

28 081

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 11 maart 2002

Wij willen deze memorie van antwoord beginnen met een woord van dank aan de leden van alle fracties voor hun bereidheid om mee te werken aan spoedige behandeling van het wetsvoorstel. Zoals wij ook hebben opgemerkt in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer, bestaat er uiteraard 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 memorie van antwoord wordt mede ingediend namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

De leden van het CDA vroegen of de regering van opvatting is dat substantiële twijfel bij de Tweede Kamer (en/of wellicht de Eerste Kamer) over de constitutionaaliteit van wetsvoorstellen op zichzelf – zeker bij voorstellen met betrekking tot grondrechten – de koninklijke weg van grondwetsherziening indiceert, dan wel of de redengeving van de regering in het geval van dit wetsvoorstel meer instrumenteel pragmatisch van aard is.

Deze vraag laat zich niet goed in algemene zin beantwoorden. De motieven om de procedure van deze grondwetsherziening te volgen, zijn inderdaad mede ingegeven door de wens een einde te maken aan een slepende discussie, die als zodanig al een sterk belemmerende werking had op de totstandkoming van het eerder ingediende wetsvoorstel over de samenwerkingscholen (Kamerstukken II 1994/95, 24 137, nrs. 1–2), waarvan niet de inhoud zozeer ter discussie stond, maar hoofdzakelijk de grondwettigheid. Ook in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer hebben wij aangegeven dat de regering er groot belang aan hecht dat met de voorliggende wijziging van de Grondwet een einde komt aan de al vele jaren durende discussie, zowel in de politiek als in de wetenschap, over de grondwettigheid van samenwerkingscholen. Wij achten het van groot belang dat de Grondwetgever vaststelt dat iedere mogelijke twijfel over de grondwettigheid van de samenwerkingschool is uitgesloten. Op dit ogenblik laat de tekst van artikel 23, vierde lid, kennelijk ruimte voor verschillende interpretaties. Vanuit een oogpunt van rechtszekerheid is aanpassing daarvan dan ook wenselijk. Het voorgaande neemt uiteraard niet weg dat het uiteindelijke doel van de regering de

totstandkoming van een wettelijke regeling omtrent samenwerkings-scholen is. In die zin is het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet ook instrumenteel van aard.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering het duale bestel als een intrinsieke waarde beschouwt die zoveel mogelijk beschermd moet worden. Deze leden merkten op dat er geen sprake is van forse maatschappelijke bewegingen (bijvoorbeeld vanuit gezinnen en ouders) die gearticuleerd aandringen op doorbreking van het duale bestel. De leden van de PvdA-fractie vroegen om nog eens uiteen te zetten in hoeverre de samenwerkingsschool het waardevolle uitgangspunt van het duale stelsel onverlet laat.

Zoals wij tot nu steeds expliciet hebben aangegeven, hechten wij aan het behoud van het duale bestel. Wij kunnen het dan ook met de leden van de CDA-fractie eens zijn wanneer zij stellen dat het duale onderwijsbestel een intrinsieke waarde is die zoveel mogelijk beschermd moet worden. De vrijheid van ouders om te kunnen kiezen uit openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs is een grote verworvenheid binnen het Nederlandse onderwijsbestel die bijdraagt aan een gevarieerd onderwijsstelsel dat past bij behoeften van burgers en maatschappij. Wij willen hier dan ook geen inbreuk op maken. Wel kunnen actuele maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot een andere invulling van het duale stelsel. Zo heeft de wetgever wat betreft het formele kenmerk van openbaar onderwijs (openbaar onderwijs wordt van overheidswege gegeven) in het recente verleden uitgesproken dat een openbare school, bestuurd door een stichting, niet in strijd is met het duale bestel. Met de wet inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs heeft de wetgever vastgesteld dat een openbare school ook in stand kan worden gehouden door een stichting, en met de wet inzake de bestuurlijke fusie heeft de wetgever vastgesteld dat een stichting zowel een openbare als een bijzondere school in stand kan houden.

Een doorbreking van het duale bestel is met het voorliggende wetsvoorstel dan ook niet aan de orde, wel een nadere invulling daarvan. Met het wetsvoorstel wordt vastgelegd dat samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs ook binnen één school mogelijk is. Daarbij zal de wetgever er in voorzien dat de essentialia van het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs gewaarborgd blijven. Bij het openbaar onderwijs spelen zowel de inhoudelijke kenmerken als de organisatiestructuur een rol. De materiële kenmerken (a. algemeen toegankelijk, zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing; b. levensbeschouwelijk pluriform, dat wil zeggen met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing; c. non-discriminatoir ook voor wat betreft het onderwijzend personeel) zullen in de voorgenomen regeling van de samenwerkingsschool wettelijk worden verankerd. Wat betreft het formele kenmerk (openbaar onderwijs wordt van overheidswege gegeven) heeft de wetgever, zoals gezegd, inmiddels uitgesproken dat openbaar onderwijs ook aangeboden kan worden in een school, bestuurd door een stichting.

