

Vergaderjaar 2016–2017

34 512

Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingscholen (Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingschool)

G

VERSLAG VAN EEN MONDELING OVERLEG

Vastgesteld 21 juni 2017

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft op 6 juni 2017 overleg gevoerd met Staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over:

- **het memorie van antwoord (EK 34 512, F);**
- **het voorlopig verslag (EK 34 512, E);**
- **de brief van de vicepresident van de Raad van State over de vraag hoe het continuïteitscriterium en de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingschool zich verhouden tot het grondwettelijk kader (EK 34 512, D);**
- **de Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingschool (34 512).**

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Vries-Leggedoor

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Boer

¹ Samenstelling:

Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), De Vries-Leggedoor (CDA) (*voorzitter*), Ganzevoort (GL), Martens (CDA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Gerkens (SP), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), Köhler (SP), Nooren (PvdA), Pijlman (D66), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Schnabel (D66) (*vice-voorzitter*), Bikker (CU), Klip-Martin (VVD), Sini (PvdA), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV)

Voorzitter: De Vries-Leggedoor
Griffier: De Boer

Aanwezig zijn elf leden der Kamer, te weten: Baaij-Timmerman, Bikker, Bruijn, Ganzevoort, Gerkens, Van Kesteren, Nooren, Pijlman, Schalk, Schnabel, Sini, De Vries-Leggedoor,

en Staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Aanvang 18.30 uur.

De **voorzitter**: Ik open dit mondeling overleg, dat op korte termijn is uitgeschreven. Het gaat over de Wet op de samenwerkingsschool die van start gegaan is in 2011. De wet kent dus een lange geschiedenis. Het nieuwe in het voorstel betreft het weglaten van de fusietoets, het continuïteitscriterium en de vorm waarin de stichting wordt gegoten. De Raad van State heeft bij de behandeling in de Tweede Kamer gezegd dat de wijze waarop een en ander plaatsvond, in strijd was met de Grondwet. Daarom is het voorstel enigszins aangepast en werd beredeneerd dat die strijd er niet meer was. In de Eerste Kamer is de Raad van State gevraagd, te oordelen over het voorstel zoals het er nu ligt. De Raad van State heeft geoordeeld dat het voorstel nog steeds in strijd met de Grondwet is. We kennen in Nederland geen constitutionele toetsing. Daarvoor hebben we onze volksvertegenwoordiging, met de Eerste Kamer in laatste instantie. Het weegt dus zwaar.

Vervolgens hebben we om een reactie van de Staatssecretaris gevraagd, die is binnengekomen. Die reactie gaat ervan uit dat de Staatssecretaris de mening van de Raad van State niet deelt. Vandaar dit mondeling overleg, waarin we de argumenten voor en tegen nog eens willen wisselen, voordat we beginnen aan de verdere behandeling van dit wetsvoorstel.

Ik geef het woord aan de Staatssecretaris.

Staatssecretaris **Dekker**: Voorzitter. Ik denk dat het goed is om dit gesprek te hebben, ook omdat het antwoord op de vraag of een en ander verenigbaar is met de Grondwet aan ons allen als wetgever is. Er ligt een advies, dat we uiteraard serieus hebben genomen. We zijn het niet op alle onderdelen eens met de Raad van State. Twee juridische punten springen eruit. Het ene heeft te maken met het continuïteitscriterium, het andere met de verenigbaarheid van de samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur.

Voordat ik inga op die twee juridische punten, is het goed om terug te gaan naar waarmee het allemaal begon, namelijk de Grondwetswijziging uit 2006 en het eerste wetsvoorstel dat de samenwerkingsschool mogelijk wilde maken. Dan zien we dat de wetgever ervan uitging dat het mogelijk was om samenwerkingsscholen te stichten, ook omdat we in heel grote delen van Nederland misschien nog wel meer dan destijds te maken hebben met enorme krimp. Om een indruk te geven: sommige dorpskernen hebben nu nog twee scholen, die steeds kleiner worden: de één openbaar, de ander meestal confessioneel. Hoe zorg je ervoor dat er straks helemaal geen scholen meer zijn in sommige dorpskernen? Om leerkrachten en ouders niet te laten kiezen tussen openbaar en bijzonder kan de samenwerkingsschool soelaas bieden. Wij kregen de afgelopen tijd vanuit het veld de vraag om iets te doen om die mogelijkheid, die we in principe mogelijk hebben gemaakt met de Grondwetswijziging uit 2006 en de eerste wetswijziging uit 2011, te effectueren. Sinds 2011, met de eerste Wet op de Samenwerkingsschool, is er namelijk geen enkele samenwerkingsschool van de grond gekomen. De deur is op een kiertje gezet, maar dat kiertje is te klein om doorheen te komen. Wat we wel zien, is dat er heel veel informele samenwerkingsscholen zijn opgericht, waarvan de

vraag is of dat een wenselijke situatie is. Als je het hebt over het borgen van de gelijkwaardigheid van bijzonder en openbaar onderwijs, kun je je afvragen of dat in zo'n informele setting wel duurzaam is. Met dit wetsvoorstel proberen we dat nu te regelen.

Ik kom toe aan de twistpunten met de Raad van State, te beginnen met het continuïteitscriterium. We blijven met dit wetsvoorstel zo veel mogelijk binnen de contouren van de Grondwetswijziging uit 2006 en het eerste wetsvoorstel uit 2011, namelijk geen afscheid nemen van het principe dat we in Nederland een duaal bestel hebben en dat samenwerkingscholen daarbinnen een uitzondering zouden moeten zijn. Dat zijn even de rode lijnen zoals ze destijds zijn geformuleerd. Er ontstaat nu discussie over de vraag wat een uitzondering is. In mijn ogen is dat een gradueel onderscheid. Als je kijkt hoeveel scholen er gebruik van maken, zie je dat de teller op nul staat, wat nooit de bedoeling van de wetgever kan zijn geweest. Dan probeer je dat dus wat op te rekken. Het voorstel van de Raad van State om het een klein beetje op te rekken, biedt niet veel soelaas. We zouden een wat grotere stap moeten zetten, daarbij nog steeds gebonden aan de opheffingsnorm, die in krimpgebieden heel erg laag is. Daarom neemt ze ook af naarmate je naar meer stedelijk gebied gaat. De Raad van State zegt dat, als je dat doet, het voor heel veel scholen mogelijk wordt om samenwerkingschool te worden. Maar wij bekijken hoeveel scholen dat ook daadwerkelijk gaan doen. Met de ruimte in de wet zou 17% van de scholen het kunnen doen, maar de facto doet geen enkele school het. Kennelijk is er iets meer ruimte nodig om scholen het vertrouwen te geven dat dit kan. Wellicht gaan we een klein stapje verder dan de Raad van State, maar dat is een graduele afweging. Daarom vind ik het lastig om te zeggen dat het daarmee in strijd is met de Grondwet, omdat de Grondwet geen getalsmatig criterium bevat. Dat is een punt van afweging voor ons als wetgever.

