plaats kan per definitie nooit wettelijk worden geregeld dat de wetgever zich ook in de toekomst aan een bepaalde interpretatie van de Grondwet zal moeten houden. Het is immers de wetgever zelf die wetten kan wijzigen. Dat geldt dus ook voor de mate waarin de samenwerkingschool in de toekomst uitzondering blijft. Toch is dat slechts een beperkt deel van het antwoord. Bepalend voor de uitwerking van het grondwetsartikel in een wettelijke regeling en dus voor de garantie dat de samenwerkingschool ook in de toekomst uitzondering blijft, is immers evenzeer de interpretatie van de grondwetgever (en daarmee dus ook de parlementaire behandeling) bij de grondwetwijziging. De wetgever kan daaraan zowel nu als in de toekomst niet voorbij gaan. De speelruimte die de wetgever bij de politieke uitleg van artikel 23 Grondwet heeft, is altijd beperkt door de geschiedenis en de uitleg die er aan gegeven is door de grondwetgever. Naarmate de bedoeling van de grondwetgever duidelijker is, staat het de wetgever minder vrij om een andere invulling te geven dan de grondwetgever voor ogen stond.

Volgens de leden van de PvdA-fractie is in het geval van de samenwerkingschool sprake van min of meer gebonden uitvoering en kan regelgevende bevoegdheid derhalve 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 vroegen deze leden.

Ondergetekenden menen niet dat bij de regels inzake de samenwerkingschool sprake is van min of meer gebonden uitvoering. Het vraagstuk met betrekking tot delegatie van regelgevende bevoegdheid op dit terrein is niet aan de orde omdat alle regels met betrekking tot de samenwerkingschool in de wet zelf zullen worden vastgelegd.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe de regering staat ten opzichte van het in het amendement-Mosterd voorgestelde alternatief om te spreken over in de bij wet te bepalen gevallen», in plaats van «volgens bij de wet te stellen regels» om zodoende het uitzonderingskarakter van de beoogde samenwerkingschool zo sterk mogelijk tot uitdrukking te brengen.

Omdat dit amendement een wijziging voorstelde in de aanhef van de tweede volzin van het vierde lid, zou dit amendement consequenties hebben voor de hele tweede volzin. Er zou een wijziging worden aangebracht die een veel verdergaande betekenis heeft dan alleen met betrekking tot de samenwerkingschool. Voor het overige willen ondergetekenden hiervoor verwijzen naar hetgeen is opgemerkt in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bij de behandeling van het eerste lezingsvoorstel (Kamerstukken II 2001/02, 28 081, nr. 234b, p. 4).

De leden van de SGP-fractie vroegen om in te gaan op de constatering van deze leden naar aanleiding van de brief van de minister van 4 oktober

2002 dat het aantal feitelijke samenwerkingscholen in de afgelopen jaren is afgenomen. Kan de regering nader ingaan op de achtergronden daarvan, zo vroegen deze leden.

In hoeverre is de constatering dat het aantal feitelijke samenwerkingscholen in de afgelopen jaren is afgenomen, van invloed op de mening van de regering dat een wettelijke regeling voor de samenwerkingschool wenselijk is, zo vroegen de leden van de SGP-fractie. De leden van de SGP-fractie vroegen tevens welke knelpunten er zich bij de huidige positionering van samenwerkingscholen 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, en kan de regering nader ingaan op de noodzaak en de proportionaliteit van het voorliggende wetsvoorstel, zo vroegen deze leden.

Inderdaad is uit het onderzoek dat in 2002 is verricht naar het aantal bestaande samenwerkingscholen, gebleken dat ten opzicht van 1996 sprake is van een daling met 50%. In 1996 waren er 86 samenwerkingscholen, in 2002 zijn dit er nog 42. Wat betreft de betrokken denominaties hebben zich niet veel veranderingen voorgedaan. De meeste samenwerkingscholen doen zich voor in de vorm van openbaar in combinatie met RK. Wat betreft de rechtsvorm hebben zich evenmin veel veranderingen voorgedaan. De rechtsvorm heeft zich iets meer ten gunste van de publiekrechtelijke rechtsvorm ontwikkeld (met name de gemeentelijke commissie), maar verreweg de meest voorkomende rechtsvorm is de stichting. De onderzoeksgegevens bieden geen inzicht in de achtergronden daarvan.

