

Vergaderjaar 2016–2017

34 512

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

I

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 26 juni 2017

1. Inleiding

Graag wil de regering de leden van de fracties van de ChristenUnie en de SGP van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor de aanvullende vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen wordt hieronder nader ingegaan.

2. Continuïteitscriterium

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ten eerste of er sinds 1917 eerder is gekozen voor een afwijking van de standaard gehanteerde historisch-grammaticale uitleg. Tijdens het mondeling overleg dat op 6 juni 2017 is georganiseerd tussen de Vaste Kamercommissie en de Staatssecretaris is gesproken over de historisch-grammaticale benadering versus de teleologische benadering van artikel 23 Grondwet. Een historische-grammaticale uitleg richt zich op de tekst en bedoeling van de grondwetgever en zoals deze in de onderwijswetgeving is uitgewerkt, terwijl bij de teleologische benadering het maatschappelijk doel en de betekenis voor de samenleving richtinggevend zijn. De verschillende methoden van wetsinterpretatie sluiten elkaar niet uit, maar zijn eerder aanvullend. Als de ene methode niet tot een eenduidige uitkomst leidt, kan de andere methode hulp bieden. In het overleg kwam de verhouding tussen deze twee methoden aan de orde. De Staatssecretaris heeft toen allereerst betoogd dat de regering vooral heeft gekeken naar de historische context, daarmee doelende op de historische-grammaticale uitleg. Daarbij heeft de Staatssecretaris aangegeven dat binnen die historische-grammaticale interpretatie ook de gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs een belangrijk ijkpunt voor de regering is. Vervolgens heeft de Staatssecretaris betoogd dat de regering tegelijkertijd een teleologische benadering heeft, omdat het maatschappelijk doel van de grondwetgever in 2006 toch was om het als uitzondering mogelijk te maken dat er samenwerkingsscholen zouden komen maar dat doel in de praktijk niet heeft geleid tot het ontstaan van zulke scholen. De wettelijke regeling blijkt anders uit te pakken in de

maatschappelijke context. De vraag is vervolgens hoe de regeling moet worden aangepast zodat deze meer recht doet aan de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever om samenwerkingsscholen mogelijk te maken. Tijdens de grondwetswijziging van het vierde lid van artikel 23 Grondwet is afgesproken dat de historische-grammaticale interpretatie leidend is voor de onderwijswetgever, maar ook dat dat niet betekent dat andere interpretatiemethoden geen rol meer (kunnen) spelen.¹ De voorgestelde wijzigingen blijven binnen de uitgangspunten zoals die zijn benoemd door de grondwetgever bij de laatste wijziging van artikel 23 Grondwet in 2006. Zoals in de memorie van toelichting is gesteld, gaat daarmee dit wetsvoorstel dus wel uit van de historisch-grammaticale interpretatie van artikel 23 Grondwet.² Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat verruiming van de mogelijkheden om te komen tot een samenwerkingsschool slechts mogelijk is, indien en voor zover daarbij wordt voldaan aan de gronden en randvoorwaarden waarvoor de grondwetgever deze afwijkingsmogelijkheid heeft geboden. In de kern gaat het er om dat een samenwerkingsschool slechts tot stand kan komen in uitzonderingssituaties, namelijk alleen als gevolg van fusie van twee of meer bestaande scholen en wanneer een school met opheffing wordt bedreigd. In onderhavig wetsvoorstel wordt een andere, soepelere invulling van de open norm «met opheffing worden bedreigd» voorgesteld, die nog steeds een geobjectiveerde norm is, gerelateerd aan de opheffingsnorm. Dit past in de grondwettelijke uitgangspunten en de wetsgeschiedenis van de samenwerkingsschool als uitzonderingsvariant.

Naar de mening van de regering kunnen veranderingen in de maatschappij (zoals die bijvoorbeeld blijken uit de behoefte van de praktijk) een reden zijn om binnen het grondwettelijk kader een modernere invulling te zoeken voor de in het verleden gehanteerde uitgangspunten. Dit standpunt is niet nieuw, maar is eerder ook uitgesproken bij de behandeling van het eerste wetsvoorstel over de samenwerkingsschool en ook bij de behandeling van de Wet goed onderwijs, goed bestuur.³ De regering heeft in het kader van het voorstel van deze wet gesteld dat de interpretatie van artikel 23 Grondwet in de loop der tijd is gewijzigd. Artikel 23 Grondwet wordt daarom gelezen en geïnterpreteerd volgens de dan actuele maatschappelijke en politieke kaders. «Dat zal in de toekomst ook het geval zijn. Om die reden kan een principiële grens dan ook niet worden getrokken. Dat is afhankelijk van de maatschappelijke en politieke context, waarbij uw Kamer als medewetgever óók een rol speelt.»⁴