Het tweede punt is de bestuurlijke ophanging, waarvan de Raad van State een heel grammaticale interpretatie geeft: er zijn bepaalde concepten in de Grondwet die «in the end» niet verenigbaar zijn. Wij hebben vooral gekeken naar de historische context. Als we teruggaan naar de Pacificatie van 1917 en de hiervoor relevante Grondwetswijziging uit 2006 zien we dat de wetgever in alle discussies steeds de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs naar voren heeft gebracht. Maar we moeten constateren dat er in de huidige lagere regelgeving sprake is van asymmetrie. Het is mogelijk om een samenwerkingschool onder een bijzonder bestuur op te hangen, maar het is niet mogelijk om een samenwerkingschool onder een openbaar bestuur op te hangen. Die gelijkwaardigheid tussen bijzonder en openbaar onderwijs vinden wij belangrijk. Ik denk dat dat een verschil van mening met de Raad van State is.

Je zou ook kunnen zeggen dat wij een meer teleologische interpretatie hebben, kijkend naar het doel van de wetgever. In onze ogen is dat doel toch dat er samenwerkingscholen als uitzonderingspositie van de grond komen, maar dat is onvoldoende gelukt. Bij de wetsbehandeling in 2011 is ervan uitgegaan dat er eenpitters zouden ontstaan: enkele scholen waarin bijzonder en openbaar bij elkaar zouden komen. In de praktijk zien we echter dat heel veel scholen er sindsdien voor hebben gekozen om een samenwerkingschool niet apart te zetten, maar onder een schoolbestuur te laten vallen. Dat wringt in de praktijk, want dat kan wel bij het bijzonder onderwijs en niet bij het openbaar onderwijs. We zien verder dat in heel veel krimpgebieden schoolbesturen met elkaar om tafel zitten om te bekijken wat er nodig is om over vijf of tien jaar nog steeds levensvatbaar onderwijs te hebben. Daarbij wordt soms gezegd: hier en hier zou een samenwerkingschool op haar plek zijn. In de praktijk is het dan wel vervelend te zien dat al die samenwerkingscholen alleen maar de kant van het bijzonder onderwijs op vallen. Je ziet dat die daardoor gesprekken stokken. Als je het mogelijk maakt voor openbare en bijzondere besturen,

doen we meer recht aan de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever om samenwerkingscholen mogelijk te maken. Hoe zit het met de spanning die de Raad van State constateert? Heel veel van die spanningen zijn inherent aan het concept samenwerkingschool. Je combineert immers iets wat de wezenskenmerken heeft van het openbaar en het bijzonder onderwijs. De algemene toegankelijkheid van het openbaar onderwijs combineer je met de niet-algemene toegankelijkheid van het bijzonder onderwijs, en de neutraliteit van het openbaar onderwijs met de identiteit van het bijzonder onderwijs. Als twee schoolbesturen er op het moment van constitutie van een samenwerkingschool vol voor kiezen – dat is niet de allermakkelijkste stap – moeten de founding fathers en mothers van zo'n samenwerkingschool in staat zijn om hierover goede afspraken, lees statuten te maken.

De **voorzitter**: Wie kan ik hierover als eerste het woord geven?

De heer **Bruijn** (VVD): Ik begrijp dat de huidige wetgeving niet heeft geleid tot enige samenwerkingschool; misschien kan dat nog eens worden bevestigd. Als de huidige wet in de praktijk niet werkt, wat zou er dan gebeuren als de krimp toeslaat? Wordt dat een probleem? Dat is immers de reden van de wijziging. Hoeveel samenwerkingscholen zou je verwachten onder de gewijzigde wet? Als dat bijvoorbeeld 10% is, kun je een discussie voeren over de vraag of dat laag genoeg is voor het begrip «uitzondering». Hoeveel van de huidige informele samenwerkingscholen vallen nu onder een openbaar bestuur? Leidt dat tot een probleem? Waarom zou je de informele variant niet laten bestaan? Dat werkt immers prima. Waarom zou je de wet wijzigen? Waarom gaan we niet terug naar de oorspronkelijke wet uit 1995?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Ik denk dat de Staatssecretaris gelijk heeft als hij zegt dat het eerste probleem dat de Raad van State heeft, vooral een graduele discussie is. Daarvoor hebben we dit mondeling overleg niet nodig, dat kunnen we op een gegeven moment gewoon in het debat doen.

Maar het tweede punt is belangrijker: deze vormgeving is problematisch. Niemand hier heeft problemen met het idee van de samenwerkingschool. Maar als je dat dan wilt, waarom doe je dat dan niet op de manier die volgens de Grondwet wel mag? Het komt mij voor dat de Staatssecretaris twee aspecten door elkaar laat lopen: het karakter van openbaar versus bijzonder onderwijs, door hem gekarakteriseerd als neutraal versus identiteitsgebonden. Voor het algemeen bijzonder onderwijs ligt dat dan weer anders. Ik denk dat de Staatssecretaris neutraal dan wel confessioneel bedoelt. Verder is er de vraag naar de bestuurlijke ophanging, zoals hij dat terecht noemt, waar het gaat over de overheidsinvloed op het onderwijs. Ik denk dat daar het springende punt van de Raad van State zit. De ongelijkheid en de asymmetrie tussen openbaar en bijzonder hangen daarmee samen. De overheid is overigens wel verantwoordelijk voor de instandhouding van het openbaar onderwijs, maar ze heeft niet die verantwoordelijkheid voor het bijzonder onderwijs, in de zin van confessioneel of levensbeschouwelijk. Dat er asymmetrie is op die twee punten verbaast niet, gelet op hoe het stelsel in elkaar zit. Als de Staatssecretaris daarvan af wil, stapt hij af van het oude springende punt, maar dan ben je bezig met een Grondwetswijziging. Dat lijkt me heel interessant, en daar wil ik een heel eind in meedenken, maar als de samenwerkingschool alleen onder het bijzonder onderwijs kan vallen vanwege het op afstand houden van de overheid, waarom regelen we het dan niet op die manier? Wat is het belang voor de Staatssecretaris van het varen van een heel andere koers?

De heer **Schalk** (SGP): Voorzitter. Ik zal mijn vragen ook concentreren op die twee punten. Ik kom even terug op het graduele verschil dat daarnet genoemd werd. Terugkijkend naar wat er bij de grondwetsbehandeling in 2006 is besproken, daar was dat graduele verschil een strikte voorwaarde. Het moest echt voor die uitzonderingen zijn. Het lijkt nu alsof dat na tien jaar wordt losgelaten, maar voor een aantal partijen was dat destijds een heel springend punt. Zij zeiden toen: als dat heel strikt gehanteerd wordt, willen we meegaan in die vorm van de samenwerkingschool. Als dat tien jaar later zomaar wordt losgelaten, is dat best wel een forse ingreep. Mag je dat nu ineens teleologisch gaan duiden? Mag dat zomaar? Volgens mij is dat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer niet echt aan de orde geweest. Ik heb dat nu eigenlijk voor het eerst in de stukken teruggezien, maar de vraag is of dat wel reëel is.

