

Vergaderjaar 2003–2004

28 726

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

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT EN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS¹

Vastgesteld 6 juli 2004

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van de navolgende vragen en het maken van de navolgende opmerkingen.

De leden van het **CDA** hadden met belangstelling kennis genomen van het in de tweede lezing opnieuw aanhangig gemaakte voorstel tot verandering van artikel 23 Grondwet met het oog op de samenwerkingsschool. Tevens namen zij kennis van het verhandelde omtrent de uitleg van het alsdan gewijzigde artikel 23 lid 4 in het schriftelijke en mondelinge overleg in de Tweede Kamer over dit voorstel. In dat verband namen zij kennis van de Proeve van de uitvoeringswetgeving. Deze leden zeiden dit alles uiteraard bij de eindafweging over dit voorstel tot grondwetsherziening te zullen meenemen.

Deze leden verwezen allereerst naar hun bijdrage in de schriftelijke voorbereiding van de behandeling van eerste lezing en naar wat de CDA-fractie daarover in het mondelinge debat naar voren bracht. Kort samengevat werd daarin benadrukt dat het Nederlandse duale onderwijsbestel van grote waarde is. Zowel het openbare onderwijs als het bijzonder onderwijs was naar hun inzicht gediend bij eenheid van vorm en inhoud. Openbaar onderwijs in openbare scholen; bijzonder onderwijs in bijzondere scholen. De samenwerkingsschool verbreekt die eenheid en heeft zowel gevolgen voor het geven van openbaar onderwijs, maar vooral ook voor het geven van bijzonder onderwijs. Die samenwerkingsschool zal in de praktijk doorgaans betekenen dat de «volger» van openbaar onderwijs en de «volger» van bijzonder onderwijs dezelfde schoolgebouwen en dezelfde lokalen bevolken. In zo een samenwerkingsschool is geen toelatingsbeleid mogelijk noch is invloed op het aanstellingsbeleid van onderwijzend personeel door het bijzonder onderwijs substantieel. Maar ook zaken als de keuze en aanschaf van lesmateriaal worden de facto bepaald door de (grond)wettelijke gehoudenheid het karakter van het openbaar onderwijs onverlet te laten. Deze leden wezen ook nog op de beperkingen die uit de aard van de samenwerkingsschool verder nog voortvloeien zoals bijv. het ophangen

¹ Samenstelling:

Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat:

Holdijk (SGP), Schuyer (D66), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertsma (PvdA), Bemelmans-Vidéc (CDA), (plv. voorzitter), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA), (voorzitter), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF) en Van Raak (SP).

Onderwijs:

Schuurman (CU), Schuyer (D66), Dupuis (VVD), Woldring (CDA), Linthorst (PvdA), (plv. voorzitter), Broekers-Knol (VVD), Witteman (PvdA), Koekkoek (CDA), Ten Hoeve (OSF), Klink (CDA), (voorzitter), De Rijk (GL) en Van Raak (SP).

van crucifixen en religieuze afbeeldingen, de organisatie van diverse schoolevenementen, het houden van een openingsgebed, het karakter van het onderwijs in vakken met een latent levensbeschouwelijke dimensie, de voorbereiding op het ontvangen van sacramenten als de Eucharistie of andere religieuze gebeurtenissen. Ook zij die een school primair als een gemeenschap zien, zullen waarschijnlijk onderschrijven dat een gedeelde visie op onderwijs bij bestuur, leraren en ouders wenselijk is. Die is, mag men aannemen in een samenwerkingschool doorgaans moeilijker bereikbaar gelet op de verschillende waardenoriëntaties van ouders, mede blijkend uit hun keuze voor openbaar, resp. bijzonder onderwijs.