Deze opvatting is in lijn met hetgeen de Onderwijsraad stelt in zijn advies «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief» en met het advies van het NCOR. De Onderwijsraad stelt onder meer dat de wetgever niet strikt gebonden is in zijn interpretatie van artikel 23 Grondwet. In dat verband merkt hij onder meer op dat de positie van de wetgever (regering samen met de Eerste en de Tweede Kamer) in het grondwetsartikel dominant is. Het NCOR constateert in zijn advies het volgende: «Ook duidelijk wordt dat de wetgever binnen de door de grondwetgever aangegeven randvoorwaarden of uitgangspunten voor wettelijke regeling van de samenwerkingsschool zijn eigenstandige keuzen in uitwerking en detaillering kon en kan maken. Het betreft hier, met andere woorden, een vorm van wetgevingsbeleid. In de tijd en als gevolg van veranderde omstandigheden kan dit beleid van opzet, inhoud en intensiteit wijzigen.»⁵

¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 28 726, E, p. 1.

² *Kamerstukken II* 2015/16, 34 512, nr. 3, p. 9.

³ *Handelingen I*, 21 april 1998, p. 28–1431 en *Kamerstukken II* 2008/09, 31 828, nr. 9, p. 18.

⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 31 828, nr. 9, p. 18.

⁵ NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*, p. 10.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ook of er eerder uitspraken zijn gedaan door de grondwetgever over de gewenste wijze van uitleg van dit artikel en of de mogelijkheid van een teleologische uitleg daarbij aan de orde is geweest.

De grondwetgever heeft zijn voorkeur uitgesproken voor de historisch-grammaticale uitleg van artikel 23 Grondwet tijdens de behandeling van het voorstel tot wijziging van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet in verband met de samenwerkingschool.⁶

Tijdens de parlementaire behandeling van de grondwetswijziging is de teleologische uitleg niet expliciet aan de orde gekomen. Wel is destijds door de regering als mede-grondwetgever in de Eerste Kamer gesteld dat het primaat van de historische-grammaticale uitleg van de Grondwet niet betekent dat andere interpretatiemethoden geen rol meer (kunnen) spelen.⁷

Waarom heeft de regering niet gepoogd om tot een oplossing te komen die wel passend is met de historisch-grammaticale uitleg, vragen de hier aan het woord zijnde leden.

Zoals in de memorie van toelichting en – herhaald – in het nader rapport is aangegeven, blijven de voorgestelde wijzigingen binnen de uitgangspunten zoals die zijn benoemd door de grondwetgever bij de laatste wijziging van artikel 23 Grondwet in 2006.⁸ Daarmee gaat dit wetsvoorstel uit van de historisch-grammaticale interpretatie van artikel 23 Grondwet.

Deze leden vragen vervolgens of in kaart is gebracht hoeveel informele samenwerkingscholen er zijn en of deze allemaal wel onder de voorgestelde wetsaanpassing zouden vallen. Indien dit niet het geval is, welke gevolgen verbindt de regering daar aan?

Een informele samenwerkingschool is een school die zich presenteert als een samenwerkingschool, terwijl de school geregistreerd staat als openbaar dan wel bijzonder. Hoeveel informele samenwerkingscholen er precies zijn, valt uit de registratie van OCW dus niet af te leiden. Er valt wel iets te zeggen over het aantal fusies tussen openbare en bijzondere scholen. Sinds 1 juni 2006 hebben er net iets meer dan tachtig van zulke scholenfusies plaatsgevonden, allemaal in het basisonderwijs. Voor vier van deze fusies geldt dat ten tijde van de fusie niet voldaan werd aan het continuïteitscriterium uit het wetsvoorstel. Deze scholen zullen dus geen gebruik kunnen maken van de overgangsregeling. Wanneer zij zich wel als samenwerkingschool presenteren, blijft dus sprake van een informele samenwerkingschool. Op deze scholen verandert er niets. Een informele samenwerkingschool biedt echter geen houvast aan ouders en leerlingen om de door hen gewenste identiteit op de langere termijn goed te waarborgen.

Voorts vragen zij welke maatregelen worden genomen indien er in het vervolg opnieuw scholen besluiten tot een informele samenwerkingschool.

