

Vergaderjaar 2010–2011

32 134

Wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingscholen

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPSBELEID¹

Vastgesteld 23 maart 2011

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

1. Inleiding

De leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en van wat daaromtrent met name bij de schriftelijke en mondelinge beraadslagingen in de Tweede Kamer is verhandeld. Deze leden zijn overtuigd aanhangers van het duale Nederlandse onderwijsbestel zoals dat uit de geschiedenis – en niet zonder strijd – is opgekomen en ligt verankerd in artikel 23 van de Grondwet. Dit bestel waarbij naast van overheidswege gegeven onderwijs, ook niet van overheidswege gegeven (bijzonder) onderwijs wordt aangeboden, kan in de samenleving nog altijd rekenen op een groot draagvlak – gelet ook op de schoolkeuze van ouders, leerlingen en docenten. Dit bestel heeft bewezen dat hierbinnen een grote variëteit aan scholen en onderwijsmethoden kunnen floreren, de religieuze en levensovertuiging van ouders kan doorklinken in de overdracht van waarden en dat er creatief ruimte wordt geboden aan onderscheidende didactische methoden. Het Nederlands onderwijs heeft er bepaald niet onder geleden dat dit land sinds 1848 – en op voet van gelijkberechting sinds 1917 – vrijheid van onderwijs kent. Deze is met name in de vrijheid van oprichting, richting en inrichting belichaamd. Het is daarom dat deze leden voor het behoud van dat zich overigens constant evoluerende duale bestel zijn en dit niet wil laten denatureren door de samenwerkingschool als reguliere variant daarbinnen te installeren. De samenwerkingschool is vanuit het gezichtspunt van mensen die kiezen voor niet van overheidswege gegeven onderwijs noodzakelijk *second best*. Dat kan juridisch ook moeilijk anders gelet op de verplichting het karakter van openbaar onderwijs te bewaren. Het openbare onderwijs dient idealiter in een openbare school, en het bijzondere onderwijs in een bijzondere school te worden aangeboden. Dat neemt niet weg dat de samenwerkingschool in

¹ Samenstelling:

Schuurman (CU), Holdijk (SGP), Dölle (CDA) voorzitter, Dupuis (VVD), Linthorst (PvdA), Tan (PvdA) vicevoorzitter, Essers (CDA), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Leijnse (PvdA), Staal (D66), Thissen (GL), Hamel (PvdA), Goyert (CDA), Leunissen (CDA), Asscher (VVD), Hermans (VVD), Ten Horn (SP), Slager (SP), Vliegenthart (SP), De Boer (CU), Duthler (VVD), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Laurier (GL), Koffeman (PvdD), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Flierman (CDA).

bepaalde situaties als uitzondering op dat duale bestel toegelaten moet worden. Niet dus als reguliere variant maar als uitzondering. Voor verdere onderbouwing van de visie ter zake verwijzen deze leden naar hun inbreng bij de beide lezingen van de Grondwetsherziening van artikel 23 van de Grondwet zoals die in 2006 tot stand kwam, een revisie waar de CDA fractie mee instemde.¹ Het is daarom dat deze leden een positieve houding aannemen tegenover dit wetsvoorstel omdat het, zulks in het verlengde van de opvatting van de grondwetgever, onmiskenbaar vastlegt dat slechts in een specifiek omschreven uitzonderingssituatie tot een samenwerkingschool kan worden besloten, namelijk slechts als fusie van bestaande scholen in «krimpsituaties» waarbij de continuïteit van het openbaar en/of het bijzonder onderwijs, gelet op de opheffingsnormen, in gevaar komt.² Deze leden hebben echter nog wel enkele vragen over dit conceptvoorstel.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** hebben met meer dan gewone belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel betreffende samenwerkingscholen. Dit wetsontwerp volgt immers op een jarenlange discussie over de mogelijkheid dergelijke scholen te vormen, waarbij het uitgangspunt blijft dat het duale stelsel van openbaar en bijzonder onderwijs in Nederland intact blijft. Deze leden hebben nog een aantal vragen bij het onderhavige wetsvoorstel. Ook zijn er nog enkele punten waarover zij graag nadere informatie wensen.