Het is de wetgever zelf die bij het tot stand brengen van de wettelijke regeling voor de samenwerkingsschool de garanties biedt voor het behoud van het duale bestel. Zo kan een samenwerkingsschool niet tot stand komen bij schoolstichting maar alleen door middel van fusie. Er zal worden voorzien in een toezichthoudende rol voor de oprichtende of daartoe opgerichte rechtspersonen, waaronder de gemeente. Een samenwerkingsschool kan slechts het product zijn van twee of meer oprichtende rechtspersonen die openbaar respectievelijk bijzonder onderwijs vertegenwoordigen. Dit alles neemt niet weg dat schoolbesturen binnen de wettelijke randvoorwaarden altijd geheel vrij zijn om al dan niet te kiezen voor een samenwerkingsschool. Ook dat past bij de vrijheid van onderwijs.

Tot slot willen wij benadrukken dat wij begrip hebben voor de zorg van diverse fracties dat het duale bestel behouden moet blijven. Hierboven hebben wij betoogd dat ook wij het duale onderwijsbestel als een intrinsieke waarde zien die beschermd moet worden. In dit verband willen wij onderstrepen dat de parlementaire behandeling van het voorliggende wetsvoorstel richtinggevend is voor de toepassing van de Grondwet op het punt van de samenwerkingsscholen. Deze parlementaire behandeling zal dus richtinggevend zijn voor de wettelijke vormgeving van de samenwerkingsschool.

Deze leden van de CDA-fractie vroegen of er ook vormen à la de samenwerkingsschool die nu wordt voorgesteld, bestaan in andere EU landen. Het Nederlandse onderwijssysteem met zijn openbaar onderwijs en daarnaast volledig uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs is redelijk uniek te noemen. Alleen Vlaanderen heeft een vergelijkbaar systeem. Ook daar is dit onderwerp actueel en zijn er, zij het op zeer beperkte schaal, samenwerkingsconstructies tussen het vrije (katholieke) onderwijs en het gemeenschapsonderwijs.

De leden van de CDA-fractie stellen omtrent de delegatieproblematiek een nadere argumentatie van de regering op prijs waarin wordt uitgezet waarom bij veel andere grondrechten een beperkingensystematiek wordt gevolgd die bij artikel 23 van de Grondwet niet mogelijk zou zijn. Zij verwezen daarbij onder andere naar het door het kamerlid Mosterd ingediende amendement en de regels omtrent de vergoeding van leerlingenvervoer alsook naar het bepaalde in artikel 9 van de Wet openbare manifestaties op grond waarvan de daarin genoemde ministers de werking van het recht tot betoging kunnen beperken.

In 1983 is de delegatieterminologie van de Grondwet aangepast. In de delegatiesystematiek in de Grondwet geven de woorden «regelen» of «regels» het niveau van regeling aan. Wanneer een van deze woorden wordt gebruikt, wordt daarmee aangegeven dat ook de lagere wetgever regels kan stellen. Niet op alle terreinen werd de Grondwet echter aangepast (zie bijvoorbeeld artikel 104 van de Grondwet). Ook over de mate waarin delegatie op onderwijsterrein mogelijk gemaakt zou moeten worden, kon geen overeenstemming worden bereikt. Het bestaande wankel evenwicht op dit punt zou anders wellicht worden verstoord. De suggestie die de leden van de CDA-fractie verder deden om de werking van het grondrecht te beperken conform de systematiek van artikel 9 van de Wet openbare manifestaties, spreekt ons ook niet aan. Zoals ook blijkt uit de parlementaire geschiedenis van de Wet openbare manifestaties, heeft de aanwijzing van deze gebouwen een declaratoir karakter. Een vergelijkbare constructie – die ook in de beperkingensystematiek van artikel 9 van de Grondwet en in de Wet openbare manifestaties zelf een atypische uitzondering vormt – is ten aanzien van artikel 23 van de Grondwet onwerkbaar omdat dit nadere regelgeving door gemeentebesturen uitsluit.