De invulling van het wetsvoorstel sluit aan bij hoe informele samenwerkingscholen nu in de praktijk werken. Daarbij biedt het wetsvoorstel zekerheid aan betrokkenen dat de door hen gewenste bijzondere identiteit en het door hen gewenste openbare karakter ook op de langere termijn gewaarborgd blijven. Een informele samenwerkingschool biedt op dit moment onvoldoende zekerheid aan ouders, leraren en leerlingen op dit punt. Het ligt daarom niet in de lijn der verwachting dat er na invoering van onderhavig wetsvoorstel opnieuw scholen besluiten om een informele samenwerkingschool te vormen.

⁶ *Kamerstukken II 2004/05, 28 726, C, p. 3 en E, p. 1.*

⁷ *Kamerstukken II 2004/05, 28 726, E, p. 1.*

⁸ *Kamerstukken II 2015/16, 34 512, nr. 3, p. 9 en nr. 4, p. 5.*

Stel dat er net niet aan de vereisten van het huidige wetsvoorstel wordt voldaan, is dan met de teleologische uitleg elk handhavend ingrijpen van de regering niet al snel disproportioneel?

De vereisten in het huidige wetsvoorstel zijn dusdanig concreet en feitelijk dat handhavend ingrijpen van de overheid niet afhankelijk kan zijn van de wijze van uitleg van de wet. De regering is van mening dat handhavend optreden op basis van de wettelijk vastgelegde regels altijd proportioneel is.

In de memorie van toelichting is bovendien aangegeven dat het wetsvoorstel uitgaat van de historisch-grammaticale interpretatie. De interpretatie van de ruimte in de Grondwet leidt tot deze wettelijke regeling.

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat het huidige wetsvoorstel meer recht zou doen aan het voorstel van de Onderwijsraad. Zij vragen waarom slechts een gedeelte van het voorstel van de Onderwijsraad gevolgd is en vragen specifiek te beargumenteren op de onderdelen waar dit niet het geval is, waarom dat niet het geval is. Op de volgende onderdelen heeft de regering het advies van de Onderwijsraad niet gevolgd:

1. de samenwerkingsschool onder een stichting voor openbaar onderwijs
2. fusie tot samenwerkingsschool niet-toetsplichtig
3. inperking van de overgangsregeling.

De redenen hiervoor zijn de volgende:

Ad 1: De Onderwijsraad verwijst in zijn argumentatie naar zijn advies van vijftien jaar geleden. Sindsdien hebben zich echter ontwikkelingen voorgedaan die de verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs hebben verkleind. Zo is veel openbaar onderwijs verzelfstandigd en zijn de verschillen tussen ambtenaren en werknemers bij initiatiefwet van de Eerste Kamer inmiddels aanzienlijk verkleind. Daarom is het ook relevant de overeenkomsten en mogelijkheden te benadrukken. De kern van het duale systeem is immers dat aan zowel openbaar als bijzonder onderwijs zo goed mogelijk recht wordt gedaan. De regering is van oordeel dat door haar gekozen vormgeving van de samenwerkingsschool op schoolniveau (in plaats van op bestuursniveau) ertoe leidt dat het ook mogelijk is dat een samenwerkingsschool door een stichting voor openbaar onderwijs in stand wordt gehouden.

Ad 2: Een samenwerkingsschool kan onder dit wetsvoorstel alleen tot stand komen wanneer ten minste één van de scholen met opheffing bedreigd wordt. In het kader van de fusietoets worden alle toetsplichtige fusies nu nogmaals getoetst. Wanneer de continuïteit van een school in gevaar is geldt dat als rechtvaardigingsgrond. In feite wordt een fusie tot samenwerkingsschool nu twee keer getoetst op continuïteit. Aan deze dubbele belasting komt verandering met dit wetsvoorstel.

Ad 3: De regering hecht er aan dat schoolbesturen van de voorgestelde overgangsbepaling gebruik kunnen maken, omdat de keuzevrijheid voor openbaar en bijzonder onderwijs hiermee ook formeel wordt geregeld en (toekomstige) leerlingen de zekerheid hebben dat het openbare karakter en de bijzonder identiteit geborgd zullen blijven. Desalniettemin moet de samenwerkingsschool een uitzondering blijven in het duale systeem. Daarom acht de regering het noodzakelijk om ook voor die groep scholen die zich beroept op het overgangsrecht het continuïteitscriterium te hanteren. Schoolbesturen hebben bovendien aangegeven dat zij graag informele samenwerkingsscholen omzetten in formele samenwerkingsscholen zodra dit wetsvoorstel in werking is getreden.