Naar de mening van ondergetekenden is de afname van het aantal feitelijke samenwerkingscholen in de afgelopen jaren niet van grote betekenis voor de wenselijkheid van een wettelijke regeling. Wijziging van de Grondwet geschiedt immers niet omdat er thans enkele tientallen samenwerkingscholen bestaan. De achtergrond van een wettelijke regeling van de samenwerkingschool ligt niet in het thans reeds vóórkomen van een aantal samenwerkingscholen, maar ligt daarin dat het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs dezelfde mogelijkheden tot samenwerking behoren te hebben wanneer scholen te klein blijken te zijn om als aparte school te functioneren. Zoals ook in de memorie van toelichting opgemerkt, is bij dreigende opheffing van een openbare school soms de enige optie om voort te bestaan omzetting in bijzonder onderwijs en daaropvolgende fusie met het bijzonder onderwijs. Met een wettelijke regeling van de samenwerkingschool kan het verdwijnen van openbaar onderwijs worden voorkomen. Een andere reden waarom een wettelijke regeling van de samenwerkingschool wenselijk kan zijn, is dat een samenwerkingschool ook kan bijdragen aan het behoud van de leefbaarheid van het platteland. Door het mogelijk maken van samenwerkingscholen kunnen zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs op het platteland behouden blijven, wanneer een school met opheffing zou worden bedreigd.

Overigens zullen naar verwachting ook in de toekomst niet veel samenwerkingscholen kunnen ontstaan. Immers, het tot stand komen van een samenwerkingschool is alleen in uitzonderingssituaties mogelijk, namelijk alleen als gevolg van fusie van twee of meer bestaande scholen en bovendien is een samenwerkingschool alleen mogelijk wanneer een school met opheffing wordt bedreigd.

Wat betreft de noodzaak en de proportionaliteit willen ondergetekenden opmerken dat de regering oorspronkelijk van oordeel was dat de huidige tekst van artikel 23 Grondwet een wettelijke regeling van de samenwerkingscholen toeliet. Omdat er bij het parlement twijfel bestond over de grondwettigheid van het wetsvoorstel heeft de regering besloten om toch het onderhavige voorstel tot wijziging van artikel 23 van de Grondwet in te dienen. Ook de regering acht het van groot belang dat iedere twijfel

over de grondwettigheid van de samenwerkingscholen is uitgesloten. Omdat de tekst van artikel 23 Grondwet op dit punt kennelijk onvoldoende duidelijk is, is aanpassing uit een oogpunt van rechtszekerheid wenselijk. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt door regering en parlement gezamenlijk vastgesteld dat iedere mogelijke twijfel over de grondwettigheid van samenwerkingscholen is uitgesloten.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre de behoefte aan samenwerkingscholen door alternatieve samenwerkingsvormen en alternatief beleid ten aanzien van bijvoorbeeld opheffingsnormen kan worden ondervangen en of de regering deze alternatieven wil bevorderen.

Ondergetekenden zijn het met de leden van de SGP-fractie eens dat bepaalde samenwerkingsvormen de behoefte aan een samenwerkingschool kunnen ondervangen. Te denken valt in dit verband aan de al in de wetgeving voor het primair onderwijs geregelde mogelijkheden van de nevenvestiging en de samenwerkingsovereenkomst gemiddelde schoolgrootte, een overeenkomst die ook gesloten kan worden tussen besturen voor openbaar en voor bijzonder onderwijs. Voornoemde samenwerkingsvormen zullen deze behoefte niet steeds kunnen opvangen: soms kan niet aan de daarvoor gestelde wettelijke voorwaarden worden voldaan; soms is dit wel het geval maar kan het bevoegd gezag van mening zijn dat de school te klein blijft om een verantwoord onderwijsaanbod te bieden. Dergelijke overwegingen zijn aan dat bevoegd gezag. De wet kent, zoals eerder gesteld, voornoemde samenwerkingsvormen al dus deze hoeven niet meer te worden bevorderd.

Wat de vraag naar een alternatief beleid ten aanzien van opheffingsnormen betreft, acht ondergetekende een alternatief beleid niet gewenst. Zoals eerder gesteld in ondermeer de schriftelijke behandeling in eerste lezing van dit wetsvoorstel, heeft het huidige stelsel van lage opheffingsnormen en relatief hoge stichtingsnormen geleid tot een evenwichtig gespreid scholenbestand. Een algehele of gedeeltelijke verlaging van de opheffingsnormen zou hieraan afbreuk doen en leiden tot een versnippering van het aanbod en kleine, dure en (mogelijk) bestuurlijk en onderwijskundig gezien zwakke scholen. (zie Kamerstukken II 2001/02, 28 081, nr. 5, p. 17).