2. Juridische status samenwerkingschool

De leden van de fractie van het **CDA** lezen met enige verwondering dat de regering de naam «samenwerkingschool» niet exclusief wil voorbehouden aan de scholen die een samenwerkingschool zijn in de termen van de Grondwet en de wet. Zij acht het niet bezwaarlijk dat ook andere scholen zich soms zo noemen. Samenwerking is nu eenmaal een breed begrip³ zo merkte de regering op. Deze leden begrijpen deze wat laconieke opstelling van de regering, maar zijn niet overtuigd van de juistheid ervan. Juist ook in ons duale bestel is het belangrijk dat de etiketten de ladingen dekken. De samenwerkingschool zoals in dit wetsvoorstel neergelegd kent een ander wettelijk regime dan scholen die bijvoorbeeld interconfessioneel zijn of waarbij op andere wijze wordt samengewerkt en die zich ook samenwerkingschool noemen, maar dat juridisch niet zijn. De samenwerkingschool als bedoeld in deze wet heeft bijvoorbeeld een acceptatieplicht, kent een bijzondere bestuursstructuur en geschillenregeling, het personeel wordt anders aangesteld, statutenwijziging vindt op voorgeschreven wijze plaats, enzovoorts. Mensen die een school zoeken voor hun kinderen – ook zij die verder weinig weet hebben van onderwijsrecht – moeten toch eerlijk worden voorgelicht? Als zij om hen moverende redenen hun kind naar een samenwerkingschool willen sturen, moeten zij er van op aan kunnen dat de school die zich zo aandient ook inderdaad een samenwerkingschool is in de zin van de Grondwet en de wet. Deze leden dringen er daarom nog eens bij de regering op aan om uiteen te zetten waarom in de bekostigingsvoorwaarden niet zou kunnen worden aangegeven dat een school zichzelf conform haar juridische status dient te presenteren.

¹ Kamerstukken I 2001/02, 28 081 en Kamerstukken I 2004/05, 28 726.

² Zie bijvoorbeeld minister Pechtold en minister van der Hoeven bij de tweede lezing van eerder genoemde grondwetsherziening in de Eerste Kamer op 7 maart 2006: Handelingen I 2005/06, 20. Zie ook de nadere memorie van antwoord: Kamerstukken I 2004/05, 28 726, nr. E, p. 1.

³ Kamerstukken II 2009–2010, 32 134, nr. 6, p. 1–2.

3. Acceptatieplicht

De leden van de fractie van het **CDA** lezen in artikel 17, sub a, derde lid, van het wetsvoorstel een acceptatieplicht voor samenwerkingscholen. Nu behoort tot de vrijheid van onderwijs het kernelement van de vrijheid van richting: het recht om onder omstandigheden leerlingen te weigeren. Betekent deze bepaling uit het wetsvoorstel naar het oordeel van de regering dat, ook indien de samenwerkingschool twee onderwijscircuits

zou kennen (nl. een openbaar en een bijzonder: met afzonderlijke leerkrachten, lesmateriaal en lokalen), voor het «bijzondere» onderwijs-circuit deze acceptatieplicht ook zou gelden, zulks in afwijking van bijzondere scholen? Deze leden geloven niet dat de geschetste situatie van de «duale samenwerkingsschool» snel zal voorkomen, maar achten de vraag wel degelijk van principieel belang. Zij lezen in de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer dat de regering inderdaad deze acceptatieplicht aanwezig acht maar de ratio daarachter is deze leden niet helder. Preludeert de regering hier onverhoopt op een stellingname ten aanzien van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Hamer e.a.¹? Deze leden wensen een uitvoeriger argumentatie voor dit opvallende punt waarbij zij het op prijs stellen dat hierin ook artikel 23 van de Grondwet wordt betrokken.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** stellen dat een samenwerkingsschool zoals dit wetsontwerp bedoeld onder strikte voorwaarden alleen via een stichting kan ontstaan als of het openbaar onderwijs of (een richting in) het bijzonder onderwijs in zijn bestaan bedreigd wordt. In de wijzigingen op de WPO, de WVO en de WEC² wordt daarover onder andere gezegd: «Een rechtspersoon die een openbare school in stand houdt, en een rechtspersoon die een bijzondere school in stand houdt, kunnen de instandhouding van hun school overdragen aan een stichting (...)». Betekent dit, zo vragen de leden van deze fracties, dat (te beperken tot het openbaar onderwijs) in een samenwerkingsschool voor bijvoorbeeld basisonderwijs principieel voor kinderen in alle jaargroepen openbaar onderwijs dient te worden aangeboden, ongeacht het aantal leerlingen in een bepaalde jaargroep? En als dat zo is, is daarmee het discussiepunt van de acceptatieplicht niet een non-discussie geworden, omdat dan altijd voor elk kind op een samenwerkingsschool in principe plaats is op het openbare deel ervan? Kan hierdoor de samenwerkingsschool conform dit wetsontwerp niet gebruikt kan worden als breekijzer om een acceptatieplicht bij het bijzonder onderwijs af te dwingen? En kan vervolgens de concrete invulling van het onderwijs niet worden overgelaten aan de desbetreffende samenwerkingsschool? De leden van deze fracties zouden graag een reactie van de regering horen op deze gedachtegang.