De leden van de SGP-fractie hebben ook een aantal vragen gesteld over het continuïteitscriterium. Op basis van het eerdere advies van de Raad van State is het continuïteitscriterium door de regering aangepast,

waardoor de reikwijdte van het huidige wetsvoorstel iets beperkter is. Zij vragen of een getalsmatige aanpassing de strijdigheid met de Grondwet kan opheffen.

Zowel de Onderwijsraad als de Raad van State doen in hun adviezen een suggestie voor een getalsmatige invulling van het continuïteitscriterium voor de totstandkoming van de samenwerkingsschool. Beiden geven aan dat juist deze getalsmatige invulling bepaalt in hoeverre de uitzonderingspositie van de samenwerkingsschool nog is gewaarborgd. Het wetsvoorstel hanteert de norm die de Onderwijsraad voorstelt (een afnemende marge boven de opheffingsnorm). In de gevraagde voorlichting suggereert ook de Raad van State een afnemende marge, maar hanteert daarbij een beperktere grens die nauwelijks een verruiming is ten opzichte van de huidige situatie. Het feit dat zowel Onderwijsraad als Raad van State een verschillende norm voorstellen illustreert dat over de hoogte van de continuïteitsnorm binnen de Grondwet verschillende standpunten mogelijk zijn. De grondwetgever heeft zich niet uitgesproken over de invulling van het continuïteitscriterium. Wellicht gaat de regering een klein stapje verder dan de Raad van State, maar dat is een graduele afweging. Te constateren dat we daarmee in strijd zouden zijn met de Grondwet zou volgens de regering te kort door de bocht zijn, omdat de Grondwet geen getalsmatig criterium bevat. Dat is een punt van afweging voor ons als wetgever.

Deze leden vragen ook waarom de regering het wetsvoorstel wel aanpast, terwijl zij vervolgens in het mondeling overleg aangeeft dat zij de strijdigheid met de Grondwet ontkent. Er is toch geen enkele grond om te veronderstellen dat de Grondwet anders geïnterpreteerd zou kunnen of moeten worden?

Zoals bij de vorige vraag is geantwoord, zijn er verschillende standpunten mogelijk over de hoogte van de norm die bepaalt of een school met opheffing wordt bedreigd, hetgeen immers een voorwaarde is die de grondwetgever heeft gesteld. De regering heeft het continuïteitscriterium naar aanleiding van het advies van de Raad van State aangepast omdat zij het eens was dat het met name van belang was om de scholen in dunbevolktere gebieden (met een lage opheffingsnorm) meer ruimte te geven om een samenwerkingsschool kunnen vormen. De marge boven de opheffingsnorm is daar groter dan de marge bij een hogere opheffingsnorm. Volgens de regering was en is er geen sprake van strijdigheid met de Grondwet.

Volgens deze leden heeft de Onderwijsraad geconstateerd dat de empirische onderbouwing ontbreekt, en heeft hij niet gesteld dat de praktijk aanleiding zou moeten zijn om de Grondwet anders in te vullen. Volgens de leden van de SGP-fractie kunnen informele samenwerkingscholen prima werken, zonder de wet daarvoor aan te passen. De NCOR zou juist ook gewaarschuwd hebben voor de «normative Kraft des Faktischen»; actuele omstandigheden en beleidsmatige voorkeuren kunnen de grondwettelijke normen in normatieve zin onder druk zetten. Kan de regering in het licht hiervan aangeven waarom zij zich desondanks beroept op de Onderwijsraad en het NCOR?

Zowel de Onderwijsraad en de hoogleraren van het NCOR hebben in hun adviezen aangegeven dat de wetgever een zekere ruimte heeft om de bij de Grondwetswijziging bepaalde voorwaarden in te vullen waaraan een samenwerkingsschool moet voldoen. De regering betoogt in de memorie van toelichting nadrukkelijk op welke manier zij invulling geeft aan die voorwaarden.

Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad heeft de regering een nadere onderbouwing gegeven van de empirische noodzaak voor deze wetswijziging, en heeft zij ook in de memorie van toelichting nader aangegeven welke nadelen er voor ouders en leraren kunnen kleven aan

een informele samenwerkingsschool. In een informele samenwerkings-school is immers de continuïteit van het openbare en het bijzondere onderwijs niet duurzaam geborgd, maar berust deze louter op een informele afspraak.