Wij hechten eraan nog op te merken wij de visie van de genoemde leden dat het delegatieverbod ruimte zou laten om bevoegdheden toe te kennen aan andere centrale of decentrale bestuursorganen «die geen aanmerkelijke beleidsvrijheid of beoordelingsruimte inhouden en dus als uitvoering kunnen worden gezien» niet delen. Een dergelijke benadering zou ernstig afbreuk doen aan de restrictieve betekenis van de in hoofdstuk 1 van de Grondwet opgenomen delegatieverboden.

De huidige formulering van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet sluit delegatie naar lagere regelgeving niet uit. Dit zou wel het geval zijn bij het amendement Mosterd. 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. Deze wijziging zou immers ook betrekking hebben op de thans bestaande mogelijkheden om toepassing te geven aan de tweede volzin van het vierde lid bijvoorbeeld met betrekking tot het gelegenheid geven tot het ontvangen van openbaar onderwijs door het toekennen van een vervoerskostenvoorziening. Wat betreft het toekennen van een vervoerskostenvoorziening zijn wij het niet met de leden van de CDA-fractie eens dat de in bijzondere wetgeving aan gemeentebesturen toegekende bevoegdheden op het terrein van vergoedingen voor leerlingenvervoer slechts als een vorm van uitvoering en niet als vorm van delegatie aangemerkt zouden kunnen worden. Aan de gemeentebesturen worden in de betreffende wettelijke artikelen (bijvoorbeeld artikel 4 van de Wet op het primair onderwijs) wel degelijk regelgevende en bestuurlijke bevoegdheden overgedragen op grond waarvan aanspraken en verplichtingen in het leven kunnen roepen voor ouders en verzorgers van leerlingen. De in die artikelen genoemde vast te stellen «nadere regeling» is aanmerkelijk meer dan technische uitvoering.

De leden van de CDA-fractie merkten op te begrijpen dat de toekomstige wet ook de situaties zal omschrijven waarin tot een samenwerkingschool kan worden besloten. Andere regelgevers kunnen daar gronden aan toevoegen, zo begrepen deze leden. Wij willen benadrukken dat dit niet het geval is. De regering heeft de opvatting onderschreven dat samenwerkingscholen niet bij schoolstichting tot stand kunnen komen. In de wettelijke regeling zal dat tot uitdrukking worden gebracht. Dat is de enige situatie die in de formele wet omschreven moet worden. Noch de formele wetgever, noch de lagere wetgever behoort immers naar ons oordeel te treden in de motieven voor een samenwerkingschool. De situaties waarin deze kunnen ontstaan, kunnen bovendien zeer divers zijn. Ook overigens is er dus geen behoefte aan regelgeving waarin wordt aangegeven in welke gevallen partijen een samenwerkingschool kunnen oprichten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het de bedoeling is meer te doen dan de huidige contra legem situatie te legaliseren. De leden van de fracties van de ChristenUnie en van de SGP vroegen of de voorgestelde nieuwe tekst van artikel 23 van de Grondwet ruimte geeft voor het stichten van nieuwe samenwerkingscholen. Ook vroegen deze leden of de nieuwe formulering van artikel 23 van de Grondwet formeel de ruimte biedt om de rol van openbare scholen terug te dringen ten gunste van bijvoorbeeld samenwerkingscholen.

Een belangrijke reden voor het totstandkomen van een wettelijke regeling omtrent samenwerkingscholen is inderdaad dat er thans reeds samenwerkingscholen bestaan. Het gaat daarbij om scholen die zich presenteren als samenwerkingschool waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Omdat de huidige wettelijke regelingen alleen openbare en bijzondere scholen kennen, zijn de bestaande samenwerkingscholen daarom juridisch ofwel een openbare ofwel een bijzondere school. De rechtsvorm is daarvoor thans bepalend.

Het gaat bij de tot stand te brengen wettelijke regeling echter niet alleen om het bieden van adequaat wettelijk kader voor de bestaande scholen. Met de toekomstige wettelijke regeling zal ook de mogelijkheid worden geboden aan schoolbesturen om, binnen de wettelijke randvoorwaarden, nieuwe samenwerkingscholen in het leven te roepen. De toekomstige wettelijke regeling beoogt de essentialia van het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs binnen een samenwerkingschool te waarborgen. Dit is thans niet het geval. De toekomstige wettelijke regeling voor de samenwerkingschool zal daarom juist garanties bieden voor het behoud van het duale bestel. Zoals wij elders in deze memorie van antwoord hebben aangegeven in een antwoord op een vraag van de leden van de PvdA-fractie, is het overigens niet te verwachten dat er in de toekomst

sprake zal zijn van een duidelijke toename van het aantal samenwerkings-scholen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of gegarandeerd kan worden dat de bij de oprichting van een samenwerkingschool betrokkenen zelf de vrijheid krijgen voor hun eigen afwegingen, zonder door de gemeentelijke of een andere overheid in de richting van een samenwerkingschool te worden gedwongen.

