

Le Poole

gesproken is de situatie waarin iemand die voor zijn reguliere functie een beroep op de Ziektewet doet maar het Kamerlidmaatschap onverkort wil blijven uitoefenen, bij de onderhavige kwestie niet aan de orde. Zo iemand doet immers geen beroep op de vervangingsregeling voor volksvertegenwoordigers. Toch dient er naar onze mening een zekere synchroniteit te zijn. In het algemeen gesproken kun je niet ziek zijn in je reguliere functie, maar wel werken als volksvertegenwoordiger: de burgemeester is te ziek voor de raadsvergadering, maar gaat wel naar den Haag: de hoogleraar kan de colleges niet aan, maar spreekt wel zijn partijvergadering toe. Dat kan volgens ons niet. Ik neem aan dat de regering het hiermee eens is. Dat zou ik hier graag horen.

Dan wil ik het nog hebben over de recrutering van vervangers. Wij hebben gevraagd of er een aparte lijst van vervangers zal zijn. De regering zegt dat dit niet de bedoeling is. Wij begrijpen echt niet hoe dit dan gaat werken. GroenLinks stelde daar ook al vragen over. Als er een lijst is waarop kandidaten voorkomen die alleen voor vervanging beschikbaar zijn, is het dan de bedoeling dat degenen die hoger op de lijst staan, hun beurt voorbij laten gaan als vervanging moet worden geregeld? Het lijkt ons voor de kiezer en voor de kandidaat-leden of vervangende leden veel duidelijker als een partij een lijst van gewone kandidaat-leden en een lijst van kandidaat-vervangers samenstelt. Eventueel mogen daar gedeeltelijk dezelfde namen op staan. Op die manier weet de kiezer wat de bedoeling is. Wil de regering dit nog eens mede in overweging nemen?

Nu zeg ik nog iets over de procedure. In de bijlage bij de memorie van antwoord lezen we onder punt 2 dat het verzoek van de betrokken volksvertegenwoordiger door de voorzitter van het vertegenwoordigend orgaan zal worden behandeld. Het verzoek moet gegrond zijn op het advies van een onafhankelijk deskundige waaruit de noodzaak van vervanging blijkt. De regering zegt dat dit advies weinig ruimte voor afwijking biedt, maar dat mogelijk een tweede advies moet worden ingewonnen en de betrokkene een contra-advies kan aanvragen. Tegen de beslissing op het verzoek staan vervolgens bezwaar en beroep open. Dit lijkt ons

allemaal verschrikkelijk zwaar en gejuridiseerd. Drie medisch adviezen en vervolgens een complete bestuursrechtelijke procedure. Bij welk rechterlijk college zou deze procedure trouwens gevolgd moeten worden? Wij vragen ons af of het niet bij één bindend advies van een onafhankelijk adviseur moet blijven, met een beslissing van de voorzitter zonder de mogelijkheid tot het instellen van beroep. Graag horen wij hierop een reactie van de regering.

Ten slotte vraag ik nog enige aandacht voor een punt dat wij al eerder aan de orde hebben gesteld, maar dat wellicht niet goed is begrepen. De PvdA-fractie vindt het van belang dat volksvertegenwoordigers niet voor zichzelf de zaken beter regelen dan voor de rest van de samenleving. In het algemeen handelt het Nederlands parlement dienovereenkomstig. Als de voorgestelde regeling erdoor komt, zal uit de algemene middelen een budget beschikbaar komen voor vervanging bij zwangerschap en ziekte; de vervangers zullen van een lijst gekozen kunnen worden. In die zin zijn dan zorgen weggenomen die voor de rest van de samenleving, ondanks formele regelingen, wel degelijk een rol blijven spelen: waar haal ik het geld voor vervanging van een zwangere of zieke werknemer vandaan, en hoe vind ik een geschikte vervanger? Met dit soort vragen worden mensen geconfronteerd. Wij pleiten ervoor dat de regering de ogen openhoudt voor dit aspect van de zaak en voorzover mogelijk bevordert dat met zich ook elders in de samenleving zonder al te grote zorgen een zwangerschaps- en ziekteverlof kan veroorloven.

Naar het antwoord van de regering zullen wij met belangstelling luisteren.

De beraadslaging wordt geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een wetsvoorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het onderwijs (28081).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Dölle** (CDA): Mijnheer de voorzitter. De passie of de hartstocht wordt, zo kunnen we dezer dagen vaak horen, te veel uit het politieke debat verbannen. Er zijn veel Cassandra's, meestal als columnisten of tv-journalisten vermomd, die de politici en het bestel doem aanzeggen. Deze waarneming kan echter niet slaan op het debat over de samenwerkingsschool. Daar lopen de gemoederen bij tijd en wijle nog behoorlijk hoog over op. Dat is terecht, want het gaat over nogal wat. Het gaat namelijk over artikel 23 van de Grondwet en dus over het duale onderwijsbestel dat zo kenmerkend is voor Nederland.

Is de samenwerkingsschool een nieuwe invulling van dit duale bestel op termijn of is het een breekijzer dat het duale bestel op den duur om zeep helpt? Ik zeg het maar eens wat apodictisch. De regering neigt overduidelijk naar het eerste. Onze fractie is hiervan nog niet overtuigd en sluit de tweede ontwikkeling niet uit. Wie de traditie kent van de christen-democratie en haar erflaters, maar ook de actuele debatten in deze kring volgt, zal niet verbaasd raken over deze scepsis.

Ik moet toch even terug naar de onderwijskwestie en de schoolstrijd, die in onze geschiedenis zo lang en zo hevig mensen hebben bewogen. Uiteraard doe ik dat niet om deze nieuw leven in te blazen, noch om een oude en dierbare politieke trofee nog eens op te poetsen. De 21ste eeuw is de 19de niet en de opvattingen over de verhouding burger-kerk-school-samenleving zijn binnen beide voormalige kampen uit die schoolstrijd ook niet stil blijven staan. De kern van die onderwijskwestie is echter ook heden ten dage van belang: de notie dat onderwijs nooit gescheiden kan worden van waardenoverdracht. De school was meer nog dan nu naast het gezin, en voor velen toen nog de kerk, de derde centrale institutie waar deze waarden werden overgedragen. De voorstanders van het openbaar onderwijs beseffen dat overigens vaak wel degelijk. Siep Stuurman beschrijft treffend hoe in 19de-eeuwse liberale kring de openbare school werd gezien als een hefboom voor het aankweken van nationaal besef. Dat nationale besef zou in de nieuwe eenheidsstaat van het Koninkrijk der Nederlanden de

Dölle

religieuze en culturele pluriformiteit moeten overstijgen. Anderen zagen in de openbare school een voertuig voor volksverheffing en verlichting, waarbij deze begrippen doorgaans behoorlijk paternalistisch werden begrepen.

Het christelijk volksdeel, althans grote delen daarbinnen, kwam massaal in de benen tegen wat werd gezien als staatspedagogiek en het drijven van de tijdgeest. In die kring werd de eenheid van geloof, gezin en school geproclameerd. Deze trits wordt ook nu nog in delen van het bijzonder onderwijs beleden. Voor hen en voor ons was en is wezenlijk dat godsdienst als bron van waarden in de school minstens op de achtergrond aanwezig is. Dat was de verantwoordelijkheid van de dragers van de vrijheid van onderwijs zoals die in zekere zin de ouders representeren. Het geloof in een persoonlijke God in de opvatting dat de mens beelddrager Gods is in de Verlosser Christus en in de zinvolheid van de schepping en de kernpunten van de christelijke moraal en ethiek: dat waren en zijn elementen uit die identiteit die in het onderwijs en het schoolklimaat en de waarden waarop dit is gebaseerd doorklonken. Later kwamen daar vele andere en anders geïnspireerde scholen bij, wat het bijzonder onderwijs vaak daarom alleen al zo bijzonder maakt.