Mede tegen de achtergrond van dit alles hadden de leden van het CDA de behoefte andermaal twee zaken te benadrukken. De vrijheid van onderwijs c.q. van richting is een grondrecht waarvan de implementatie in hoge mate toekomt aan de nationale wetgever. Dat geldt ook voor de vormgeving van de daarmee in belangrijke mate samenhangende vraagstukken van onderwijsorganisatie. In dat verband benadrukten zij de onwenselijkheid van de samenwerkingsschool als reguliere variant en onderlijnen zij het uitzonderlijke karakter van die samenwerkingsschool. Deze stellingname is tot op grote hoogte ook herkenbaar in met name art. 17a van de Proeve. Het verheugde deze leden dan ook dat de opstelling van de regering op belangrijke onderdelen anders is dan bij de eerste lezing. Het komt voor deze leden echter ook in belangrijke mate aan op de uitleg van de grondwet nadat deze in voorgestelde zin is gewijzigd. De regering stelt in de Nota naar aanleiding van het verslag (28 726, nr. 5 p. 2) naar de opvatting van deze leden terecht dat «De speelruimte die de wetgever bij de politieke uitleg van artikel 23 Grondwet heeft, altijd beperkt is door de geschiedenis en de uitleg die er aangegeven is door de grondwetgever». Is het adjectief «politieke» in deze zin overigens van betekenis en zo ja, welke is dan die betekenis? De leden van de CDA-fractie konden op deze plaats uiteraard slechts in discussie treden met de regering die weliswaar een wezenlijke maar niet de enige actor is bij de vorming en uitleg van grondwettelijk recht. Zij hadden in dat verband de volgende vragen.

1. Is de regering thans van opvatting dat de samenwerkingsschool constitutioneel «niet kan» indien de voorgestelde Grondwetsherziening sneuvelt? Indien u meent dat in die situatie samenwerkingsscholen toch kunnen worden opgericht kunt u dan aangeven in welke situaties zulks het geval is?
2. De regering kondigt aan welke uitzonderingsgronden (zie art. 17a Proeve) zij voornemens is in het wetsvoorstel met betrekking tot de samenwerkingsschool op te nemen. Kunnen toekomstige wetgevers in formele zin gelet op de volgens de regering juiste uitleg van de Grondwet, nadat de voorgestelde grondwetsherziening van kracht zou zijn geworden, hieraan nieuwe rechtvaardigingsgronden voor de stichting van samenwerkingsscholen toevoegen? Zo ja, van welk type moeten die toegevoegde gronden zijn, opdat de wetgever niet in strijd komt met (het stelsel) van de Grondwet.
3. Is de regering van opvatting (en zo nee, welke is dan haar inzicht) dat na opname van het voorgestelde in de Grondwet een toekomstige formele wetgever die regelgevende bevoegdheden ten aanzien van de samenwerkingsschool delegeert aan andere nationale of decentrale bestuursorganen in strijd komt met (het stelsel van de Grondwet)?

De leden van de **SP**-fractie hadden dit wetsvoorstel met veel instemming gelezen. Toch hadden zij nog drie vragen.

1. Uit onderzoek dat in 2002 is verricht bleek dat er op dat moment 42 samenwerkingsscholen waren waarop deze grondwetswijziging betrekking had. In 1996 waren dat er nog 86. Kan de minister aangeven

waarom dit aantal in zo korte tijd zo sterk is gedaald? Op hoeveel scholen heeft de grondwetswijziging nu betrekking? Hoeveel zogenaamde samenwerkingsscholen zullen naar het oordeel van de minister in de komende jaren profijt hebben van de voorgestelde wijziging?

2. Het grondwetsvoorstel lijkt vooral betrekking te hebben op de combinatie van protestants-christelijke, rooms-katholieke en openbaren scholen. Ziet de minister in de toekomst ook mogelijkheden van samenwerkingsscholen met islamitische scholen?
3. Ziet de minister mogelijkheden om, op basis van voorgestelde grondwetsherziening, de oprichting van samenwerkingsscholen met leerlingen met een verschillende levensbeschouwelijke achtergrond actief te bevorderen? Acht de minister het bijvoorbeeld wenselijk om in nieuwbouwwijken samenwerkende buurtscholen te stichten?