Vervolgens hebben de leden van de SGP-fractie een aantal vragen over de uitleg van het grondwetsartikel. Ten eerste vragen zij of de regering kan bevestigen dat zij nog steeds het primaat van de historisch-grammaticale interpretatie onderschrijft.⁹

Dit wetsvoorstel gaat inderdaad uit van de historisch-grammaticale interpretatie van artikel 23 Grondwet. Dit betekent echter niet dat andere interpretatiemethoden geen rol meer (kunnen) spelen.

Ten tweede willen zij weten of de regering suggereert dat de onderbouwing van het wetsvoorstel afhankelijk is van de overstap naar een nieuwe interpretatiemethode?

De regering suggereert niet een overstap naar een nieuwe interpretatiemethode om het wetsvoorstel te kunnen onderbouwen. De regering geeft juist aan op welke manier zij binnen de bij de grondwetswijziging gegeven uitgangspunten voor het behoud van het duale bestel blijft. In de memorie van antwoord heeft de regering gerefereerd aan een eerdere opmerking in de wetsbehandeling dat de behoefte van de praktijk weliswaar niet doorslaggevend is om de huidige regeling van de wettelijke regeling van de samenwerkingsschool te wijzigen, maar dat de praktijk wel een reden kan zijn om binnen het grondwettelijk kader een andere invulling te zoeken. Ook is eerder al aangegeven dat mede gelet op de algehele (grondwettelijke) verantwoordelijkheid van de regering voor het onderwijsbestel er binnen de grondwettelijke grenzen moet kunnen worden ingespeeld op veranderingen in de maatschappij. Volgens de regering zorgt de voorgestelde aanpassingen voor de benodigde balans tussen enerzijds de uitgangspunten van de grondwetgever voor de samenwerkingsschool en anderzijds vanuit de behoefte uit de praktijk.

Deelt de regering de opvatting dat het van wezenlijk belang is om bij de behandeling van dit wetsvoorstel te weten welke interpretatiemethode eraan ten grondslag ligt, zo vragen de leden van de SGP-fractie vervolgens.

Deze mening deelt de regering. Vandaar dat zij in de memorie van toelichting heeft aangegeven dat het wetsvoorstel uitgaat van de historisch-grammaticale interpretatie. Om die reden blijft de regering ook binnen de grenzen van de uitgangspunten van de grondwetgever gebleven met haar voorgestelde wijzigingen.

Ter onderbouwing van de noodzaak van het wetsvoorstel is aangegeven dat mede gelet op de algehele verantwoordelijkheid van de regering voor het onderwijsbestel er binnen de grondwettelijke grenzen moet kunnen worden ingespeeld op veranderingen in de maatschappij, zoals die bijvoorbeeld blijken uit de behoefte van de praktijk. Zoals de Staatssecretaris in het mondeling overleg met uw Kamer heeft aangegeven, is te zien dat geen enkele samenwerkingsschool tot stand is gekomen na de grondwetswijziging. Terwijl er in het veld wel behoefte is aan deze vorm van samenwerking. De regering heeft ervoor gekozen om de criteria voor totstandkoming van de samenwerkingsschool daarom te versoepelen. Deze versoepeling leidt er volgens de regering toe dat de samenwerkings-school nog steeds een uitzonderingsvariant is, maar niet een zodanige uitzondering dat het geen optie is voor situaties waarin de totstandkoming van een samenwerkingsschool juist de continuïteit van het openbare of het bijzonder onderwijs kan waarborgen. Daarom is de regering op zoek

⁹ Vgl. *Kamerstukken I* 2004/05, 28 726, E, p. 1.

gegaan naar de ruimte die de historische-grammaticale uitleg van het vierde lid kan bieden, namelijk een iets aangepaste invulling van de uitzonderingspositie van de samenwerkingsschool, maar nog wel binnen de kaders die zijn gegeven door de grondwetgever.

En kan de regering toelichten waarom de suggestie van een nieuwe interpretatiemethode pas in de behandeling in de Eerste Kamer op tafel komt? Ook vragen zij of de regering kan aangeven waarom het bij de toepassing van een nieuwe grondwetsinterpretatie niet nodig is om overleg te voeren met de Tweede Kamer en adviesorganen gelegenheid te geven hun zienswijze te geven?