Ten aanzien van de bestuurlijke vormgeving zou ik de stelling kunnen poneren dat een samenwerkingschool niet in stand kan worden gehouden door de Stichting voor Openbaar Onderwijs. Het bevoegd gezag van een samenwerkingschool kan zich toch niet binden aan het bijzonder onderwijs zonder in strijd te komen met het neutraliteitsvereiste en het vereiste van algemene benoembaarheid? Ik denk dat je de Stichting voor Openbaar Onderwijs in forse problemen brengt door deze vorm te introduceren en haar zo in deze positie te brengen. Ga er maar aan staan als bevoegd gezag als er dan een probleem met de benoembaarheid van een leerkracht ontstaat of een probleem dat voor de bijzondere poot van die school lastig is. Je kunt dan niet zeggen «dat doet de identiteitscommissie», want uiteindelijk neemt het bevoegd gezag de besluiten. Dat is dus ook een vraag.

De **voorzitter**: Het woord is aan mevrouw Baaij-Timmerman van 50PLUS.

Mevrouw **Baaij-Timmerman** (50PLUS): Nee, dank u. Ik beperk mij tot de rol van toehoorder.

De heer **Van Kesteren** (PVV): Het water staat de scholen aan de lippen, vooral in krimpgebieden zoals de provincie Groningen. Ik denk dat het een heel goed besluit is om hier toch pragmatisch mee om te gaan. Die scholen willen dat ook graag. De identiteit van die verschillende scholen kun je naar mijn idee borgen.

Mevrouw **Gerkena** (SP): Ik ben heel benieuwd naar het antwoord op de vraag van de heer Ganzevoort. Dat is volgens mij het prangende dilemma. Ik denk dat we het er allemaal wel over eens zijn dat er een probleem is dat opgelost dient te worden. Ik wil die beantwoording dus even afwachten.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie): De belangrijkste vragen zijn gesteld. Ik zou de Staatssecretaris met nadruk willen uitnodigen om te reageren op het punt van de bestuurlijke verantwoordelijkheid die de overheid straks heeft te dragen voor de identiteit van het onderwijs. Dat is voor mij echt het klemmende punt, ook in het licht van de scheiding van Kerk en Staat, die dan wel niet in de Grondwet staat, maar die wel een onderliggend principe van onze democratie is.

De heer **Pijlman** (D66): De opvatting van de Raad van State ten aanzien van het continuïteitscriterium vind ik eerlijk gezegd wel erg star. Dat wil ik ook maar gezegd hebben, maar ik geef wel toe dat ik dat een veel minder belangrijk punt vind dan de bestuurlijke vormgeving. De Staatssecretaris heeft het zichzelf eigenlijk heel moeilijk gemaakt. Hij had het zichzelf veel makkelijker kunnen maken door te zeggen dat het altijd bijzonder is. Dan had hij ook applaus van de Raad van State gekregen. Je zit echter wel met het punt dat er dan waarschijnlijk een heel aantal eenpitters zou ontstaan.

Hoe levensvatbaar is dat? Heeft de keuze van de Staatssecretaris om dit onder het openbaar bestuur te kunnen laten plaatsvinden ook te maken met zorgen over het in stand houden van het openbaar onderwijs, terwijl we in werkelijkheid zien dat dat steeds verder afneemt?

De heer **Sini** (PvdA): Ik vind de ophanging aan het openbaar bestuur ook een cruciaal punt, maar hoe urgent is dit vraagstuk volgens de Staatssecretaris? Mijn beeld is dat scholen het probleem van krimp redelijk het hoofd weten te bieden en dat zij erin slagen om formele en informele fusies te bewerkstelligen. Met ander woorden: zou het niet beter zijn om de tijd te nemen om te bekijken of je toch kunt teruggaan naar het oorspronkelijke voorstel, zoals de heer Bruijn ook zei, en om te bekijken of het dus ook niet strijdig met de Grondwet hoeft te worden? Mijn beeld is dat scholen er redelijk in slagen om zichzelf te redden in krimpsituaties.

De **voorzitter**: Mijn naam is Greetje de Vries. Normaal gesproken bemoei ik mij als voorzitter niet met een discussie, maar dit is mijn onderwerp, dus ik kan me moeilijk stilhouden. Het gaat over een heel belangrijk punt. Ik woon in Drenthe. In de gemeente Noordenveld is er net een samenwerkingschool van start gegaan in het dorp Een. Die werkt gewoon en is gelieerd aan het openbaar bestuur. In Roderesch of Roden, ik weet het niet precies meer, is er een samenwerkingschool die valt onder het bestuur van een bijzondere school. Er heeft daar dus een uitruil plaatsgevonden. Er zijn dus wel samenwerkings scholen. Die vinden hun weg. Ik kan meer plekken noemen waar het gewoon gebeurt, ook in de omgeving. In mijn beleving is dit wetsvoorstel daar niet voor nodig, want men vindt elkaar, maar ik spreek dan als woordvoerder en niet als voorzitter. De suggestie van de heer Bruijn vond ik mooi. Ik ben nog even nagegaan wat er in het verleden is gezegd over de samenwerkings school. Op een gegeven moment werd er een wijziging van de Grondwet voorgesteld, die inhield dat er openbaar onderwijs werd gegeven, maar dat dat niet per se op een openbare school hoefde. Deze is ondertekend door Kok en daar werd zojuist op gedoeld. Bij artikel 23, lid 4, werd de volgende toelichting gegeven: «Wat betreft de rechtsvorm brengt het principe van gelijkwaardige samenwerking mee dat de samenwerkings school niet in een publiekrechtelijke rechtsvorm moet worden gegoten. Aan een samenwerkings school ligt de gedachte ten grondslag dat de samenwerkende partijen de vrijheid moeten hebben om een voor allen bevredigende oplossing te bereiken. Ook de rechtsvorm van een vereniging is niet wenselijk omdat in het verenigingsrecht essentieel is dat de algemene vergadering en niet het bestuur het hoogste orgaan is. Voorschriften over overheidsinvloed op het bestuur passen daar niet bij. De regering acht daarom de stichting de geëigende rechtsvorm voor de samenwerkings school.»

Ik heb ook de discussie in 2011 even nagelezen. Deze Kamer heeft toen unaniem het wetsvoorstel voor de samenwerkings school aangenomen. Er waren toen maar twee woordvoerders, namelijk een van de SGP of de ChristenUnie en een van het CDA. Net als het plenaire wetsvoorstel vandaag heeft er toen geen stemming over plaatsgevonden. Het gaat in mijn beleving niet om de vraag of het bestuur van een bijzondere school of dat van een openbare school belangrijker is, maar het gaat erom dat je doet wat het beste is voor krimpgebieden en dat je dat zo doet dat het in overeenstemming is met de Grondwet.

Uit de toelichting maak ik op dat het artikel in de Grondwet ook voor die wijziging uitging van neutraliteit van het openbaar onderwijs. Dat moet voor iedereen toegankelijk zijn. Ik vind dat het bijzonder onderwijs dat ook moet zijn, maar het openbaar onderwijs moet voor iedereen en voor elke richting toegankelijk zijn. Dat moet gewoon kunnen plaatsvinden. We hebben niet voor niets een aantal maanden geleden de discussie gehad over levensbeschouwelijk onderwijs. Dat onderwijs mag niet gegeven

worden door iemand van een openbare school; dat moet worden gegeven door iemand die via een stichting, waarvan ik de naam even kwijt ben, ingevlogen wordt. Die verzorgt dat dan op een openbare school.