Het stof van ruim een eeuw strijd dwarrelde neer in de pacificatie. Deze wezenlijke verzoening vond plaats onder dramatische omstandigheden. Heel Europa stond in de brand van de Eerste Wereldoorlog. Dit stukje grond bleef gespaard, al werd het nog wel door allerlei plagen bezocht. Die pacificatie is echter heilzaam en vruchtbaar gebleken. Ik moge er op deze plaats op wijzen dat die pacificatie misschien helemaal niet mogelijk was geweest indien niet in deze Kamer bij de grondwetsherziening van 1887 zeven moedige liberalen hiervoor samen met de confessionelen het pad hadden geëffend. Het unieke Nederlandse duale bestel was hiermee afgerond en gevestigd.

Het duale bestel is voor ons als volgt. Er is overheidsonderwijs, dat in de Grondwet en in de wandeling openbaar onderwijs wordt genoemd, en er is niet-overheidsonderwijs, dat in de Grondwet en in de wandeling bijzonder onderwijs wordt genoemd. Het eerste wordt via de overheid gegeven. Hiervoor geldt een

garantieplicht, conform artikel 23, vierde lid, van de Grondwet. Dit onderwijs is algemeen toegankelijk en respecteert iedere geloofs- en levensbeschouwing; het personeel is op gelijke voet benoembaar. Het bijzondere onderwijs belichaamt de vrijheid van onderwijs: de vrijheid om scholen op te richten en in te richten op basis van een godsdienst of levensovertuiging op basis van een richting. De vrijheid van richting komt vooral tot uitdrukking in de vrijheid leermiddelen te kiezen en personeel aan te stellen.

Nu is het de vraag of dat duale bestel afzonderlijke scholen vergt. De Raad van State verdedigt de opvatting dat een constitutionerend element van openbaar onderwijs ligt in de organisatorische context waarbinnen dat onderwijs wordt gegeven: in een openbare school. De regering ziet dat anders en legt dit deel van het advies van de Raad van State onder dankzegging terzijde.

Onze fractie meent dat de achtereenvolgende grondwetgevers van 1917, 1922, 1938, 1953 en 1972, maar ook die van 1983 wel degelijk uitgingen van de gedachte dat openbaar onderwijs in een openbare school en bijzonder onderwijs in een bijzondere school werd gegeven. Dat was ook de praktijk. Dat is dus niet alleen dual in inhoud, maar ook in vorm. Ook in de grondwet-geschiedenis is geen grond te vinden voor de opvatting dat de grondwetgever meende dat openbaar onderwijs buiten de context van een openbare school kon worden gegeven, afgezien dan van de curiositeit van de openbare onderwijzer die aan huis komt. De afwijkingsmodaliteiten van de intergemeentelijke school en het leerlingenvervoer en de vergoedingen daarvoor vooronderstellen immers nog steeds de openbare, respectievelijk de bijzondere school. Dit neemt niet weg dat na aanvaarding in twee lezingen van het voorliggende voorstel dit dispuut natuurlijk overbodig is.

Dit brengt ons bij het fenomeen samenwerkingsschool zelf. Op de 8500 scholen zijn er maar enkele tientallen, maar het is duidelijk dat de regering de groei van dit aantal misschien niet wil stimuleren, maar in ieder geval ook niet wil belemmeren.

Indien de samenwerkingsschool al moet worden ingelijfd in het onderwijsrecht – en dat is de

heersende opvatting – komt de vraag uit het begin van dit verhaal naar voren: hoe ruim moet aan deze school baan worden geboden? Het antwoord daarop hangt af van de verwachting die je van deze variant hebt voor de eigen aard van het openbaar en van het bijzonder onderwijs. Bij die eigen aard lijkt het soms om kleine punten te gaan, maar het betreft vaak toch belangrijke zaken. Het viëren van religieuze feesten, het openingsgebed, het karakter van het onderwijs in de levensbeschouwingen, de religieuze symbolen, de schoolfeesten, de opvoeringen en zoveel meer kan natuurnoodzakelijk makkelijker in een eigen school de identiteit reflecteren dan in een samenwerkingsschool. Dat geldt overigens ook voor kinderen van ouders die hun nageslacht juist zoveel mogelijk willen vrijwaren van religieuze uitingen en invloeden, maar dan natuurlijk in omgekeerde zin.

Het simpele feit dat in allerlei lessen die zich lenen voor meer religieuze of levensbeschouwelijke kanttekeningen bij de behandelde onderwerpen, de cohabitatatie van leerlingen de onderwijsgevende beperkingen oplegt, is ook zo'n punt. De aanschaf van leermiddelen zal ook logischerwijs eenvormig zijn. Leerlingen kunnen de jure niet worden geweigerd, ook niet indien de ouders de grondslag van het bijzonder onderwijs niet wensen te respecteren. De facto zal in de kleinere scholen ook geen eigen aanstellingsbeleid kunnen worden gevoerd. De regering weersprak die vaststelling dan ook niet in de memorie van antwoord. De hier en daar al snel optredende feitelijke, niet formele, dominantie van de "sectie openbaar" met bijvoorbeeld ambtenaren van de gemeente in het bestuur van de school, gestoeld op hun ambtelijke en bestuurlijke gemeentelijke netwerken, expertise, professionaliteit en beschikbare tijd kan een bijkomend, maar niet denkbeeldig gevolg zijn. De toch enigszins verwante welzijnswereld geeft daarvan veel sprekende voorbeelden. Ik heb er vele meegemaakt.

Het is om al deze redenen – en er zijn er meer – dat wij menen dat de samenwerkingsschool de uitzondering moet zijn die de regel bevestigt. Die regel is naar onze mening dat openbaar onderwijs in een openbare school en bijzonder onderwijs in een

Dölle

bijzondere school kan worden gegeven. De formele wetgever moet limitatief de gronden opsommen waarin zo'n uitzondering gerechtvaardigd is. Zo neemt de wetgever de verantwoordelijkheid voor de implementatie van het grondwettelijke duale bestel op zich. Die opsomming kan naar de mening van het CDA zeer beperkt blijven, en wel in hoofdzaak tot de situaties waarin de openbare én bijzondere school onder de opheffingsnorm zitten.

Nu kan men ons al dan niet geïrriteerd de vraag voorleggen of wij die beslissing niet moeten overlaten aan de betrokkenen of, in dubieus managementjargon, aan de spelers in het lokale onderwijsveld? Dat kan zeker, maar slechts tot op een bepaalde hoogte.

Onze fractie meent om drie redenen dat de wetgever, in dit geval de toekomstige wetgever, de net genoemde verantwoordelijkheid zelf moet nemen.

1. Artikel 23 van de Grondwet is een grondrecht. Als het om de onderwijsvrijheid gaat, is het zelfs een klassiek grondrecht. Deze grondrechten worden doorgaans geclausuleerd en belijnd door de wetgever. Zo kent ook het onderwijsartikel veel "organieke" wetgeving. Het ligt voor de hand dat het nieuwe fenomeen samenwerkingsschool, nadat het grondwettelijk is veranderd, door de wetgever wordt uitgelijnd. Zoals de regering ook zegt, gaat het bovendien om een afwijkingsmodaliteit van het duale stelsel, een stelsel waaraan ook de regering intrinsieke waarde toekent.