Zoals in antwoord op voorgaande vragen is aangegeven, bestrijdt de regering dat er in dit wetsvoorstel een nieuwe interpretatiemethode van artikel 23, vierde lid, Grondwet wordt voorgesteld. In de memorie van toelichting is reeds gesteld dat in het onderhavige wetsvoorstel een andere, soepelere invulling van de – open – continuïteitnorm wordt voorgesteld, waarmee een geobjectiveerde norm wordt gehanteerd die gerelateerd is aan de opheffingsnorm. Volgens de regering past deze invulling nog steeds binnen de grondwettelijke uitgangspunten en de wetsgeschiedenis van de samenwerkingsschool als uitzonderingsvariant. Ook is in de toelichting ter onderbouwing van het wetsvoorstel aangegeven dat een belangrijke reden voor het wetsvoorstel is dat de huidige regeling van de samenwerkingsschool onvoldoende uitvoerbaar blijkt te zijn in de praktijk. Invoering van die wet heeft tot nog toe niet geleid tot het vormen van nieuwe formele samenwerkingsscholen. Het aantal informele samenwerkingsscholen groeit daarentegen nog steeds. Met andere woorden: de ervaring met de huidige regeling voor samenwerkingsschool gaf volgens de regering reden binnen het grondwettelijk kader om op zoek te gaan naar een andere invulling. Van deze opvatting hebben de adviesorganen en de Tweede Kamer kennis kunnen nemen.

Vervolgens is tijdens de parlementaire behandeling van onderhavig wetsvoorstel desgevraagd door de regering ook aangegeven dat de algehele (grondwettelijke) verantwoordelijkheid van de regering voor het onderwijsbestel met zich mee kan brengen dat binnen de grondwettelijke grenzen ingespeeld moet kunnen worden op veranderingen in de maatschappij.¹⁰ Er kunnen immers redenen zijn om binnen het grondwettelijk kader een andere invulling te zoeken.

Tijdens het plenaire debat in de Tweede Kamer heeft de Staatssecretaris daarover gezegd: «Het criterium is in mijn ogen alleen aangepast aan de praktijk om ervoor te zorgen dat er wel enige ruimte is. Anders is de samenwerkingsschool zoals die de afgelopen jaren ook steeds was, meer een theoretische optie op papier maar knellen de regels te veel in de praktijk om ook gebruik te maken van de wettelijke mogelijkheden.»¹¹

Kan de regering aangeven waarom het aan de wetgever zou zijn om te besluiten tot een wijziging van de interpretatiemethode van de Grondwet, terwijl de grondwetgever juist in het kader van de behandeling van de samenwerkingsschool de historisch-grammaticale interpretatie als richtinggevend heeft aangemerkt?

Zoals eerder aangegeven doet de regering geen voorstel om de interpretatiemethode van het vierde lid van artikel 23 Grondwet te wijzigen. De regering stelt een modernere invulling voor van de uitgangspunten ter waarborging van het duale bestel.

Bij de behandeling van de grondwetswijziging heeft de regering meermaals aangegeven dat de bij de grondwetswijziging naar voren gebrachte uitgangspunten voor de samenwerkingsschool als richtsnoer

¹⁰ *Kamerstukken II 2015/16, 34 512, nr. 4, p. 15.*

¹¹ *Handelingen II 2015/16, 37-35-2.*

voor wetgeving gelden, maar dat concrete in wetgeving vastgelegde voorschriften niet als enig mogelijke uitleg hiervan kunnen gelden. Een andere invulling van de uitgangspunten van de grondwetgever dan de huidige wettelijke regeling is dus mogelijk, hetgeen ook de hoogleraren van het NCOR hebben geconcludeerd. In het voorliggende wetsvoorstel is op een andere wijze invulling gegeven aan de destijds afgesproken waarborgen voor het duale stelsel.

Tijdens de behandeling van de grondwetswijziging in de Eerste Kamer heeft de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken Pechtold het volgende hierover gezegd: «Allereerst moeten wij ons ervan bewust zijn dat de grondwetgever en de wetgever in staatsrechtelijke zin verschillende organen zijn. De wetgever moet de Grondwet natuurlijk ook interpreteren. Voor die interpretatie zijn tekst en geschiedenis van de grondwetbepalingen van groot belang. De wetgever – de regering, de Tweede Kamer en de Eerste Kamer – is gebonden aan de Grondwet. Daarmee is niet gezegd dat er geen enkele ruimte meer is voor de wetgever, maar die ruimte is wel beperkt.»¹²

Het feit dat de regering deze wetswijziging voorstelt, impliceert dat gebruik wordt gemaakt van deze (weliswaar beperkte) ruimte die de grondwetswijziging biedt voor de verschillende mogelijkheden van uitwerking.