Ik kan me voorstellen dat de Raad van State zegt dat het in strijd is met de Grondwet of in ieder geval met de bedoeling daarvan. Je kunt dan zeggen dat de interpretatie van de Grondwet niet aan de rechter is en dat het aan de Kamer is om te bepalen hoe zij dat wil invullen, maar je moet er dan wel voor oppassen dat je je niet op glad ijs begeeft. We hebben het nu over artikel 23, lid 4, van de Grondwet, maar stel dat iemand of een jaar of zes, zeven zegt: de Grondwet is ergens begin 1.800 geschreven toen we nog geen Syriërs en geen mensen uit Armenië hadden; die gelijkheid in gelijke gevallen is nooit voor hen bedoeld geweest, dus we doen dat maar even anders. Ik vind dat een glijdende schaal.

Ik snap dat er wordt gezegd dat het niet eerlijk is dat het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs niet gelijk worden behandeld, maar het is de vraag of het überhaupt ooit de bedoeling is geweest om ze op dit gebied gelijk te behandelen. Volgens mij heeft dat niets vandoen met gelijke behandeling, maar met het waarborgen van de neutraliteit van het openbaar onderwijs. Dat gebeurt door die scholen niet verantwoordelijk te laten zijn voor een bepaalde vorm van onderwijs, of dat nu katholiek, protestants of algemeen bijzonder is. Volgens mij is dat nooit de bedoeling geweest. Ik zie dus met spanning uit naar het antwoord van de Staatssecretaris.

Staatssecretaris **Dekker**: Laat ik dan maar van wal steken. Ik zal een paar hoofdthema's eruit plukken en dan loop ik daarna de rest van de vragen wel even door.

De heer Bruijn en de heer Sini vroegen waarom we niet teruggaan naar het wetsvoorstel van 1995. Het wetsvoorstel van 1995 ging vele malen verder dan het wetsvoorstel dat hier voorligt, dus als dit misschien al op vragen en bezwaren stuit, weet ik bijna zeker dat dat wetsvoorstel dat zeker zou doen. Om een voorbeeld te geven, dat wetsvoorstel, dat door Tineke Netelenbos werd ingediend, maakte het mogelijk om samenwerkingscholen te stichten, maar dit wetsvoorstel maakt dat niet mogelijk. Dat maakt het alleen mogelijk om in uitzonderingssituaties te fuseren, bijvoorbeeld bij bedreiging van de continuïteit, maar nogmaals, dan is de discussie wanneer dat intreedt.

Het wetsvoorstel uit 1995 is nooit aangenomen, omdat toen ook al werd gezegd dat het eerst een grondwetswijziging zou vragen. Dat heeft het punt van de uitzonderingssituatie aan het licht gebracht. Als ik nu zou komen met het wetsvoorstel uit 1995, denk ik dat de Raad van State zeker zou zeggen dat het niet langer in lijn is met de Grondwet. Vervolgens heeft Maria van der Hoeven in het kabinet daarna, dus niet met de Partij van de Arbeid, het wetsvoorstel van 2011 ingediend. Dat biedt weliswaar een mogelijkheid voor een samenwerkingsschool, maar wel een heel minimale.

Er is gezegd dat de Kamer er destijds mee in heeft gestemd dat het gradueel was, want dat vonden we allemaal ongelofelijk belangrijk. Ik denk dat dit waar is, maar als je nu, zes jaar na dato, constateert dat geen enkele school gebruik heeft gemaakt van die wettelijke mogelijkheid die we toen zo belangrijk vonden, zou je ook kunnen constateren dat die mogelijkheid misschien iets te beperkt is geweest. Als deze scholen als paddenstoelen uit de grond waren geschoten, hadden we een andere discussie gehad. Dan had men gevraagd of de deur niet te wijd open was gezet. Als we de vinger aan de pols houden en de wetgeving evalueren, wordt vaker gezien of het beoogde effect, dat destijds was bedacht, wordt gerealiseerd. Ik denk niet dat de wetgever in 2011 had beoogd dat er nul samenwerkingsscholen zouden worden gesticht, en dat is wel het geval. Om die reden zou ik een klein stapje verder willen gaan dan het wetsvoorstel uit 2011, zonder afscheid te nemen van het principe dat het

een uitzondering moet zijn, of dat het in principe moet gaan om een fusie van twee bedreigde scholen en niet om het stichten van een school.

De heer **Schalk** (SGP): Voorzitter. Ik zou even tussentijds willen reageren, als dat mag. Is er onderzoek gedaan naar de vraag waarom deze scholen er niet kwamen? Naar ik meen heeft de Onderwijsraad ook gevraagd waarom er geen empirisch onderzoek is gedaan naar de behoefte aan wat er nu voorligt. Straks hebben we een wet aangenomen die strijdig is met de Grondwet. Je kunt zeggen dat er geen gebruik van wordt gemaakt, maar daar wordt dan misschien ook geen gebruik van gemaakt. Dan zijn we iets aan het doen wat we in 2011 blijkbaar verkeerd hebben gedaan. Met andere woorden: hoeveel scholen zijn er in de knel gekomen omdat de bandbreedte van 2011 te gering was?

Staatssecretaris **Dekker**: Om te beginnen bestrijd ik de strijdigheid met de Grondwet. Ik zou niet met een wetsvoorstel durven komen als ik zelf ook zou inzien dat ik de Grondwet met voeten zou treden. Er is gevraagd hoe acuut het is, welke scholen er nu in problemen komen en of we deze wet- en regelgeving echt nodig hebben. Mevrouw De Vries zegt dat er bij haar in de regio een aantal samenwerkingsscholen zijn ontstaan. Om even in te gaan op de urgentie. Ik denk dat we niet moeten onderschatten wat krimp in het basisonderwijs op dit moment doet. In sommige gebieden gaan de leerlingaantallen in vijf tot tien jaar tijd met 20% tot 30% naar beneden. Daardoor neemt het aantal kleine scholen in Nederland toe en die kleine scholen worden steeds kleiner. Er geldt een wettelijke opheffingsnorm in die krimpgebieden. Deze ligt zo laag – namelijk vaak 23 – dat die scholen vaak eerder failliet zijn dan dat zij onder de norm komen die is vastgesteld door de wetgever. Dat is een van de redenen waarom je ziet dat scholen in een wat eerder stadium een beslissing zouden willen nemen; niet als zij al door hun hoeven zijn gezakt, maar als ze nog een beetje gezond zijn, wetende wat er op hen afkomt aan leerlingendaling. Dan kunnen ze nog zeggen dat ze samengaan voordat het te laat is.

De heer **Sini** (PvdA): Wordt met de urgentie van het wetsvoorstel bedoeld de vraag in hoeverre scholen erop zitten te wachten? Wat is de noodzaak ervan? De dreiging van krimp is reëel, maar mijn beeld ervan is dat scholen redelijk succesvol erin slagen om zichzelf hieruit te redden, zonder dit wetsvoorstel.

Staatssecretaris **Dekker**: Het is niet zo dat een samenwerkingsschool de enige manier is om krimp het hoofd te bieden. Je kunt ook kiezen voor een fusie tussen twee bijzondere scholen. Het kan ook over de lijn van het openbaar onderwijs. Soms worden er gewoon scholen gesloten en dan gaan de kinderen naar een andere school.