2. Achter de tafel zitten bewindslieden die ook sociaal-democraat zijn. Daarom denk ik dat zij er niet van hoeven te worden overtuigd dat de werking van regels en de reactie daarop uit de samenleving onderhevig zijn aan allerlei sociale dynamiek, waaronder machtsverhoudingen. In het lokale onderwijsveld is de gemeente doorgaans nog wel vaak van een wat andere orde dan schoolbesturen. Dat geldt zeker voor de een- of tweepitters daaronder. De gemeente is niet slechts een overheid die een eigen huishouding regelt en bestuurt en in dat opzicht autonoom heet, zij wordt in het medebewind ook steeds meer ingeschakeld bij de uitvoering van allerlei beleid waaronder dat in de sfeer van onderwijsvoorzieningen. De gemeente is daarnaast meestal het bevoegd gezag in het openbaar

onderwijs. Het is voor ieder die geen vreemdeling is in het lokale bestuur duidelijk dat vanwege een aantal overigens zeer honorabele motieven, gezien vanuit het gemeentelijk bestuur en apparaat, samenwerkingsscholen begeerlijk zijn.

Natuurlijk zijn deze niet afdwingbaar. Bovendien is er de rechter, maar dat neemt niet weg dat vanuit gemeentehuizen subtiële druk of overreding kan uitgaan op scholen om over te gaan tot een samenwerkingsschool.

3. Dit alles geldt te meer voor de wetgever. De wetgever neemt maatregelen en kan maatregelen nemen die bedoeld of onbedoeld indirect grote gevolgen hebben voor het duale bestel. De Raad van State wijst daarop en de regering erkent dat ook voluit. Regelingen met betrekking tot de schaalgrootte – ik wijs op de STC-operatie in het hbo, op de ontwikkelingen in het beroeps onderwijs en het middelbaar onderwijs en op maatregelen die de bestuurslast vermeerderen of anders verdelen – kunnen afzonderlijk en in combinatie ook een druk veroorzaken in de richting van een samenwerkingsschool. Dat hoeft niet; het kan. Wanneer de samenwerkingsschool slechts als uitzonderlijke variant toelaatbaar is, kan de wetgever deze in specifieke wetten niet stilzwijgend of meer expliciet zien als een variant die uitkomst kan bieden voor door die wetgever veroorzaakte extra lasten en verplichtingen voor scholen. Een verscherpt bewustzijn, dat specifieke regelgeving teweegbrengt, is hoop ik daarvan een bijkomend voordeel.

Onze fractie vindt het om deze drie redenen gewenst dat de wetgever zelf, dus de Kroon en de Tweede en Eerste Kamer samen, de verantwoordelijkheid op zich neemt om het fenomeen samenwerkingsschool helder uit te lijnen en te bepalen. De discussie aan de overzijde rond het amendement-Mosterd, dat overigens over de tekst van de Grondwet ging, had deze inzet eveneens. Onze fractie heeft uit dat debat begrepen dat de regering dit amendement alleen al daarom niet wenste omdat het juridisch onwerkbaar zou zijn. Hoewel dit amendement in deze Kamer niet ter discussie kan staan, vinden we deze opvatting twijfelachtig. De regering zegt dat het aannemen van dit amendement een delegatieverbod betekent. Dat menen wij ook. Wij menen ook dat zo'n delegatieverbod zich dan uitstrekt tot

bijvoorbeeld de reiskostenvergoedingsregelingen. Maar dat daarmee de huidige activiteiten van de gemeente ter zake niet verenigbaar zijn, is ons een stap te vlug. Dat hebben wij ook al in de schriftelijke voorbereiding gezegd. Een grondwettelijk delegatieverbod betekent toch – ik citeer de toelichting bij artikel 23 van de Aanwijzingen voor de regelgeving – dat alle wezenlijke bepalingen in de wet moeten liggen, maar dat regels die als uitvoering zijn te beschouwen, kunnen worden overgelaten aan decentrale overheden? Wil de regering gelet op de strikte opvatting die zij kennelijk huldigt, in dit verband bijvoorbeeld aanwijzing 23 wijzigen? Het Handboek van het Nederlands staatsrecht, blz. 403 en verder, noemt de gemeentelijke bevoegdheidsuitoefening in deze sfeer er een die begrepen kan worden als uitvoering. Eerlijk gezegd, slaat die vaststelling op de situatie rond de grondwetsherziening. Het handboek van Kortmann "Constitutioneel recht" wijst er evenals Olde Kalter op, dat een grondwettelijk delegatieverbod zich niet verzet tegen gebonden bevoegdheden bij decentrale overheden. De eerste auteur waarschuwt zelfs tegen een te ver oprekken van dit begrip tot het in de buurt komt van het zeer ruime Franse begrip "uitvoering". Gelet op het feit dat de bevoegdheden van de gemeente in hoge mate gebonden zijn aan de Wet op het primair onderwijs, ook aan artikel 4 daarvan, is het voor ons nog niet zo helder waarom de gemeentelijke regels telling ter zake geen uitvoering kan heten. Welke wezenlijke zaak regelt de wet hier niet zelf?

Wat hier ook van zij, het is helder dat de regering ook los van dit juridische dispuut de gronden waarop en de situaties waarin een samenwerkingsschool kan worden gevormd, niet in een wetsvoorstel wil opnemen. Wij betreuren dat. De samenwerkingsschool wordt zo niet formeel, maar wel degelijk potentieel-materieel een reguliere variant die het duale stelsel kan ontzetten.

Voor het CDA is het onderwijs niet af, noch is artikel 23 een icoon "hors categorie". Het CDA en zijn erflaters voelen en voelen zich intens verbonden met onderwijs. Zij zijn zelfs deels geboren uit die passie. De 21ste eeuw verlangt een nieuwe invulling van de verhouding

Dölle

school-bestuur-ouders-kinderen-overheid. "Ruimte voor onderwijs met een missie" zoals het heet in een publicatie van het wetenschappelijk instituut van het CDA. Het gaat erom dat scholen in de toekomst meer als gemeenschappen worden gezien waaruit de overheid zich gedeeltelijk dient terug te trekken. Gedetailleerde kerndoelen en eindtermen brachten de overheid te ver binnen de school. Scholen moeten meer een godsdienstig, levensbeschouwelijk of anderszins geïnspireerd profiel kunnen ontwerpen. Scholen moeten in die zin meer kleur, levensbeschouwelijk, maar ook pedagogisch didactisch, bekennen. Verneveling en vrijblijvende agnostiek passen niet goed bij bijzonder onderwijs. Waar geen visie is, is geen reden voor vrijheid zoals de commissie Toekomst Bijzonder Onderwijs, een van de vele commissies-Donner, het pregnant uitdrukt.

De soms te eenzijdige cognitieve meetstructuur in het onderwijs dient te worden teruggedrongen. De leraar moet meer gezien worden als cultuurdrager en minder als uitvoerder van overheidsbeleid. De betrokkenheid van ouders moet worden vergroot. Schoolbesturen moeten zich vooral bezighouden met het werkgeverschap en de kwaliteitszorg. We moeten voorzichtig zijn met de schoolgrootte. Lumpsumconstructies moeten op een verantwoorde manier worden ingevoerd. Ik noem maar een aantal elementen die in de school van de 21ste-eeuwse beter gestalte moeten krijgen. Het laatste is eigenlijk een oneigenlijk element, maar de overige bepaald niet. Deze forse klimaat-somslag op scholen, die wij politiek wenselijk achten, lijkt het beste tot stand te kunnen komen als de aard van het onderwijs, de inhoud ervan en de organisatievorm van de school homogeen zijn. In een samenwerkingschool gaat dat moeilijker, zeker in kleinere scholen. Zo'n wending verdraagt zich daar nauwelijks mee, aangezien de borging van het openbaar onderwijs in een samenwerkingschool in het gedrang zou komen.