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de **CU**-fractie hadden met belangstelling doch niet zonder reserves van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij waardeerden het voorstel in die zin positief dat het poogt tegemoet te komen aan de grondwettelijke bezwaren die zowel door de Onderwijsraad als door de Raad van State zijn ingebracht tegen het wetsvoorstel 24 137 van april 1995 dat de fusie van één of meer openbare en één of meer bijzondere scholen tot één school voor openbaar en bijzonder onderwijs, de «samenwerkingsschool», wettelijk mogelijk beoogde te maken. Deze leden hadden kennis genomen van de proeve van de uitvoeringswetgeving van 18 december 2002, maar zij wilden thans niet tot een beoordeling daarvan overgaan.

Deze leden hadden verder geconstateerd dat bij de beoogde formulering van het vierde lid van artikel 23 Grondwet het tekstvoorstel, vervat in het advies van de Onderwijsraad van 10 januari 2000, nauwkeurig is gevolgd. Hoewel het voorstel een geringe tekstwijziging van artikel 23 Grondwet bevat, waren deze leden van mening dat het grote, deels onvoorzienbare gevolgen zou kunnen hebben voor het in het onderwijs bestaande duale bestel van openbaar en bijzonder onderwijs. Hoewel het duale bestel in formele zin niet wordt verlaten, stelden deze leden de vraag of de regering van mening is dat, ook na wijziging van de Grondwet, in materiële zin dit bestel het dominerende structuurkenmerk van het onderwijs in ons land zal blijven.

Deze leden zouden het op prijs stellen te vernemen welke alternatieven voor de figuur van de samenwerkingsschool bestaan en welke argumenten de regering heeft om deze alternatieven af te wijzen. Op welke overwegingen berust de absolute danwel relatieve voorkeur van de regering voor de figuur van de samenwerkingsschool?

Naar aanleiding van de memorie van toelichting bij de proeve stelden deze leden de vraag wat wordt verstaan onder de «maatschappelijke behoefte aan samenwerkingsscholen». Deze leden hadden opgemerkt dat tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer verschil van opvatting tussen de fractiewoordvoerders aan de dag was getreden wat betreft de ruimte die door dit voorstel tot grondwetswijziging zou worden gecreëerd voor zogenaamde samenwerkingsscholen. Het uitzonderingskarakter van dit type scholen is o.a. opgehangen aan het feit dat één of meer bestaande scholen qua leerlingenaantal «in enig jaar» berustende opheffingsnorm terecht komen, aldus de proeve die is overgelegd. Aangezien het feit van het beneden de opheffingsnorm geraken van incidentele aard zou kunnen zijn, vroegen de leden van genoemde fracties waarom niet is gekozen voor de formulering dat beide scholen «vanaf enig jaar» onder de opheffingsnorm geraken.

Deze leden vroegen vervolgens op welke grond en in hoeverre regering en volksvertegenwoordiging zich, nadat de grondwetswijziging tot stand is gekomen, gebonden dienen te weten aan een interpretatie daarvan bij de uitvoeringswetgeving. Zijn over deze vraag staande opvattingen bekend? Meer concreet stelden deze leden de vraag of de regering zich

voorstelt het totale wetgevingstraject, dus inclusief de uitvoeringswetgeving, binnen de lopende kabinetsperiode tot een afronding te brengen. De leden van genoemde fracties stelden tenslotte de vraag of de regering een beeld kan schetsen van de samenwerkingsschool zoals haar die kennelijk voor ogen staat, – en die er, blijkens een uitlating van de minister in het Tweede Kamerdebat, nog niet is. Tevens vroegen zij of de regering een inschatting heeft gemaakt wat betreft de behoefte in concreto aan het type samenwerkingsschool dat zij beoogt op het moment dat het gehele wetgevingstraject is voltooid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,
Witteveen

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs,
Klink

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,
Nieuwenhuizen