De **voorzitter**: Brede scholen.

Staatssecretaris **Dekker**: Dat is ook een mogelijkheid. Bij de brede scholen worden er andere functies binnengebracht. Dit is een van de mogelijkheden. Ik ken concrete gevallen van kleine dorpskernen waar de scholen rug-aan-rug staan. De ene is openbaar en de andere is bijzonder. Zij staan te springen om dit wetsvoorstel, want dan kunnen zij aan de slag. Dan kan het één school worden. Ik denk niet dat het gaat om heel grote aantallen. Als het wel om heel grote aantallen zou gaan, hadden de leden daar ook een probleem van gemaakt, want dan was het geen uitzonderingssituatie meer geweest. In die zin is het een loot aan de boom die naar mijn mening echt voorziet in een heel reële vraag. Dat blijkt wel uit het feit dat als je om je heen kijkt, je wel het idee hebt dat er nieuwe samenwerkingsscholen zijn ontstaan. Daar heeft mevrouw De Vries gelijk in. Het punt is dat dit samenwerkingsscholen zijn die nergens op zijn

gebaseerd. Zij plaatsen een bordje met samenwerkingsschool en zij noemen zich openbaar-christelijk. Zij hangen soms ook al onder een openbaar schoolbestuur, maar dat is informeel. Als er iets in strijd is met de Grondwet, of met de wet, dan is dat het wel, zou je kunnen zeggen. Er zijn een stuk of 70 scholen die als een soort kunstgreep, omdat het niet paste binnen de wet, maar omdat zij toch zagen dat het nodig was voor de duurzaamheid van het onderwijs, die sprong hebben genomen, maar ik heb liever dat het goed geregeld is, voor leerlingen, voor leerkrachten en voor het bestuur, zodat het past. Ik denk dat het voorstel dat wij doen, past binnen de Grondwet. Nu is er een praktijk ontstaan van scholen die we samenwerkingsscholen noemen, maar die dat in feite niet zijn.

De heer **Sini** (PvdA): Daar hoor je ook de vraag waarom de overheid zo'n identiteitscommissie zou willen verplichten. Scholen zijn op zichzelf volwassen genoeg om dat soort dingen te regelen, als dat nodig is. Er is ook weerstand vanuit die hoek, als het gaat om dit soort elementen uit het wetsvoorstel.

Staatssecretaris **Dekker**: We leven in een heel veerkrachtige samenleving. Als liberaal zit ik inderdaad op de lijn: waarom moeten we het regelen? Sommige dingen ontstaan ook zonder wet- en regelgeving. Ik constateer dat deze samenwerkingsscholen totaal niet passen in onze opvattingen over het duale bestel, maar dat, als er eens een keer wat opspeelt, leraren en ouders met lege handen staan. Wij zitten nu te bedenken wat voor waarborgen we in het systeem kunnen inbouwen, met identiteitscommissies, statuten en geschillencommissies. We gaan er niet vanuit dat die ooit heel erg nodig zullen zijn, want je wilt niet dat er vaak geschillen ontstaan, maar je regelt dingen voor het geval dat zij ontstaan. Ik denk dat dit wetsvoorstel meer waarborgen biedt dan de gegroeide situatie, waarin scholen zich samenwerkingsscholen noemen, maar ouders en leraren geen poot hebben om op te staan.

De **voorzitter**: Mag ik hierover een vraag stellen? Het is nu al mogelijk om een samenwerkingsschool te stichten. Dat kan, als je het onder het bestuur van het bijzonder onderwijs brengt. Als je dat doet, kan het. Waardoor zou het dan wel lukken om het onder het bestuur van het openbaar onderwijs te brengen en nu blijkbaar niet?

Staatssecretaris **Dekker**: Het gaat om twee dingen. De ene reden waarom we dat wat willen verruimen, is dat veel scholen al zo'n stap zouden willen zetten voordat zij onder het huidige criterium voor continuïteit terechtkomen. De andere reden betreft de situaties die u noemde. U noemde een samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur. Het is voor scholen in een regio soms ook heel prettig om een soort kaart te maken waar straks de kinderen wonen en hoeveel scholen daar dan gezond op kunnen draaien. Dan hebben we misschien twee samenwerkingsscholen nodig, omdat het dorp te klein wordt voor twee scholen, maar we willen ouders toch graag de mogelijkheid bieden om binnen één school te kiezen voor het openbare deel dan wel het bijzonder onderwijs, in plaats van dat we tegen een deel van de ouders moeten zeggen dat zij moeten kiezen voor een school in een dorp verderop. Dat is een uitweg in sommige gebieden. Als je daarbij uw route zou kiezen, namelijk om dat alleen mogelijk te maken onder het bijzonder onderwijs, dan gaan alle scholen die kant op vallen. Dan denk ik dat de gesprekken tussen schoolbesturen – openbaar en bijzonder – heel stroef gaan verlopen, want iedereen gaat zitten kijken en die bijzondere besturen denken dat het wel naar hun kant rolt. De vraag is wat er gebeurt als die wet er niet komt. Dan kunnen we de standstill hebben van de afgelopen jaren, dat er helemaal niets gebeurt, ofwel je zult zien dat het bij scholen die er gebruik van maken, automatisch richting het bijzonder onderwijs rolt en dat je daarmee het openbaar

onderwijs uit wordt gelokt. Ik geloof dat u daar ook op hintte, of de heer Pijlman. Dan komt de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs in de knel en die vind ik belangrijk.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Ik heb het gevoel dat dit een mooie illustratie is van waar ik naar vroeg, namelijk de begripsverwarring tussen de niveaus als het gaat om openbaar en bijzonder onderwijs of openbare en bijzondere scholen of stichtingen. Het lijkt mij ook een optie dat alle samenwerkingscholen onder de categorie algemeen bijzonder vallen. Dan heb je de inhoudelijke neutraliteit gewaarborgd, terwijl je de overheidsafstand, die essentieel is voor het bijzonder onderwijs, op bestuurlijk niveau toch in stand houdt. Zou het niet helpen om die twee lagen uit elkaar te halen?

Staatssecretaris **Dekker**: Hier moeten de juristen mij zo maar even bijvallen. In de eerste Wet op de samenwerkingscholen, uit 2011, is het toezicht op het gemengde huwelijk of de gemengde identiteit, om het zo maar te zeggen, op het niveau van het bestuur gelegd. Ik zie ook wel dat de Raad van State daar terecht bezwaren zou hebben. Wij proberen nu het volgende te doen, omdat samenwerkingscholen niet vorm krijgen op het niveau van het bestuur. Soms is er één samenwerkingschool in een trits van scholen; dan is er een schoolbestuur met negen protestants-christelijke scholen en één samenwerkingschool. Dan is de vraag of je dat op het bestuursniveau moet regelen of op het niveau van de school. Omdat je dat vaak ziet bij informele samenwerkingscholen, en omdat dit het meest past bij de belevingswereld van de mensen die er mee bezig zijn, hebben wij gezegd dat je dit het beste op het niveau van een schoolgemeenschap kunt leggen. Daar zitten de leerkrachten en de ouders die er bewust voor kiezen om hun kinderen naar zo'n school te sturen. Als je afdaalt naar het niveau van de school en als je daar waarborgen wilt geven voor die samenwerkingschool, dan ontstaat in onze ogen ook de mogelijkheid om dat niet alleen maar onder een bijzonder bestuur te doen, maar ook onder een bestuur voor openbaar onderwijs. Er is ook gevraagd hoe het zit met de overwegende overheidsinvloed. Als je kijkt naar de wet en ook naar de Grondwet, dan heeft de overwegende overheidsinvloed betrekking op het openbaar onderwijs. In de samenwerkingschool zal er altijd voor een deel openbaar onderwijs zijn, maar zal er voor een deel ook onderwijs worden gegeven vanuit dat bijzondere karakter. Volgens mij moet het heel goed mogelijk zijn om bij de constitutie van de samenwerkingschool bijvoorbeeld in de statuten op te nemen dat die overwegende overheidsinvloed strekt tot het openbare deel en niet tot het bijzondere. Met andere woorden: daar valt in mijn ogen een mouw aan te passen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Het gaat bijvoorbeeld om zaken als benoembaarheid.