Tot slot stel ik nog enkele vragen. 1. Beïnvloedt het ontstaan van samenwerkingscholen, voorzover dat van de regering afhangt, het huidige stelsel van vergoedingen voor de reiskosten van het leerlingenvervoer? 2. Wat is,

voorzover dat van de regering afhangt, in de toekomst bij gedualiseerde verhoudingen de rol van de gemeenteraad inzake de samenwerkingscholen? 3. De regering merkt op blz. 5 van de memorie van antwoord het volgende op: "Overigens is het van belang op te merken dat met de wettelijke regeling omtrent de samenwerkingschool geen afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheid om openbare of bijzondere scholen op te richten." Houdt dit bijvoorbeeld in dat de leerlingen op een openbare - rooms-katholieke samenwerkings-school niet worden meegeteld als een rooms-katholiek bestuur een rooms-katholieke school wil oprichten? Een antwoord op deze drie vragen stellen wij zeer op prijs.

□

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Voorzitter. Ik ben blij dat de staatssecretaris van Onderwijs is gearriveerd, want dit onderwerp gaat natuurlijk niet alleen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan. Het is wel een grondwetswijziging, maar het heeft ook sterk inhoudelijke onderwijskundige aspecten. Het betoog van de heer Dölle is daar een voorbeeld van. Mijn bijdrage zal ietsje praktischer zijn.

GroenLinks respecteert de vrijheid van onderwijs en het duale onderwijsstelsel dat hierop is gebaseerd, evenals de bekostiging van zowel openbaar als bijzonder onderwijs door de overheid. Mijn fractie zet echter vraagtekens bij de zogenoemde overschrijdingsregeling. Het percentage meeruitgaven dat door het gemeentebestuur wordt gedaan voor de materiële instandhouding en de personeelskosten van het openbaar onderwijs, moet worden doorvergoed aan het bijzonder onderwijs. Die stand van zaken wordt eens in de vijf jaar opgemaakt. Omdat de financiële positie van het openbaar onderwijs vaak slechter is dan die van het bijzonder onderwijs, vindt GroenLinks die doorvergoeding geen echt rechtvaardige regeling. Gemeenten kunnen daardoor in problemen komen. Zij komen voor de keuze te staan: of een soms zware belasting op de gemeentebegroting accepteren, of de noodzakelijke extra investering in het openbaar

onderwijs achterwege laten. Een bijzonder lastig dilemma.

De heer **Veling** (ChristenUnie): U zei dat het openbaar onderwijs doorgaans in financieel slechtere omstandigheden verkeert. Hoe kan dat als je een gelijke bekostiging hebt?

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): De omstandigheden waarin het openbaar onderwijs moet opereren, leveren vaak financiële moeilijkheden op, bijvoorbeeld doordat de gebouwen in slechte toestand verkeren of doordat openbare scholen ook bijzonder zware gevallen moeten accepteren vanwege de eis dat zij alle leerlingen moeten toelaten. Ik weet dat daarvoor een regeling bestaat, maar ...

De heer **Veling** (ChristenUnie): Voor de gebouwen is de gemeente verantwoordelijk, zowel bij de openbare als bij de bijzondere scholen.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Bijzondere scholen hebben dikwijls een eigen vermogen opgebouwd, doordat zij donaties of legaten krijgen.

De heer **Veling** (ChristenUnie): Dat is een vreemde veronderstelling die niet waar is. De stelling dat het openbaar onderwijs financieel in een lastiger pakket verkeert, is naar mijn overtuiging absoluut niet staande te houden.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Uit de praktijk zijn mij meerdere gevallen bekend waarin het bijzonder onderwijs soms in een riantere positie verkeert, terwijl dat onderwijs via de overschrijdingsregeling ook de meerkosten krijgt vergoed en dat eigenlijk niet nodig heeft.

De heer **Veling** (ChristenUnie): Dat is niet het geval. Mevrouw Schoondergang weet dat wij hier in aanloop een wetsvoorstel hebben behandeld voor een extra bijdrage van de gemeente voor het openbaar onderwijs.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): U doelt op de overgangsregeling bij de verzelfstandiging.

Schoondergang-Horikx

De heer **Veling** (ChristenUnie): Precies. Dat komt nog terug in dit huis. Ik vind de suggestie dat het bijzonder onderwijs het financieel veel beter heeft, gebaseerd op merkwaaardige redenen dat het zou beschikken over geheime fondsen ...

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Ik heb het niet over geheime fondsen gehad.

De heer **Veling** (ChristenUnie): Die suggestie is in ieder geval onjuist. Ik wil die hier ten stelligste weerspreken.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Ik constateer dat hier twee meningen tegenover elkaar staan. Wij beiden denken ons gelijk te kunnen bewijzen. Het wetsvoorstel dat nog moet worden behandeld, betreft de overgangsregeling bij de verzelfstandiging van scholen. Ik heb het nu echter over die scholen die nog rechtstreeks onder het gemeentebestuur vallen. Daarvoor geldt de overschrijdingsregeling.

De heer **Veling** (ChristenUnie): Die extra bijdrage voor openbare scholen vloeit voort uit het feit dat bijzondere scholen door vrijwilligers worden bestuurd en openbare scholen door ambtenaren. De verzelfstandiging van het openbaar onderwijs vraagt een gewenningsperiode om op gelijke voet en dus wat lager te worden bekostigd dan nu het geval is...

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Maar niet alle scholen worden verzelfstandigd. Het openbaar onderwijs valt voor een deel nog rechtstreeks onder de gemeente.

De heer **Veling** (ChristenUnie): Dat betekent dat de bestuurskosten van dergelijke scholen hoger zijn dan die van het bijzonder onderwijs, omdat die uit de gemeentekas worden betaald. Ik heb voldoende duidelijk gemaakt dat ik beslist niet meega in de gedachte, dat het bijzonder onderwijs in een financieel gunstiger positie verkeert. Daar is geen reden voor.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Bestrijdt u mijn stelling dat gemeentebesturen door de overschrijdingsregeling in financiële problemen kunnen komen?

De heer **Veling** (ChristenUnie): Ja.

Mevrouw **Schoondergang-Horikx** (GroenLinks): Dan moet u maar eens met gemeenten gaan praten. Het probleem speelt juist in gemeenten waar men meer bijzonder onderwijs heeft dan openbaar onderwijs. Als dan eens in de vijf jaar blijkt dat het gemeentebestuur meerkosten heeft moeten maken voor het openbaar onderwijs, dan moet een flink bedrag aan het bijzonder onderwijs in die gemeente worden uitgekeerd. Dat kan een bijzondere aanslag betekenen op de gemeentebegroting. Dat punt stel ik aan de orde. Krijgt de staatssecretaris uit het veld signalen, dat gemeenten met deze overschrijdingsregeling bijzonder veel moeite hebben of daardoor zelfs in de problemen komen? In relatie tot het wetsvoorstel vraag ik wat de positie is van de samenwerkings-school in deze structuur. Waar valt de samenwerkings-school onder als het gaat om de financiering in relatie tot de overschrijdingsregeling? Daar ben ik zeer benieuwd naar.

In de praktijk blijken er situaties te zijn dat samenwerking tussen een openbare school en een school voor bijzonder onderwijs wenselijk is, waardoor er in één school zowel openbaar als bijzonder onderwijs kan worden gegeven. Volgens gegevens uit 2001, afkomstig van de VNG, komt dat in het primair onderwijs al bij 2,5% van de scholen voor en in het voortgezet onderwijs al in 9% van de scholen. Zijn er gegevens beschikbaar over de vorm van het bestuur van die samenwerkings-scholen? Is dat bijvoorbeeld een vermogensrechtelijke bestuursvorm?