De leden van de SGP-fractie vragen vervolgens of de regering kan aangeven waarom het feitelijk gebruik, in casu het beperkte gebruik, van een wettelijke mogelijkheid om de samenwerkingsschool te vormen leidend zou zijn voor het vaststellen van de reikwijdte van de Grondwet. Wanneer de Minister van onderwijs constateert, vanuit zijn medeverantwoordelijkheid voor het onderwijsbestel, dat een wettelijke regeling niet uitvoerbaar is of belemmerend werkt, dan kan dat voor hem een reden zijn om binnen het grondwettelijk kader een invulling te zoeken die wél uitvoerbaar is. De regering wil kunnen inspelen op veranderingen in de maatschappij binnen de grondwettelijke grenzen. Volgens de Onderwijsraad biedt artikel 23 Grondwet nog steeds ruimte om dat te doen, maar pleit hij wel voor een ruimere interpretatie om beter te passen in de moderne tijd.¹³

Ook willen deze leden weten waarom de regering het beperkte gebruik opvoert als argument dat de wettelijke regeling vergaand verruiming behoeft, terwijl de wijziging van de Grondwet enkel brede steun heeft kunnen verkrijgen onder toezegging dat de samenwerkingsschool tot uitzonderingssituaties beperkt zou blijven.

De grondwetgever heeft in 2006 duidelijk uitgesproken dat de samenwerkingsschool een uitzonderingsvariant binnen het bestel moet blijven. Die notie was dan ook een van de uitgangspunten bij het wetsvoorstel. De regering constateert echter dat de eisen die nu aan de samenwerkingsschool worden gesteld een dusdanig hoge drempel opwerpen dat de Wet samenwerkingsschool van 2011 een dode letter is en de samenwerkingsschool daarmee geen uitzondering is binnen het bestel, maar een fictie. Sinds 2011 is er namelijk in het geheel geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om een samenwerkingsschool te vormen. De regering heeft onderzocht hoe dat komt en is tot de conclusie gekomen dat daar twee redenen voor zijn 1) het continuïteitscriterium, 2) de manier waarop de samenwerkingsschool bestuurlijk is vormgegeven. Met dit wetsvoorstel wordt daarin verandering gebracht.

Anders dan de leden van de SGP-fractie is de regering van mening dat de samenwerkingsschool ook met dit wetsvoorstel een uitzonderingsvariant blijft. In de eerste plaats geldt dat een samenwerkingsschool niet kan

¹² *Handelingen I* 2005/06, 20-943.

¹³ Onderwijsraad (2012) «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief», P. 7.

worden gesticht, maar alleen door fusie van een bestaande openbare en een bijzondere school tot stand kan komen. Dit uitgangspunt geldt nu al en wordt in het voorliggende wetsvoorstel onverminderd gehandhaafd. Anders dan nu is in het voorliggende wetsvoorstel de aanvullende eis opgenomen dat de fuserende basisscholen minstens zes jaar zijn bekostigd en de scholen in het voortgezet onderwijs alle leerjaren moeten omvatten. Zo wordt voorkomen dat een school wordt opgericht met het oogmerk om korte tijd daarna te fuseren tot samenwerkingschool. In de tweede plaats blijft er een continuïteitscriterium van kracht dat is gerelateerd aan de opheffingsnorm, dit criterium is ruimer dan voorheen. Met de verruiming van het continuïteitscriterium wordt vooral aan scholen in gemeenten met een lage opheffingsnorm (en een lage leerlingendichtheid) meer ruimte geboden om tijdig te kunnen fuseren tot samenwerkingschool. Voor scholen in gemeenten met een hoge opheffingsnorm is er niet of nauwelijks sprake van een verruiming. Over de verruiming van het continuïteitscriterium en de mogelijk getalsmatige toename van het aantal samenwerkingscholen zijn gedurende het wetstraject veel vragen gesteld. Onder andere door de leden van de SGP-fractie. Daarbij wordt gewezen op het percentage van de scholen dat op grond van dit criterium mogelijk in aanmerking komt voor de vorming van een samenwerkingschool. Onder de huidige wet voldoet echter ook al 16 procent van de scholen aan het continuïteitscriterium.