4. Identiteit en karakter samenwerkingsschool

De leden van de **CDA**-fractie hebben belangstelling voor de opvatting van de regering over de vrijheid van inrichting in een samenwerkingsschool waarin leerlingen van beide onderwijssoorten in dezelfde lokalen en van dezelfde leerkrachten onderwijs ontvangen. Brengt de aard van het openbaar onderwijs niet met zich mee dat iedere verwijzing naar de religieuze of andere levensovertuiging van de richting die in de samenwerkingsschool de «bijzondere poot» vormt, uit de inrichting van de lokalen en bijvoorbeeld het lesmateriaal verwijderd moet blijven? Wat betekent dat voor de viering van feesten en religieuze of andere evenementen? Kan levensovertuiging in het profiel van de benoemingsprocedures van (een deel van) de leerkrachten een rol spelen, of juist niet? Deze leden stellen deze vragen omdat de wet opdraagt aan de instelling die de samenwerkingsschool in stand houdt ook op de identiteit toezicht te houden. Daarbij is het hun indruk dat het voor wat betreft de vrijheid van inrichting toch om meer moet gaan dan nominale lippendienst. Graag een reactie van de regering.

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** vragen of zij goed hebben begrepen dat met deze wet en ook met de intentie van deze wet het grondwettelijk vastgelegde duale onderwijssysteem van openbaar en bijzonder onderwijs zoals artikel 23 van de Grondwet dat omschrijft,

¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 417.

² Respectievelijk de artikelen 17, sub d, eerste lid, artikel 53, sub d, eerste lid, en artikel 28, sub j, eerste lid.

volledig intact blijft en dus ook bij stichting van scholen nadrukkelijk de algemene regel blijft. Ook vragen zij of het vormen van samenwerkings-scholen van openbaar en bijzonder onderwijs een uitzondering op die algemene regel is en blijft. Op deze vragen zien de leden van beide fracties graag een antwoord van de regering tegemoet.

Ook van belang voor deze leden is dat de memorie van toelichting¹ zich richt op wat de Grondwet in artikel 23 stelt. Dat artikel is immers onbetwist het uitgangspunt voor een onderwijswet. Artikel 23 stelt onder andere dat openbaar onderwijs al dan niet in een openbare school kan worden gegeven. De interpretatie van deze leden is daarbij dat – aansluitend bij de vraag in de vorige alinea – het geven van openbaar en bijzonder onderwijs in eigen, aparte scholen de hoofdregel is en blijft. En dat het «kan» in de Grondwet slaat op de uitzondering die via samenwerkings-scholen wordt geboden. Is de regering het met deze interpretatie eens?

5. Personeelsbeleid in een samenwerkings-school

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** menen nog onvoldoende duidelijkheid te hebben over de positie van leerkrachten uit en voor het openbaar onderwijs in een samenwerkings-school. Wordt men dan van medewerker van een bestuursorgaan met alle daarbij horende faciliteiten, waaronder een afvloeiingsregeling, nu een werknemer van een private stichting? Wat zijn daar de gevolgen van? En wat zijn de gevolgen voor de medewerkers van de alle bij de fusie betrokken scholen, bijvoorbeeld zoals de al genoemde afvloeiingsregeling? Kan de situatie zich voor gaan doen dat er geen «openbare» leerkrachten meer zijn om onderwijs te geven op de openbare geleding van de samenwerkings-school, of omgekeerd? De leden van deze fracties zouden graag van de regering een uitvoerige toelichting op dit punt willen ontvangen. Een duidelijk personeelsbeleid is immers een belangrijke voorwaarde voor het laten slagen van een samenwerkings-school.