Er is een discussie ontstaan over de vraag of in een samenwerkings-school nog volgens de wet sprake is van openbaar onderwijs. Anderen trekken juist weer de status van het bijzonder onderwijs in die structuur in twijfel. De huidige tekst van het vierde lid van artikel 23 van de Grondwet laat ruimte voor verschillende interpretaties, met als gevolg een jarenlange slepende discussie over de grondwettigheid van de huidige samenwerkings-scholen. Dit wetsvoorstel dient ertoe aan die discussie een einde te maken. Door de toevoeging van het woord "openbare" aan de eerste volzin van het vierde lid van artikel 23 kan geen misverstand meer bestaan over de waarborg, dat in elke gemeente voldoende openbaar algemeen

vormend lager onderwijs moet worden gegeven. En door toevoeging van de woorden "al dan niet in een openbare school" aan de tweede volzin van datzelfde lid wordt de positie van het openbaar onderwijs in een samenwerkings-school verzekerd.

De positie van het openbaar onderwijs lijkt hiermee geregeld. Maar hoe zit het met de positie van het bijzonder onderwijs? Volgens de regering is die positie verankerd in de Grondwet. Er zijn al katholieke scholen die in een samenwerkingsverband opereren met openbare scholen. Toch bestrijdt de Nederlandse Katholieke Schoolraad volgens zijn brief van 15 maart jongstleden de zienswijze van de regering. Ik krijg graag een reactie van de staatssecretaris op de inhoud van deze brief.

Ik sluit mijn betoog af. GroenLinks treedt niet in de motieven waarom tot fusering van scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs wordt overgegaan. Mijn fractie staat wel positief tegenover de mogelijkheid om samenwerkings-scholen te vormen. Om het niet tot de tweede termijn uit te stellen, vertel ik nu alvast dat mijn fractie voor het wetsvoorstel zal stemmen. Niettemin zijn wij wel nieuwsgierig naar de beantwoording van de vragen die wij hebben gesteld.

De **voorzitter**: Mij bereikt het bericht dat de heer De Jager, vermeld op de sprekerslijst, wegens ziekte afwezig is. Hij zal in dit debat worden vervangen door de heer Ginjaar.

□

De heer **Ginjaar** (VVD): Voorzitter. Bij ontstentenis van mevrouw Dupuis en de heer De Jager, de eerst-aangewezenen in de VVD-fractie met betrekking tot dit wetsvoorstel, is aan mij de taak om het standpunt van de VVD-fractie te verwoorden. Uit het feit dat wij geen inbreng hadden in de schriftelijke voorbereiding kan aanstonds worden afgeleid dat wij het wetsvoorstel gaarne zullen ondersteunen. Ik kan mij dan ook namens de VVD-fractie beperken tot het maken van een enkele kanttekening.

De VVD-fractie stelt voorop dat goed primair onderwijs in alle delen van Nederland altijd beschikbaar dient te zijn. Soms wordt het door lokale omstandigheden, zoals een

Ginjaar

gering aanbod van leerlingen, moeilijk om in een gemeente naast elkaar een openbare en een bijzondere school te handhaven. Dit kan leiden tot de situatie dat de omvang van de onderwijsvoorziening kleiner wordt dan noodzakelijk wordt geacht, tot achteruitgang van de kwaliteit van het onderwijs en tot een verkleining van de toegankelijkheid door langer wordende reistijden. Uit de eigen omgeving weet ik dat leerlingen soms langer dan twee uur heen en twee uur terug moeten reizen om een bepaalde onderwijsvoorziening te volgen. Dit betekent dat de VVD-fractie positief staat tegenover de gedachte van de samenwerkings-school. Als wij de benodigde onderwijsvoorzieningen alleen in stand kunnen houden door samenwerking tussen openbare scholen en scholen voor bijzonder onderwijs, moet dat vooral mogelijk zijn.

Het voorliggende wetsvoorstel beoogt nu de bestaande samenwerkingscholen te legitimeren, althans voorzover het de scholen betreft die reeds voor deze oplossing gekozen hadden. Inventiviteit wordt daarmee naar de mening van mijn fractie op de juiste wijze beloond. Mijn fractie begrijpt dat de regering op geen enkele wijze het duale systeem wil loslaten. Daarover spreken is thans ook niet aan de orde. De VVD-fractie wil daarnaast niet verhelen dat zij toch wel enige problemen heeft met de strekking van deze grondwetswijziging, voorzover deze bedoeld is om alleen aan reeds gestichte scholen de ruimte te geven tot samenwerking en niet aan nieuw te stichten scholen. Dit lijkt misschien politiek op dit moment het meest aangewezen, maar de vraag blijft of hiermee niet te weinig ruimte wordt gecreëerd om te voorzien in die situaties waarin inderdaad het onderwijsaanbod ook in de te voorziene toekomst problematisch zal zijn. De VVD-fractie vraagt zich dan ook af of de nog aan te bieden en de nu voorliggende wetgeving over de samenwerkings-school wel of niet die ruimte zal bieden. Kan de regering daar nog wat meer over zeggen?

Overigens denkt de VVD-fractie dat de wet over de samenwerkings-school, dus de uitwerking van deze grondwetswijziging, om allerlei redenen uitermate belangrijk is, met name als het gaat om de praktische uitvoeringsaspecten. Zij acht het daarom gewenst om voor de

behandeling in tweede lezing van het wetsvoorstel te kunnen beschikken over een concept van de wet op de samenwerkingsscholen, eventueel op hoofdlijnen, opdat in die tweede lezing alle aspecten van de samenwerkingsschool nog eens goed aan de orde kunnen komen en ook kan worden gekeken naar de mogelijkheid om samenwerkingsscholen mogelijk te maken voor nog te stichten scholen of voor toekomstige situaties. Zoals gezegd, zal de VVD-fractie gaarne voor het wetsvoorstel stemmen.

De heer **Schuyer** (D66): Voorzitter. Het voorstel om artikel 23 van de Grondwet zo te wijzigen dat een wetsvoorstel inzake samenwerkingsscholen in voorbereiding kan worden genomen, maakt codificatie van een nu al lang bestaande praktijk mogelijk. Een dergelijke wijziging van artikel 23 kan dan ook op steun van mijn fractie rekenen. Maar elke wijziging van artikel 23, hoe bescheiden ook, raakt al snel een open zenuw in de politieke arena. Dat gebeurt veel minder, naar wij vermoeden, in de samenleving. Wij krijgen binnen enkele weken in deze Kamer een goede gelegenheid om daar uitvoerig met elkaar over in debat te gaan, te weten bij de Wet op het onderwijstoezicht, in 1917 het sluitstuk van de pacificatie. Ik zal mij nu dan ook zeer beperken.

Maar ook nu wil ik er toch wel een enkele opmerking over maken. Immers, bij de schriftelijke inbreng is onder meer door de ChristenUnie, de SGP en in iets andere bewoordingen door het CDA betoogd dat de nu aan de orde zijnde verandering mogelijk meer consequenties heeft dan nu voorzien. En vervolgens is gesteld, dat dit extra benadrukt dient te worden omdat in sommige politieke kringen het duale onderwijsstelsel sterk wordt bekritiseerd. Het kan haast niet anders of met die opmerking wordt ook mijn politieke kring bedoeld, wellicht zelfs in de eerste plaats. Nu houden wij niet op, en wij doen dat ook bij dit voorstel, om duidelijk te maken dat wij het duale onderwijsstelsel niet alleen respecteren maar ook uit overtuiging willen verdedigen. Waar het steeds weer om gaat, is de interpretatie en daar gaan soms de meningen uiteen. Over de aspecten van benoembaarheid, de algehele toegankelijkheid en

de keuze van leermiddelen kunnen wij breed in discussie komen bij de Wet op het onderwijstoezicht, maar ook bij het voorliggende voorstel speelt iets dat duidelijk tot dat verschil van inzicht leidt.