### **Proeve wetsvoorstel samenwerkingscholen**

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering kan verklaren dat in de toekomst een samenwerkingschool uitsluitend mogelijk is voor thans reeds functionerende samenwerkingscholen 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. Ondergetekenden kunnen inderdaad onderschrijven dat het wetsvoorstel dat uitwerking zal geven aan de onderhavige wijziging van artikel 23 van de Grondwet, zal inhouden dat een samenwerkingschool uitsluitend mogelijk is voor thans reeds functionerende samenwerkingscholen 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. Daarop zijn, zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, twee uitzonderingen. In de eerste plaats is aansluiting bij de opheffingsnormen voor de speciale scholen voor basisonderwijs niet mogelijk omdat de WPO deze niet kent voor het speciaal basisonderwijs. In de tweede plaats wordt een uitzondering gemaakt voor de scholengemeenschapvorming van scholen die tot hetzelfde of dezelfde clusters behoren binnen een regionaal expertisecentrum.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering het met hen eens is dat door regionale samenwerking tussen bijzondere scholen en openbare

scholen in bepaalde gevallen voorkomen kan worden dat een school onder de opheffingsnorm komt.

Uit het hiervoor gegeven antwoord aan de leden van de SGP-fractie blijkt dat ondergetekenden van mening zijn dat (regionale) samenwerking tussen bijzondere scholen en openbare scholen in bepaalde gevallen inderdaad kan voorkomen dat van een bijzondere school de bekostiging moet worden beëindigd resp. een openbare school moet worden opgeheven.

De leden van de CDA-fractie vroegen, onder verwijzing naar het in eerste lezing ingediende amendement dat bedoeld was om de uitzonderings-situatie limitatief op te sommen in de (toekomstige) wet samenwerkings-scholen, of de regering van oordeel is dat deze limitatieve opsomming in een proeve van het wetsvoorstel samenwerkings-scholen gewenst is. Zo neen, om welke redenen is dit niet wenselijk of noodzakelijk, zo vroegen deze leden. Heeft de regering, ook na de discussie over het wetsvoorstel in eerste lezing in de Eerste Kamer, nog steeds dezelfde bezwaren tegen dit amendement, zo vroegen deze leden.

Voorzover deze vraag betrekking heeft op het in eerste lezing ingediende amendement Mosterd, zij verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de SGP-fractie.

Wat betreft een limitatieve opsomming merken ondergetekenden op dat met de proeve juist een limitatieve opsomming in de wet wordt opgenomen. Immers, in de wet zal worden geregeld dat samenwerkings-scholen uitsluitend mogelijk zijn bij fusie en uitsluitend indien een school onder de opheffingsnorm komt (met dien verstande dat aansluiting bij de opheffingsnormen voor de speciale scholen voor basisonderwijs niet mogelijk is omdat de WPO deze niet kent voor het speciaal basisonderwijs, en dat ook een uitzondering wordt gemaakt voor de scholengemeenschapvorming van scholen die tot hetzelfde of dezelfde clusters behoren binnen een regionaal expertisecentrum).

Overigens zou het, indien de mogelijkheden om een samenwerkings-school in het leven te roepen, niet beperkt zouden zijn, niet mogelijk zijn om op voorhand aan te geven in welke gevallen partijen een samenwerkings-school kunnen oprichten. De motieven voor een samenwerkings-school en de situaties waarin deze kunnen ontstaan, kunnen daarvoor te divers zijn. Bovendien zou het niet aan de wetgever zijn om te treden in de motieven.

De leden van de SGP-fractie willen weten waarom een keuze voor een samenwerkings-school reeds mogelijk is vanaf het moment dat een school in enig jaar onder de opheffingsnorm is gekomen en waarom niet moet worden gewacht tot het moment waarop blijkt dat dit voor drie opeenvolgende jaren het geval zal zijn. Ondergetekenden hebben de keuze voor een jaar gemaakt omdat op deze wijze voor alle betrokkenen en potentiële betrokkenen (niet alleen het eigen bestuur, het personeel en de eigen ouders maar ook die van de fusiepartner) een duidelijk en objectiveerbaar criterium wordt geboden dat op een dusdanig moment zekerheid biedt dat er voldoende tijd beschikbaar is om de noodzakelijke stappen weloverwogen en zorgvuldig te nemen.