De heer **Veringa**: De vraag over de benoembaarheid is bij de grondwetswijziging en bij de wetwijziging in 2011 in zekere zin opgelost. Op grond van artikel 17d van de wet is de samenwerkingschool mogelijk, waarbij in één entiteit zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven. Dat is bijna de kwadratuur van de cirkel. Je kunt niet een leraar aanstellen die openbaar onderwijs geeft en een leraar die het protestants-christelijk onderwijs geeft, want dan is het geen levensvatbare entiteit. Het onoplosbare vraagstuk van de benoembaarheid is door de grondwetgever daarmee opgelost; je kunt in één entiteit openbaar en bijzonder onderwijs geven. Dan moet je daarvoor mensen kunnen benoemen die bereid zijn en de kunde hebben om beide aspecten goed te geven, dus bij de benoembaarheid mag daarop getoetst worden. In het bijzonder onderwijs gelden andere benoembaarheidseisen in het licht van de samenhang. Er

komt bij de samenwerkingsschool bij dat de leraar ook het aspect van het openbaar onderwijs moet kunnen geven. Het vraagstuk van de benoembaarheid is in die zin in 2011 en in 2006 in feite wel opgelost. Als dat grondwettelijk niet zou kunnen en als men zou zeggen dat de Grondwet gewijzigd moet worden om dit mogelijk te maken, dan is de vraag of de grondwetswijziging in 2006 daarvoor niet toereikend was. Daarover verschillen wij van inzicht met de Raad van State. Het is ook heel lastig vanuit mijn positie als directeur Wetgeving dat het in strijd met een advies van de Raad van State is om dit te doen, omdat ook daar die toets ligt. Toch is onze juridische afweging dat er wel een stap is gezet door de grondwetgever om een samenwerkingsschool mogelijk te maken. Daarmee zijn een aantal moeilijk verenigbare zaken in elkaar geschoven, als het gaat om vraagstukken als benoembaarheid en overwegende overheidsinvloed. De Raad van State zegt dat er op het openbaar onderwijs overwegende overheidsinvloed moet zijn en dat dit ertoe leidt dat de neutraliteit van het bijzonder onderwijs in de knel komt, maar dat zou ook zo zijn in de constructie die nu in de wet staat.

De heer **Schalk** (SGP): Ja, maar dat was juist het probleem in 2006 dat getackeld is door de heel stevige formuleringen en de afbakening voor die bijzondere uitzonderingspositie. Nu zien we dat tot een derde van de scholen dat zou kunnen doen, dus dat de uitzonderingspositie eigenlijk wordt weggehaald. Dat wat destijds voor een aantal partijen het springende punt was, komt dan weer levensgroot op tafel, namelijk die neutraliteitseis en de algemene benoembaarheid. Ik zit hier als lid van de SGP-fractie niet om te bespreken hoe het met het christelijk onderwijs moet, maar ik kijk juist naar die andere kant, waarbij ik denk dat de overheid in de positie wordt gemanoeuvreed dat er enorme problemen ontstaan wanneer zij tegen het stuiten van een benoeming aanloopt, als er een ontslag moet volgen om een of andere identitaire reden, of wat dan ook. Met dit wetsvoorstel breng je zo'n samenwerkingsschool enorm in de problemen, net als de overheid, zowel de lagere als deze hier.

De heer **Pijlman** (D66): Dat geldt dan theoretisch toch ook al voor het voorstel van 2011? Dan heb je die stap eigenlijk al gehad, ook al snap ik uw bezwaar wel.

De heer **Schalk** (SGP): Het is niet alleen mijn bezwaar. Ik denk dat degenen die het wetgevingsproces toen hebben meegemaakt, weten dat destijds een aantal partijen hier en in de Tweede Kamer geprobeerd hebben om zo ver mogelijk tegemoet te komen aan dit enorme probleem door te zeggen dat het onder deze strikte voorwaarden kan. Nu die strikte voorwaarden opgerekt worden, komt er een verdieping van het probleem.

Staatssecretaris **Dekker**: Ik zal nog een poging wagen. Ik weet niet of dit een onderwerp was bij de grondwetswijziging in 2006. Wij zijn nagegaan of de grondwetswijziging in 2006 enig soelaas biedt voor het meningsverschil met de Raad van State. Het antwoord is: nee, dit was helemaal geen thema bij de grondwetswijziging in 2006. Daarna volgde een zeer beperkte wetswijziging door Maria van der Hoeven. Met het oog op de spanning waar de heer Veringa het net over had, is in onze optiek die stap genomen, in de zin dat je accepteert dat die twee samenkomen. De grote discussie destijds ging over de vraag in hoeverre we de deur openzetten, om het simpel te zeggen. Er was heel veel discussie over de vraag of het een uitzondering moest zijn of reguliere praktijk. Daar is heel veel over gestoeid en uiteindelijk is de afslag genomen dat het een uitzondering moet zijn en blijven. In mijn optiek verlaten we dat principe niet met dit wetsvoorstel, maar het muizengaatje dat toen is geboden, was zo klein dat er niet alleen geen olifanten doorheen kunnen, maar ook geen muizen. Er is geen enkele school die heeft kunnen profiteren van de mogelijkheid die

toen werd geboden, dus ik wil nu graag een iets groter muizengaatje, een iets grotere uitzonderingssituatie. Dat is niet om er hordes koeien of olifanten doorheen te loodsen, maar om er in ieder geval voor te zorgen dat die kleine muisjes van die uitzonderingssituatie erdoorheen kunnen. Je moet ook kijken naar de bedoeling van de wetgever. Destijds hebben wij toch niet een heel traject van een grondwetswijziging met een gekwalificeerde meerderheid in twee rondes en een hele wetwijziging in 2011 gevolgd om ervoor te zorgen dat er uiteindelijk niemand gebruik van kon maken?

De heer **Bruijn** (VVD): Is het continuïteitscriterium de reden dat zij er geen gebruik van maken?