De heer **Veling** (ChristenUnie): Begrijp ik het goed dat de heer Schuyer afstand neemt van het standpunt dat zijn collega in de Tweede Kamer, Thom de Graaf, heeft ingenomen over het duale stelsel? De heer Schuyer zegt dat hij het zal verdedigen en de heer De Graaf heeft gezegd dat het zijn tijd heeft gehad.

De heer **Schuyer** (D66): Ik neem aan dat u niet doelt op een parlementair debat, maar op een uitzending van Buitenhof. Daarin heeft de heer De Graaf een paar opmerkingen gemaakt, maar niet in de vorm zoals u nu stelt. Hij heeft gezegd dat hij vindt dat in het bijzonder onderwijs in discussie moet zijn de vraag of het bijzonder onderwijs leerlingen zou mogen weigeren. Dat is iets anders dan een opmerking, dat het duale stelsel zijn tijd heeft gehad. Overigens heb ik daar wel een opvatting over. Als u mij nu vraagt om die naar voren te brengen, dan wil ik dat best doen. Ik had dat echter bewaard voor het debat waarbij dat veel meer op zijn plaats is, namelijk bij de Wet op het onderwijstoezicht. In dat opzicht komt u dus nog ruim aan uw trekken. Dan zullen wij uitvoerig op die drie punten ingaan.

Het genoemde verschil van inzicht speelt ook hier duidelijk een rol. De minister heeft aan de overzijde en hier bij de schriftelijke behandeling betoogd, dat samenwerkingsscholen alleen kunnen ontstaan door fusie en niet door stichting en dat de samenwerkingsschool een uitzondering zal blijven. Waarom eigenlijk? Stoelt dat op de praktische constatering dat dit politiek het maximaal haalbare is, een constatering die ik deel, of ligt er een levensbeschouwelijke opvatting aan ten grondslag? Daarop krijg ik graag een reactie van de minister.

In de brief van de Nederlandse Katholieke Schoolraad van 15 maart wordt hierover een duidelijke stelling betrokken. Ik citeer: "De NKSR heeft grote twijfels of in een samenwerkings-school draagvlak is voor een gemeenschappelijke ethische en levensbeschouwelijke opvatting."

Schuyer

Een dergelijke uitspraak wordt onderbouwd met de opmerking dat de katholieke visie op onderwijs en vorming voortkomt uit een levensbeschouwelijke opvatting over wat goed en kwaad en waardevol is. Om die opvatting in het onderwijs de ruimte te geven, hebben wij het duale stelsel uitgevonden en dat wenst mijn groepering zo te houden. Maar het is kennelijk voor de NKSR lastig in te denken dat er velen zijn, ook in katholieke kring, die het zoeken naar een gemeenschappelijke ethische en levensbeschouwelijke visie als startpunt nemen van hun levensbeschouwing en de opvatting over de inrichting van het onderwijs daaraan willen toetsen. In de opvatting van mijn partij gaat het niet aan de mogelijkheid om op basis van die gedachte scholen te stichten dan wel te exploiteren aan degenen die dat willen, te onthouden. In het advies van de Onderwijsraad wordt twijfel uitgesproken of een organisatorische scheiding in klassen voor openbaar respectievelijk bijzonder onderwijs in de praktijk wel te realiseren is. En bij die twijfel hebben heel wat organisaties van iedere signatuur zich herkend. Immers, als je op die manier een school zou inrichten, is er geen sprake van een samenwerkingsschool maar van een organisatie van afzonderlijke opvattingen in één gebouw. Als dat te zijner tijd de interpretatie wordt van het in te dienen wetsvoorstel voor de samenwerkingsschool, dan zullen wij daar zeer kritisch tegenover staan. Natuurlijk moet, indien dit gewenst wordt, de inrichting van zo'n school mogelijk zijn. Dat zal zich zelden voordoen, maar het is denkbaar bij inkrimping van scholen van diverse signatuur. Theoretisch is het dan denkbaar dat er verschillende eisen worden gesteld aan de aanstelling van docenten en aan de leermiddelen. Zulke eisen zijn mij bij de bestaande praktijk nog nooit ter ore gekomen. Het is een debat dat plaatsvindt op een abstractieniveau dat aan de scholen die het aangaat, geheel voorbijgaat. Niettemin zijn wij het eens met het regeringsstandpunt bij de opmerking van de Raad van State over de bestuursaanstelling en de constatering dat er geen sprake is van het loslaten van het non-discriminatieverbod. Die piketpaal kan niet worden verplaatst, ook niet bij het voorliggende voorstel.

Ik sluit mij graag aan bij een opmerking van de heer Dölle over de telling van kinderen bij de samenwerkingsschool. Worden in situaties waarin het bijzonder onderwijs of het openbaar onderwijs een school sticht de leerlingen op de samenwerkingsschool gemeten via de directe meting bij de ouders van de wensen die daar leven? Dat lijkt mij het meest geëigend om er op dit punt uit te komen. Ik sluit mij ook graag aan bij de vraag over de overschrijdingsregeling van mevrouw Schoondergang, zij het dat ik daar wel een wat andere opvatting over heb dan zij.

Tot slot. Vorige week spraken wij uitvoerig over de borging van het publieke belang in een op momenten boeiend debat zowel van de Kamer als van de regering. Bij de voorbereiding op dit debat realiseerde ik mij ineens dat de wet uit 1996 die de mogelijkheid opent dat openbaar onderwijs in stand gehouden kan worden door een stichting, een schoolvoorbeeld uit de onderwijspraktijk is van hetgeen de WRR bepleit: definieer het publiek belang en aan welke eisen het dient te voldoen en laat de rechtsvorm daar secundair aan zijn. Voor de gemeenten heeft dat het voordeel dat zij bij iedere onderwijssituatie in een gelijke positie komen. Het bestaan van die praktijk in de wet uit 1996 biedt alle aanleiding om de gedachte van de WRR in die richting verder te concretiseren. Wij wachten de reactie van de regering met belangstelling af.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Mijnheer de voorzitter. Er zijn voor de PvdA-fractie twee redenen om een korte bijdrage te leveren aan dit debat over de wijziging van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet. In de eerste plaats is dat om onze steun uit te spreken aan het streven van de regering om te komen tot een grondwetswijziging die in een volgende fase een adequate wettelijke regeling van de juridische status van de samenwerkingsschool binnen bereik brengt. En dan zullen wij een aantal jaren verder zijn. Het is eigenlijk vreemd dat het allemaal zo lang moet duren, omdat het er kennelijk niet om gaat iets geheel nieuws te beginnen, maar om de al lang feitelijk bestaande samenwerkingsscholen een rechtsvorm te geven waarmee deze scholen uit de

voeten kunnen. Uit de gedachtewisseling tot op dit moment heb ik dan ook een geheel andere indruk overgehouden dan de heer Dölle. Ik stel het net als hij op prijs als de regering daar nader op ingaat. Naar onze indruk is het tot nog toe telkens weer duidelijk geworden dat het niet in het voornemen ligt van de regering om de oprichting van samenwerkingsscholen tot een gewoonte te maken of om stichting van dat type school om beleidsredenen aan te moedigen. Het gaat louter om honorering van een in de praktijk gegroeide voorkeur voor een bepaald type bestuurlijke samenwerking. Met die samenwerking zijn inmiddels voldoende ervaringen opgedaan om te kunnen vaststellen dat deze geen noemenswaardige problemen geeft. Wat ons betreft heeft de regering de vragen op dit punt overtuigend beantwoord.