6. Zeggenschapsverdeling

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat in het voorgestelde artikel 17d, zesde lid, onder b WPO, wordt voorgeschreven dat de statuten moeten voorzien in een evenwichtige zeggenschapverdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Zij vragen de regering of hierbij een kwantitatieve evenwichtigheid wordt bedoeld (zoveel kinderen uit de ene; zoveel uit het andere deel van de schoolbevolking doorvertaald naar zeteltal in het bestuur), of dat veeleer wordt bedoeld op een zodanige regeling van de besluitvorming dat belangrijke besluiten met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen moeten worden genomen, waardoor feitelijk vetomacht wordt geïnstalleerd voor zowel de openbare als de bijzondere poot. Of heeft de regering een andere invulling van «evenwichtige zeggenschap» in dit verband voor ogen? Zo ja, welke?

7. Ontbinden van de samenwerkings-school

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** vragen naar de mogelijkheid tot defuseren bij een samenwerkings-school. Uit een aantal artikelen uit de conceptwet² blijkt dat bij een samenwerkingsfusie de scholen worden overgedragen, dus niet opgeheven. Als dan de reden voor die overdracht, namelijk het kunnen blijven geven van respectievelijk openbaar en (een bepaalde richting van) bijzonder onderwijs, bijvoorbeeld doordat (onverwachte) groei van het aantal leerlingen is komen te vervallen, dan is – indien gewenst – ontvlechting van de overgedragen scholen in weer zelfstandig functionerende scholen toch voor de hand liggend? Dan is er toch geen sprake van het stichten van nieuwe scholen

¹ Kamerstukken // 2009–2010, 32 134, nr. 3, pp. 2–4.

² Artikelen 17d, sub d, eerste lid WPO, artikel 53, sub d, eerste lid WVO, en artikel 28, sub j, eerste lid WEC.

met de daarbij horende eisen? De samenwerkingsschool is immers «slechts» een uitzondering op de regel, welke uitzondering bij instemming van de betrokkenen ongedaan kan worden gemaakt. Er is dus naar de mening van de leden van deze fracties geen gewone fusie tussen scholen. Deze leden wensen een nadere toelichting van de regering, breder dan het slechts verwijzen naar het beleid inzake gewone fusies, zoals verwoord in de memorie van toelichting.¹ Er is naar de mening van de leden van deze fracties namelijk wel een principiële verschil met gewone fusies.

8. Tot slot

Delegatie

Tot slot vragen de leden van de fractie van het **CDA** of naar de opvatting van de regering de gemeenteraad de bevoegdheid bestuursleden te benoemen kan delegeren naar college of bestuurscommissie. Of, zo vragen zij, verzet de aard van deze bevoegdheid zich daartegen?²

Opheffingsnorm

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** hebben een vraag betreffende de mogelijke samenwerkingsschool, hoewel niet direct voor de hand liggend maar niet onmogelijk, tussen een openbare school en een school van een van de kleinere richtingen in ons land. Die richtingen betrekken hun leerlingen regelmatig uit grotere regio's. Hoe dan te handelen met de genoemde grens van 20% van de leerlingen die uit dezelfde postcodegebieden moeten komen?³

Samenwerkingsmogelijkheden openbaar onderwijs

De leden van de fracties van de **ChristenUnie** en de **SGP** hebben vragen aan de regering naar aanleiding van het in de memorie van toelichting gestelde, dat het openbaar onderwijs soms verdwijnt door de beperkte mogelijkheden tot samenwerking.⁴ Graag zien de leden van deze fracties aangegeven of de mogelijkheden tot samenwerking voor het openbaar onderwijs minder zouden zijn dan voor (richtingen in) het bijzonder onderwijs. Beide schoolsoorten kunnen immers samenwerken, organisatorisch en buiten gemeentegrenzen om met andere scholen van dezelfde signatuur. Dat geldt toch ook voor het vestigen van dependances? Dus waar ligt het samenwerken voor een openbare school moeilijker dan voor een bijzondere school? Die suggestie lijkt in ieder geval te worden gewekt met de aangehaalde stelling van de regering uit de memorie van toelichting. Kan de regering ook (bij benadering) aangeven in hoeveel situaties dat dan wel het geval zou kunnen zijn?

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid,
Dölle

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

¹ Kamerstukken // 2009–2010, 32 134, nr. 3, p. 8.

² Artikel 156, Gemeentewet.

³ Vgl. Kamerstukken // 2009–2010, 32 134, nr. 3.

⁴ Kamerstukken // 2009–2010, 32 134, nr. 3, p. 2.