Staatssecretaris **Dekker**: Voor een heel groot deel is dat het continuïteitscriterium en de bestuurlijke vormgeving. Het is heel wat als er twaalf scholen onder een bestuur vallen, en als men een samenwerkingschool wil maken van één daarvan, door een fusie tussen een openbare en een bijzondere school. Dan moet je dat op bestuursniveau heel zwaar optuigen, met alle gevolgen van dien. Op bestuursniveau loop je dan tegen een aantal spanningen aan waaraan de heer Ganzevoort refereert. Als we dat hadden voorgesteld, denk ik dat ik had moeten toegeven dat de Raad van State wel een punt had. Daarom hebben we gezegd: regel dat niet op het niveau van het bestuur, maar regel het op het niveau van de school, een leefgemeenschap van ouders en van leerkrachten. Volgens mij kun je op dat niveau heel veel afzeggen, ook statutair.

De heer **Bruijn** (VVD): Vanuit de gedachte dat dit ook op de school plaatsvindt.

De heer **Schnabel** (D66): Ik probeer me steeds voor te stellen wat dit in de praktijk betekent. Het gaat om twee scholen die allebei te klein zijn om verder te kunnen bestaan. Dat is op termijn gezet, maar dat is een kwantitatief uitgangspunt. Er is één echt principe, namelijk dat er leerplicht is. Alle kinderen moeten naar school. Die twee dingen staan voorop. De gelijkwaardigheid van die twee vind ik nog een punt van discussie, want ik heb het altijd een beetje anders geleerd, namelijk dat de overheid een plicht heeft om ervoor te zorgen dat er voor iedereen onderwijs is, ook in het geval dat er eigenlijk alleen maar een bijzondere school is. Wat ik zie, is dat heel veel bijzonder onderwijs eigenlijk gewoon openbaar onderwijs is, als je naar de inhoud kijkt. Er is eigenlijk geen verschil meer, met uitzondering van de kring van de heer Schalk. Toen ik voor het Platform Onderwijs2032 door het hele land trok, viel mij op dat ik de behoefte aan een discussie over de identiteit alleen in de streng-christelijke sfeer nog sterk aantrof; verder heb ik daar niets meer over gehoord. Bij de kleine schooltjes in de regio speelt niet de vraag over de uitzonderingen; wat moeten we met een joodse, islamitische of een vrije school? Dat speelt daar helemaal niet. Dat speelt in de steden, waar de scholen groot genoeg zijn om specialisatie op dat gebied mogelijk te maken. Dit speelt op een paar terreinen waar het heel gevoelig ligt, als er een verschil is tussen wel of niet gelovig in de klassieke zin van het woord, maar voor de rest heb ik het gevoel dat het gaat om een schijn discussie, ook al begrijp ik dat we met een belangrijke discussie bezig zijn in formeel-juridische zin.

In de praktijk of naar de inhoud is het niet zo ingewikkeld, en daarom krijg je die impliciete samenwerkingscholen, maar het is juridisch wel heel lastig. Wij hebben hier een onprettig gevoel omdat de Raad van State nee zegt, want dan is het heel moeilijk voor een gezelschap als het onze om daar dwars op te gaan staan. Waar blijf je als je op die manier moet omgaan met de informatie die je aan de Raad van State hebt gevraagd? Dat vind ik heel moeilijk. Daar heb ik echt wel een moreel probleem mee,

maar ik vraag me voor een deel ook af of we niet iets aan het construeren zijn terwijl men in de praktijk komt tot een informele oplossing. Misschien moet de weg wel zijn om die oplossingen verder tot ontwikkeling te brengen, langs een lichte lijn. Het wordt feitelijk vaak opgelost, gewoon, omdat het niet anders kan voor die scholen en voor die ouders, en omdat het in de praktijk niet zo veel uitmaakt. Ik kom oorspronkelijk uit de katholieke wereld. Daar speelt dat volgens mij helemaal niet meer, want er zijn helemaal geen jonge katholieken meer.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie): Een kleine aanvulling voor het verslag. Ik kan mij de schets voorstellen, maar ik wil graag terug naar het debat. Ik kom nog wel andere scholen tegen dan die zojuist geschetst zijn. Ik hoor dat de heer Schnabel wel samen op pad wil om die te zien, maar dat doen we dan een andere keer. Er gaan er nog meer mee, dus dat wordt een heel gezellig busreisje. Het ging mij net te snel, want ik heb nog een vraag aan de Staatssecretaris over de verantwoordelijkheid die straks door de overheid gedragen wordt voor de levensbeschouwelijke inrichting van een gedeelte van die school. Ik vind het heel lastig om dat te vatten, want ik zit op dat punt heel zuiver in de leer. Kan hij nog een keer uitleggen hoe hij dat voor zich ziet?

Staatssecretaris **Dekker**: Mag ik op beiden even kort reageren? Ik begrijp de uitdaging van een kritisch rapport van de Raad van State, maar uiteindelijk ligt het op ons bordje en dat kan men ook als een uitdaging zien. Ik geloof zo in dit wetsvoorstel omdat ik heel veel scholen ben tegengekomen – openbaar en bijzonder – die er graag gebruik van willen maken. Dat geldt niet voor de reformatische scholen, die zeer hechten aan hun identiteit en aan het bijzonder zijn. De scholen die hier gebruik van willen maken, zeggen dat in de praktijk de verschillen niet zo heel groot zijn, maar zij vinden het wel prettig als zij niet tegen de ouders hoeven te zeggen dat zij nu moeten kiezen, omdat het of openbaar of bijzonder wordt. Dan kunnen ze dat in een soort U-bochtconstructie doen van een informele samenwerkingsschool, maar eerlijk gezegd hebben zij liever dat het netjes wordt geregeld dan dat zij iets moeten doen wat feitelijk niet strookt met de wet. Dat is er wat er gebeurt bij die informele samenwerkingsscholen. Zij zijn formeel gezien geen samenwerkings-scholen, maar ofwel openbaar ofwel bijzonder. Ik denk dat wij hun hiermee tegemoet zouden kunnen komen.

Mevrouw Bikker vraagt hoe het zit met overwegende overheidsinvloed. In de Grondwet gaat het bij overwegende overheidsinvloed om het openbaar onderwijs. Als je kijkt naar de samenwerkingsschool, dan is dat een mengvorm van openbaar en bijzonder onderwijs. In mijn ogen zou je bijvoorbeeld heel goed statutaire afspraken kunnen maken, bij de constitutie van zo'n samenwerkingsschool, dat die overwegende overheidsinvloed strekt tot het openbare deel en niet zozeer tot het bijzondere deel. Daarmee zou je dat volgens mij kunnen oplossen.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie): Bij het bijzonder onderwijs zit dat identiteitsgehalte in het hele onderwijs. Ik ben het ermee eens dat dit bij een aantal scholen een andere lading heeft dan in 1917. De catechismus zal op die scholen niet gedoceerd worden. Tegelijkertijd zit het wel in het hele onderwijs. Het is niet één uurtje met elkaar leren wat we met de kerst gaan zingen. Ik snap nog steeds niet helemaal hoe dat openbare apart wordt gezet van dat bijzondere. Kan de Staatssecretaris daar iets meer inzicht in geven?