De tweede reden om het woord te voeren heeft te maken met het feit dat het om een grondwetswijziging gaat. Dat is iets waarbij altijd bijzondere zorgvuldigheid op haar plaats is. Wat de PvdA-fractie betreft, had overigens de lange weg van grondwetswijziging niet gevolgd hoeven te worden, omdat wij van mening zijn dat ook de huidige tekst van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet reeds een wettelijke erkenning van samenwerkingsscholen mogelijk maakt. Dat vindt echter lang niet iedereen, vooral niet in kringen van het bijzonder onderwijs; ik verwijs bijvoorbeeld naar de recente brief van de Nederlandse Katholieke Schoolraad. Bij ernstige twijfel over de grondwettigheid van de beoogde wettelijke regeling is het verstandig de vereiste duidelijkheid in de grondwetstekst zelf aan te brengen.

De onderwijsbepaling neemt in de Grondwet een bijzondere positie in. Terwijl regering en parlement regelmatig hebben laten blijken dat zij bereid zijn vele grondwetsbepalingen ruim op te vatten om nieuwe wetgeving die mogelijk in strijd is met de letter van de Grondwet toch aan te nemen, is dat niet het geval bij de grondwettelijke verankering van de onderwijsvrijheid. Interpreteert men de Grondwet over het algemeen als een tekst die beginselen vastlegt en dynamisch moet worden geïnterpreteerd in veranderende maatschappelijke omstandigheden, bij de onderwijsbepaling overheerst de

Witteveen

historische interpretatiemethode, bijvoorbeeld bij de Raad van State, en lijkt men de juridische toestand te willen bevriezen op die van 1917, in weerwil van de maatschappelijke veranderingen die ook het onderwijs raken.

De heer **Dölle** (CDA): Ik herinner mij dat men de grondrechten uit hoofdstuk 1 en de daaruit komende beperkingen meer in het algemeen restrictief interpreteert, ook in uw kring. Ik herinner mij uitspraken van de heer Van Thijn daarover.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik heb het niet over de vraag hoe ruim of restrictief je met de Grondwet moet omgaan. Ik wijs er alleen op dat in de Grondwet principe-uitspraken worden gedaan die je in nieuwe omstandigheden een andere betekenis moet geven. Dat doen wij bijvoorbeeld bij de gelijke behandeling. Daar maken wij een voortdurende evolutie in ons denken mee, ook dankzij de jurisprudentie van de Commissie gelijke behandeling. Dat reflecteert zich in ons begrip van wat de Grondwet betekent. Ik constateer alleen maar dat met name de Raad van State van mening is dat uitsluitend historisch moet worden gekeken naar de onderwijsbepaling. Dat vind ik een beperking van onze handelingsvrijheid die te ver gaat.

De heer **Dölle** (CDA): Dat is een vaststelling die de algemene instelling van de Raad van State ten opzichte van een aantal wetsvoorstellen raakt. Het gebeurt nogal eens dat de Raad van State vindt dat een en ander moeilijk verenigbaar is met de Grondwet, ook op andere terreinen.

De heer **Witteveen** (PvdA): Ik heb geen helder beeld over de vraag of dat in brede linie het geval is. Misschien kunnen wij ons nu maar beter beperken tot de kwestie waar wij het over hebben, omdat die al moeilijk genoeg is.

De essentie van de onderwijsvrijheid is de gelijkberechtiging van openbaar en bijzonder onderwijs. Openbaar en bijzonder onderwijs krijgen dezelfde vrijheid binnen hetzelfde wettelijke kader en krijgen dezelfde mogelijkheden om zich te ontwikkelen. Gelijkberechtiging die verstarrend werkt, die het onmogelijk maakt een praktische oplossing te kiezen voor voorkomende proble-

men, is mijns inziens met deze kern van de onderwijsvrijheid in strijd. Niet het duale bestel is ooit heilig verklaard, maar de interactie van vrijheid en gelijkheid. Ons duale onderwijsbestel behoort daarom plaats te bieden voor een samenwerkingschool waarbij de samenstellende delen in onderling respect en met eerbiediging van elkaars vrijheid en gelijkheid hun taken vervullen. Dat is de richting waarin hier gewerkt wordt.

Mijnheer de voorzitter. Ik maak mijn gebruikelijke slotopmerking. Ik denk dat het bij dit wetsvoorstel volstrekt niet aan de orde zou zijn, maar in het algemeen ben ik er voorstander van dat de Eerste Kamer het terugzendrecht verwerft.

De **voorzitter**: Ik blijf u danken, maar zuiver in procedurele zin, zoals u weet.

□

De heer **Velting** (ChristenUnie): Mijnheer de voorzitter. Ik spreek mede namens de fractie van de SGP.

De Nederlandse Grondwet geeft aan de rijksoverheid een aantal zorgtaken: bestaanszekerheid, bescherming milieu en volksgezondheid, om een paar voorbeelden te noemen. Vanzelfsprekend betekenen deze grondwetsbepalingen niet dat de overheid zelf de daarbij behorende taken uitvoert. Dat geldt ook niet voor de zorg die de regering verplicht is te geven aan het onderwijs. Ten aanzien van het onderwijs wordt met zoveel woorden vastgelegd, dat het in eerste instantie niet de overheid is die onderwijs aanbiedt. Vanwege de pedagogische taak van het onderwijs ligt het initiatief in de samenleving, bij ouders, bij groeperingen. De zorgplicht van de overheid houdt in dat er aanvullend voldoende overheids onderwijs, openbaar onderwijs, is. In artikel 23 wordt dus een sociaal grondrecht verbonden met een klassiek vrijheidsrecht. Dat is een heel bijzondere combinatie. Dat heeft in Nederland geleid tot het duale stelsel.

De vrijheid van onderwijs bestaat al sinds het midden van de 19de eeuw en werd in 1917 ook materieel verzekerd door de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs. Die uitkomst moest bevochten worden. De burgerlijke elite in de 19de eeuw

moest niet veel hebben van aparte scholen. In het begin van de 21ste eeuw staat de vrijheid van onderwijs opnieuw ter discussie. Natuurlijk is de entourage veranderd. Het bijzonder onderwijs is breed verspreid. Een groot deel van de ouders met uiteenlopende religieuze opvattingen vindt in bijzondere scholen het door hen verlangde onderwijs.

Waarom dan opnieuw die scepsis? Volgend wat er in Den Haag en met name ook in de Tweede Kamer gebeurt, krijg je de indruk dat de vrijheid van onderwijs het soms minder gemakkelijk maakt om vanuit de centrale overheid maatschappelijk gewenste ontwikkelingen te sturen. Je wilt graag iets in de samenleving en dan is de vrijheid van onderwijsrichting of onderwijsinrichting soms een barrière. Weliswaar kunnen deugdelijkheidseisen worden gesteld aan het bijzonder onderwijs en kun je dat als wetgever ruim uitleggen, maar een vrijheidsrecht blijft lastig. Dat bleek bijvoorbeeld bij de discussie over de taak van de inspectie. De centrale overheid wilde de inspectie een nauwelijks begrensde toezichthoudende taak geven, maar op aandringen van de christelijke fracties in de Tweede Kamer werd die taak na heel wat discussie toch wel begrensd. Ik constateer dat de fractie van D66 daarin reden zag om tegen te stemmen; ik noem dat centralistisch denken. Ik heb begrepen dat de D66-fractie de vrijheid van onderwijs, ingericht op de wijze zoals wij die kennen, achterhaald acht. Ik noteer echter dankbaar dat de heer Schuyer verzekert dat zijn politieke groepering grote waarde hecht aan het duale stelsel. Daar komen wij inderdaad, zoals hij zei, nog wel over te spreken.