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

Volgens de tekst van de proeve kunnen een rechtspersoon die een openbare school in stand houdt, en een rechtspersoon die een bijzondere school in stand houdt, de instandhouding van hun school overdragen indien het aantal leerlingen van een school in enig jaar minder bedraagt

dan de opheffingsnorm. Dit betekent, zoals deze leden terecht opmerken, dat een met opheffing bedreigde school ook een samenwerkingsschool kan vormen met meerdere andere scholen. Voor een met opheffing bedreigde school zouden de feitelijke mogelijkheden om te blijven voortbestaan te zeer worden beperkt wanneer een dergelijke school slechts met één andere school zou mogen samenwerken in een samenwerkingsschool. Zeker in het geval van dreigende opheffing ligt het in de rede dat het bevoegd gezag zoekt naar een passende oplossing die een in zekere zin duurzame oplossing kan bieden als alternatief voor opheffing. Dit zou te zeer beperkt worden wanneer samenwerking zich zou moeten beperken tot één school.

De leden van de SGP-fractie vroegen wat de exacte criteria zijn om te bepalen wat bestaande samenwerkingsscholen zijn.

Wat de vraag naar de criteria voor het vaststellen van de bestaande samenwerkingsscholen betreft, dient onderscheid te worden gemaakt tussen samenwerkingsscholen die tot stand zijn gekomen op basis van de thans geldende regelgeving, bijvoorbeeld artikel 84 van de Wet op het primair onderwijs, en scholen waarbij dit niet het geval is maar die zich wel als samenwerkingsscholen beschouwen. Bij de eerstgenoemde groep samenwerkingsscholen is reeds sprake geweest van een toetsing door de minister, ondermeer op de getalscriteria: deze scholen zijn dus bij de minister bekend. Bij de tweede groep scholen zal naar buiten toe sprake moeten zijn (geweest) van het daadwerkelijk functioneren als samenwerkingsschool. Dit kan worden vastgesteld op grond van de statuten en/of documenten als het schoolplan en de schoolgids.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre de erkenning van de bestaande samenwerkingsscholen 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.

Scholen hebben diverse mogelijkheden om eventuele knelpunten op te lossen. Deze mogelijkheden hadden scholen in het verleden en deze worden niet beperkt. Met de wettelijke regeling inzake de samenwerkingsschool wordt slechts een van die mogelijkheden wettelijk geformaliseerd. Naar de mening van de ondergetekenden is er dan ook geen sprake van ongelijke behandeling bij de erkenning van de bestaande samenwerkingsscholen.

De leden van de SGP-fractie vroegen 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.

Deze vraag van leden van de SGP-fractie moet ontkennend worden beantwoord. Strategisch gedrag is niet aan de orde. Al sinds jaar en dag is de situatie zo dat er geen criteria in de wet staan om een samenwerkingsschool in het leven te roepen (met uitzondering van de situatie waarin een school o.g.v. artikel 84, derde lid, wordt uitgebreid met openbaar of bijzonder onderwijs). De bedoeling van de wetgever is niet om bestaande mogelijkheden tot samenwerken te beperken maar juist om institutionele samenwerking – in een beperkt aantal gevallen – mogelijk te maken.

De leden van de SGP-fractie vroegen de noodzaak of wenselijkheid aan te geven dat de uitzonderingssituatie niet van toepassing zal zijn op scholen die vallen onder de werking van de Wet op de expertisecentra. 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, zo vroegen deze leden.

Ondergetekenden nemen aan dat deze vraag betrekking heeft op artikel VI, derde lid, dat (uitsluitend) de vorming van scholengemeenschappen betreft. De vorming van een scholengemeenschap is een mogelijkheid om bij teruglopende leerlingenaantallen te garanderen dat zowel voor het openbaar als voor het bijzonder onderwijs een adequaat en voldoende fijnmazig voorzieningenpatroon in stand kan worden gehouden. Een mogelijke uitsluiting van het openbaar onderwijs kan hier niet alleen negatief werken voor het «openbare aanbod» in een bepaald gebied maar ook voor de kwaliteit van het totale aanbod aan voorzieningen in dat gebied. Ondergetekenden vinden een en ander een voldoende reden om de regeling voor het vormen van een samenwerkingsschool voor bedoelde situatie te verruimen.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het mogelijk zal zijn om als samenwerkingsschool een toelatingsbeleid te hanteren ten aanzien van leerlingen in de groepen voor bijzonder onderwijs.

Zoals in de memorie van toelichting bij de proeve is aangegeven, moet bij een samenwerkingsschool de algemene toegankelijkheid prevaleren.

Wanneer een school groot genoeg is om een scheiding aan te brengen in groepen voor openbaar en bijzonder onderwijs, zal inderdaad een eigen toelatingsbeleid gehanteerd kunnen worden ten aanzien van de groep voor het bijzonder onderwijs. De algemene toegankelijkheid zal in theorie dan dus alleen gelden voor de groep voor het openbaar onderwijs.

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,  
Th. C. de Graaf