De regering heeft altijd benadrukt dat schoolbesturen geheel vrij zijn om een samenwerkingschool in het leven te roepen en dat de wetgever niet mag treden in de motieven voor een samenwerkingschool. Voor het bijzonder onderwijs is deze vrijheid grondwettelijk verankerd. In de nota naar aanleiding van het verslag aan de Tweede Kamer hebben wij aangegeven dat gemeenten en andere overheden hun taken en bevoegdheden (bijvoorbeeld met betrekking tot het lokaal onderwijsbeleid) niet kunnen en niet mogen gebruiken om samenwerkingscholen direct of indirect af te dwingen. De huidige wetgeving bevat daarvoor voldoende waarborgen en in de bestaande regelgeving is helder aangegeven binnen welke grenzen gemeenten moeten opereren bij de uitvoering van de lokale overheidstaken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering de indruk kan bevestigen dat niet te verwachten is dat er na legalisering een toename zal optreden van het aantal samenwerkingscholen.

Onze verwachting is inderdaad dat het aantal samenwerkingscholen de komende tijd niet sterk zal toenemen. Er is geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat daarvan sprake zou zijn. Ook nu kunnen samenwerkingscholen immers tot stand komen. Wel wordt met een wettelijke regeling een adequaat kader gegeven voor deze vorm van samenwerking. Overigens is het van belang op te merken dat met de wettelijke regeling omtrent de samenwerkingschool geen afbreuk wordt gedaan aan mogelijkheid om openbare of bijzondere scholen op te richten.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen om een uiteenzetting waarom de voorgestelde herformulering van artikel 23 van de Grondwet de samenwerkingschool een grondwettelijke basis zou geven.

Met de voorgestelde wijziging van artikel 23 van de Grondwet krijgt de samenwerkingschool een grondwettelijke basis. De eerste volzin van artikel 23, 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». In de huidige tekst van de eerste volzin van het vierde lid wordt gesproken over «een genoegzaam aantal scholen» maar in de context van het huidige vierde lid is duidelijk dat hiermee openbare scholen worden bedoeld. Volgens de tweede volzin kan volgens bij de wet te stellen regels afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, *al dan niet in een openbare school*. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het gelegenheid geven tot het ontvangen van openbaar onderwijs door het toekennen van een vervoerskostenvoorziening. Door de toevoeging «al dan niet in een openbare school» kan ook in een samenwerkingschool gelegenheid worden gegeven tot het ontvangen van openbaar onderwijs.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en van de SGP merkten op: «Volgens het voorstel zal het mogelijk zijn om af te wijken – volgens bij de wet te stellen regels – van de verplichting om van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs te geven in een genoegzaam aantal openbare scholen, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs (d.w.z. van openbaar onderwijs dat van overheidswege wordt gegeven) gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare

school. Openbaar onderwijs wordt gekenmerkt door algemene toegankelijkheid, zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing, door eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing en door benoembaarheid van personeel zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing. Daarnaast is kenmerkend dat het onderwijs van overheidswege wordt gegeven. Al eerder is door de wetgever het «van overheidswege» zo uitgelegd dat openbaar onderwijs ook kan uitgaan van een stichting. Nu wordt de mogelijkheid geopend dat openbaar onderwijs ook door een andere dan een openbare school wordt gegeven.» De leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP vroegen aan de regering of deze weergave naar haar oordeel juist is.

Deze weergave van de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP is inderdaad correct.

De leden van de fracties van de ChristenUnie en van de SGP vroegen of de voorgestelde nieuwe tekst van artikel 23 van de Grondwet de mogelijkheid geeft van openbaar onderwijs in bijzondere scholen. Op grond van de voorgestelde tekst kan openbaar onderwijs worden aangeboden in een openbare school of in een samenwerkingsschool. Het geven van openbaar onderwijs in een bijzondere school is per definitie niet mogelijk omdat een bijzondere school een school is waar bijzonder onderwijs wordt gegeven. Uit het duale stelsel volgt dat er alleen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs bestaan. Het aanbieden van openbaar onderwijs in een bijzondere school buiten het verband van de samenwerkingsschool is per definitie niet mogelijk omdat de overheidsinvloed met betrekking tot het openbaar onderwijs daarin niet is gewaarborgd. Openbaar onderwijs kan dan ook alleen worden aangeboden in scholen voor openbaar onderwijs of in scholen waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Deze laatste zijn samenwerkingsscholen.

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