Staatssecretaris **Dekker**: Het is natuurlijk altijd passen en meten, maar voor iedere samenwerkingsschool geldt dat je de bijzondere identiteit wilt behouden, maar ook de openbare. Dat geldt andersom ook. Als het gaat om een school met een bijzonder bestuur, moet deze in het onderwijs ook

een aantal principes overeind houden waarbij er wat spanning is met het bijzondere karakter van de school. Dat is ook het bijzondere of misschien wel aparte van zo'n samenwerkingsschool; dat het af en toe een beetje kan wringen. In de praktijk zie je dat scholen dit op een heel pragmatische, mooie manier oppakken. Dat betekent bijvoorbeeld dat een dagopening niet voor iedereen verplicht is. Er wordt dan gezegd: wij zijn een samenwerkingsschool, sommigen hebben hier bewust voor gekozen om neutraal, openbare redenen, dus wij beginnen de dag met de kinderen die een dagopening willen hebben, met de Bijbel erbij, terwijl andere kinderen dat niet doen.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie): Dat snap ik, maar het gaat mij om de bestuurlijke verantwoordelijkheid die daarvoor gedragen wordt in zo'n geval. Je zit in een diffuus schema, waarbij een stukje van het aanbod levensbeschouwelijk is. Hoe mooi je dat ook splitst, er wordt bestuurlijke verantwoordelijkheid voor gedragen. Dat kan in het huidige Grondwetsartikel met het muizengaatje wel door een stichting die onder het bijzonder onderwijs valt en niet met een bestuursvorm die onder het openbaar onderwijs valt. Als ik het goed begrijp, regelt dit wetsvoorstel dat dit wel kan. Hoe je het wendt of keert, dan gaat de overheid ook verantwoordelijkheid dragen voor dat levensbeschouwelijke deel. Dan kijk ik niet alleen naar artikel 23, maar ook naar de scheiding van Kerk en Staat, die volgens mij wel een basisprincipe is, en dan vraag ik mij af of dat wel wijs is. Op het moment dat er een geschil ontstaat over die identiteit, zal de overheid zich als bevoegd gezag moeten uitspreken over wat de juiste identiteit is. Daarmee treedt de overheid in de levensbeschouwelijke sfeer terwijl zij zich er in principe niet over uitlaat wat het ware is, om het maar even makkelijk te zeggen.

Staatssecretaris **Dekker**: Dit soort vragen worden op het niveau van de school gelegd, bij een identiteitscommissie, dus bij de leerkrachten en de ouders op de school die hier goede, werkbare afspraken over maken, en dat is niet de overheid of het openbaar bestuur.

De **voorzitter**: En zij adviseren.

Staatssecretaris **Dekker**: Ja, zij zullen daar een heel eind mee komen. Ik denk dat je dat daarmee ondervangt.

De heer **Veringa**: In aanvulling hierop, het is een vraagstuk dat je volgens de lijnen van de advisering van de Raad van State ook zou kunnen hebben bij wat nu wel mogelijk wordt gemaakt. De Raad van State zegt dat de gemeente, de overheid, op het openbare onderwijs in ieder geval een doorslaggevende, overheersende invloed moet kunnen uitoefenen. Dat betekent dat dit ook in de huidige constructie van artikel 17d zou moeten. Om in die stichting die invloed te kunnen uitoefenen zouden ze ook in de huidige situatie in feite over die grens van Kerk en Staat heenkomen, zoals de grondwetgever dat in 2006 had gedacht. Het is lastig voor te stellen, omdat die tegenpolen met elkaar in verband zijn gebracht, maar in onze visie is dat bij de grondwetswijziging in 2006 mogelijk gemaakt voor het beperkte aantal situaties waarin we dat wenselijk vinden.

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie): Daarmee is de deur daarvoor opengezet.

Staatssecretaris **Dekker**: Het is volgens mij duidelijk dat er een inherente spanning is, maar als we dat een probleem hadden gevonden, hadden we in 2006 niet de Grondwet moeten wijzigen en in 2011 niet het wetsvoorstel over de samenwerkingsscholen moeten aannemen. Onze redenering is dat we daarmee eigenlijk hebben geaccepteerd dat er af en toe van dit soort spanningen in zitten, waarbij men zich op het niveau van de school

kan afvragen hoe vaak dit soort kwesties zich in de praktijk gaan voordoen. Ik denk dat het op heel veel plekken goed gaat en dat er dan soms veel bewuster wordt omgesprongen met identiteit, gezien de gevoeligheid en de complexiteit daarvan. Ik vind dat heel bijzonder om te zien bij scholen die op het punt staan om er gebruik van te maken als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. Onze redenering is dat de wetgever daar al een keer ja tegen heeft gezegd.

De **voorzitter**: Ik zou het willen afsluiten, maar ik heb nog een laatste vraag van de heer Ganzevoort en een opmerking van mijn kant. Als dat zo was, waarom hebben wij dan net een wetsvoorstel aangenomen waarbij levensbeschouwelijk onderwijs niet door een leerkracht van het openbaar onderwijs gegeven moet worden, maar door iemand van buiten en dit niet onder de verantwoordelijkheid van het openbaar onderwijs mag vallen? Daar hoef ik geen antwoord op.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks): Mijn vraag heeft hier rechtstreeks mee te maken. Er zit nu een verschuiving in waarvan de Raad van State zegt dat deze echt een grens over gaat, dus dat is een nieuwe situatie, waarbij je niet kunt zeggen dat dit in 2006, enzovoorts. De vraag die ik nog wil stellen is: wat gaat er mis als we de samenwerkingsscholen in bestuurlijke zin standaard opvatten als algemeen bijzonder?

Staatssecretaris **Dekker**: Ik wil niet al te veel improviseren, maar ik denk dat er een aantal dingen gebeuren. Aangezien een samenwerkingsschool altijd een fusie moet zijn, zul je vaak zien dat algemeen bijzonder helemaal niet aan tafel zit, maar dat het bijvoorbeeld gaat om een fusie tussen katholiek en openbaar onderwijs. Dan zal de vraag zijn of je het onder het ene of het andere bestuur brengt. Als je dan zegt dat het algemeen bijzonder moet worden, dan zeggen ze misschien allebei: bedankt, maar dat gaat het niet worden. Of je moet ervan uitgaan dat het allemaal aparte scholen worden, echte eenpitters. Dat was de gedachte in 2011, maar wij zien dat dit niet de realiteit is gebleken.

Er wordt heel vaak gesproken over schaalgrootte in het onderwijs. Dat is in het basisonderwijs heel relevant. Bij grote universiteiten en mbo's zie je dat het allemaal een beetje te groot is geworden, maar in het basisonderwijs is het af en toe misschien een beetje te klein geworden. Als de tendens is om in een krimpgebied te zeggen dat we een beetje kunnen verevenen tussen tien scholen en een aantal dingen bovenschools kunnen organiseren, denk ik dat het niet zal gebeuren dat een school wordt verzelfstandigd. Als u vraagt wat er misgaat als je daarvoor kiest, dan denk ik dat er weer een wetswijziging door de Kamers wordt geloodst waar vervolgens geen gebruik van wordt gemaakt. Dat is wat ik vrees.

De **voorzitter**: Ik weet dat niet alle vragen zijn beantwoord, maar ik zou het maar even zo willen laten. Ik bedank de heren en dames aan de overkant voor hun komst en ik stel de leden voor om dit wetsvoorstel volgende week voor de procedure op de agenda te zetten.

Sluiting: 19.44 uur.