Er zijn ook politieke partijen die de segregatie van wit en zwart in het onderwijs met overheidsmiddelen willen tegengaan. Dat wordt ook nog weleens ingebracht in de discussie over de vrijheid van onderwijs. Dat berust echter op een misverstand of een drogreden, omdat de segregatie in het openbaar onderwijs evenveel voorkomt als in het bijzonder onderwijs. Er zijn naar verhouding evenveel witte en zwarte bijzondere scholen als openbare scholen. Als je daar wat aan wilt doen, zul je veel verdergaande maatregelen moeten nemen dan inbreuk maken op de vrijheid van onderwijs. Dan moet een soort plaatsingsbeleid of spreidings-

Veling

beleid door gemeenten worden gevoerd. Dat argument snijdt dus geen hout als het gaat om de vrijheid van onderwijs. Ik constateer wel dat de vrijheid van onderwijs, het uitgangspunt dat ouders en maatschappelijke groeperingen zelf de actoren zijn in het onderwijsveld en de dragers van de vrijheid van onderwijs, soms een barrière oplevert voor wat de centrale overheid graag wil. Dat is echter eigen aan een klassiek vrijheidsrecht; het is iets dat in de aard van de zaak is begrepen.

Ik schets die achtergrond om duidelijk te maken dat de discussie over artikel 23 van de Grondwet een spannende zaak is. De behandeling van het voorliggende wetsvoorstel is wel erg smal geweest. Het probleem van de te kleine scholen en de wettelijke basis voor een samenwerkingsschool begrijp ik. In beginsel zijn wij ook niet ongenegen om mee te denken over oplossingen. Het antwoord is echter een grondwetswijziging die veel verder strekt dan het mogelijk maken of legaliseren van de bestaande samenwerkingsscholen. Een discussie over de nieuwe formulering van artikel 23 moet niet helemaal binnen de context van de discussie over de samenwerkingsschool worden gevoerd. Dat is een versmalling van de horizon die bij een verandering van de Grondwet onverantwoord is. Het lijkt er bij deze discussie soms op dat wij een wetswijziging willen en dat dan ook een andere wet moet worden aangepast. Maar het gaat hier om de Grondwet. Wij weten dat de grondwetsbepaling nog decennia lang zal worden uitgelegd en getoetst op haar begrenzing: wat wordt nu met deze nieuwe bepaling in de Grondwet wel en niet gegarandeerd? De behandeling van deze grondwetswijziging maakt een heel pragmatische indruk: wij moeten hier wat ruimte voor scheppen. Ook in dit huis wordt de indruk gewekt dat wij er eventjes wat voor moeten regelen. Maar wij maken hier een heel belangrijke aanpassing van artikel 23. Dat moeten wij op zijn eigen merites en mogelijke consequenties beoordelen. Ik vind het teleurstellend dat dat in het debat, ook hier, niet meer is gedaan. Een vrijheidsrecht in de Grondwet vraagt een serieuze behandeling, een kritische of misschien wel professioneel argwanende houding van het

parlement. Stel dat er een grondrecht, een vrijheidsrecht ter sprake komt en dat het parlement een voorstel van de regering behandelt om dat te veranderen. Dan is maar een houding gepast. Je moet bezien of dat grondrecht geen geweld wordt aangedaan. Die houding is er nu niet. Er wordt gesteld dat er een probleem is en dat dit wordt opgelost. Vervolgens moet het maar zo. Welke garantie biedt dit nieuwe artikel 23? De verwijzing naar wat de regering van plan is met de samenwerkingsschool kan nooit het laatste woord zijn, want er komt nog een geschiedenis daarna. De publieke, politieke discussie over de vrijheid van onderwijs maakt mij er des te meer bewust van dat het van belang is om te bezien welke garantie dit nieuwe artikel 23 biedt.

Het nieuwe artikel maakt het mogelijk volgens bij de wet te stellen regels openbaar onderwijs te geven in andere dan openbare scholen. Dat is de kern. Ook daarom is dat al een opvallende bepaling, omdat voor het eerst in de Grondwet het begrip "openbare school" naar voren komt. In de oude formulering wordt wel over openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs gesproken, maar het begrip "openbare school" wordt niet gebruikt. Wat wordt er bedoeld met openbare school? Is dat een school die openbaar onderwijs geeft? Is dat een school die alleen maar openbaar onderwijs geeft? Is dat een school die rechtstreeks vanuit de overheid wordt bestuurd? Daar is overigens op af te dingen, want een openbare school kan ook door een stichting worden bestuurd. Dat is al eerder geregeld. Ik vind dat er een discussie moet worden gevoerd over wat wij met openbare school bedoelen.

In de oude formulering wordt het vanzelfsprekend geacht dat openbaar onderwijs in een openbare school wordt gegeven en bijzonder onderwijs in een bijzondere school. De vraag of het anders zou kunnen, is nooit aan de orde geweest, maar die komt nu nadrukkelijk wel om de hoek kijken. Ik heb namens de fracties van ChristenUnie en SGP in het voorlopig verslag gevraagd of het denkbaar is, in het licht van dit artikel, dat openbaar onderwijs door een bijzondere school wordt gegeven. Dat wordt ontkend met de opmerking dat het geven van openbaar onderwijs in een bijzondere school per definitie niet

mogelijk is, omdat een bijzondere school een school is waar bijzonder onderwijs wordt gegeven. Dat is geen steekhoudend argument. Is het in het licht van de nieuwe formulering ondenkbaar dat een algemeen bijzondere school met een gemeente contractuele afspraken maakt over de inrichting van de school, als die voldoen aan de kenmerken van wat openbaar onderwijs moet zijn? Wat zou, vanuit de Grondwet gezien, de wetgever verbieden om het zo in te richten? Ik vind dat een belangrijke vraag. Als dat namelijk mogelijk is, dan kun je een ontwikkeling in gang zetten – sommigen zouden dat graag willen – waarbij openbaar en bijzonder onderwijs veel dichter bij elkaar worden gebracht. Dat brengt feitelijk ook het einde nabij van het duale stelsel. Openbaar onderwijs wordt dan voortaan in openbare scholen gegeven als dat niet anders kan. Overigens kunnen openbaar en bijzonder onderwijs ook met elkaar samenwerken. Het grondwetsartikel stelt geen grens aan de mogelijkheid om openbaar onderwijs ook in andere dan openbare scholen te geven.

Ik heb ook naar de mogelijkheid gevraagd nieuwe scholen als samenwerkingsschool te stichten. Die vraag is gewoon overgeslagen. Ik weet dat de regering heeft toegezegd dat dit niet het geval kan zijn, maar dat is slechts een toezegging met betrekking tot een wet. De Grondwet maakt het niet onmogelijk om het te doen.

Er zijn veel vragen te stellen over de juridische garantie voor het duale stelsel in de nieuwe formulering van artikel 23. Ik ben ook benieuwd naar de reactie van de staatsrechtensen in dit huis. Heb ik gelijk als ik stel dat de formulering van dien aard is dat een groeiende integratie van openbaar en bijzonder onderwijs hier voluit mogelijk is? Ik ben erg nieuwsgierig naar de reactie van de regering op mijn inbreng.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Wij gaan na de lunchpauze verder met de bespreking van dit onderwerp.