Het aantal scholen dat voldoet aan het continuïteitscriterium zegt kennelijk weinig over het aantal scholen dat ook gebruik zal maken van de mogelijkheid. Dat valt te verklaren uit de omstandigheid dat 1) een groot deel van deze scholen geen fusie overweegt, en 2) een andere meer voor de hand liggende fusiepartner in de nabije omgeving beschikbaar is, bijvoorbeeld van het eigen bestuur of een vergelijkbare denominatie. Een betere inschatting valt te maken aan de hand van de cijfers van de afgelopen jaren met betrekking tot de fusies tussen openbare en bijzondere scholen. Sinds 2006 waren dat er ruim tachtig. Los van deze cijfers komt de promovendus Erik Renkema op een lijst van iets meer dan zestig scholen die zich momenteel als samenwerkingschool presenteren. Dit zijn eerder de aantallen waaraan gedacht moet worden als het gaat om de vorming van samenwerkingscholen in de komende jaren. Het is daarom onze inschatting dat de komende jaren pakweg een tiental samenwerkingscholen per jaar zal worden gevormd. Na 2022 is er weer sprake van een lichte groei van het aantal leerlingen en zal de behoefte aan de vorming van samenwerkingscholen daarmee wellicht weer afnemen. Op dit moment zijn er iets meer dan 6300 scholen voor basisonderwijs in Nederland. Ook getalsmatig zal de samenwerkingschool naar verwachting daarmee een uitzondering blijven.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het op grond van het voorstel mogelijk blijft dat scholen die zich ruim boven de opheffingsnorm bevinden omgevormd kunnen worden tot samenwerkingschool. Zij vragen of de regering kan aangeven waarom het scholen toegestaan moet worden samenwerkingschool te worden wanneer zij jaren ruim en stabiel boven de opheffingsnorm hebben verkeernd en er de komende jaren «geen vuiltje aan de lucht is».

Met het aangepaste continuïteitscriterium in het wetsvoorstel wordt ervoor gezorgd dat in gebieden met een lage opheffingsnorm de vorming van een samenwerkingschool een reële optie is op het moment dat sluiting of fusie wordt overwogen. Dat het leerlingenaantal van een school zich boven de opheffingsnorm bevindt, wil niet zeggen dat «er geen vuiltje aan de lucht is». De opheffingsnorm bepaalt of een school in aanmerking kan blijven komen voor bekostiging en is geen garantie dat een school open kan blijven. In gebieden met een lage leerlingendichtheid

en daarmee een lage opheffingsnorm zien we dat het voortbestaan van een school in het geding is, ruim voordat de opheffingsnorm in beeld komt.

Tot slot vragen deze leden zich af waarom het vereiste van een bedreiging van de continuïteit materieel wordt losgelaten en worden beleidsmatige overwegingen ook als grondslag geaccepteerd.

De (grond-)wetsgeschiedenis heeft als voorwaarde gesteld dat de samenwerkingschool als niet-reguliere variant kan worden toegelaten als de continuïteit van het openbaar en bijzonder onderwijs vanwege een te gering aantal leerlingen op termijn in gevaar komt. Er zijn echter verschillende manieren waarop deze voorwaarde kan worden uitgewerkt in objectieve getalscriteria. Dat stellen ook de hoogleraren van het NCOR in het advies

«Regeling van de samenwerkingschool in krimpgebieden». Wel relateren zij deze criteria expliciet aan de opheffingsnormen in een gebied. Dit advies heeft de regering overgenomen en het continuïteitscriterium is vormgegeven aan de hand van objectieve criteria gerelateerd aan de opheffingsnorm. Daarbij is rekening gehouden met het gegeven dat de keuze voor schoolsluiting of fusie in gebieden met een lage opheffingsnorm wordt gemaakt lang voordat die opheffingsnorm is bereikt. De objectieve norm is in het wetsvoorstel geformuleerd als een afnemende marge bovenop de opheffingsnorm. Zo wordt er voor gezorgd dat met name in dunbevolkte gebieden met een lage opheffingsnorm meer ruimte wordt gegeven om een samenwerkingschool te vormen. Dat is conform het advies van de Onderwijsraad en de gezamenlijke reactie van de profielorganisaties ISBO, LVGS, VBS, Verus, VGS en VKO op de internetconsultatie.

3. Bestuurlijke vormgeving

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of het duale bestel niet juist impliceert dat er verschil is tussen openbaar en bijzonder onderwijs, hoe moeten ze het argument van gelijkwaardigheid nu verstaan? Voorts vragen zij of elk verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs in strijd is met de Grondwet. Zij achten dit onmogelijk. De regering is van mening dat het duale bestel een belangrijke grondslag is voor de inrichting van het Nederlandse onderwijsbestel. Het is voor een goede invulling daarvan belangrijk dat openbaar en bijzonder onderwijs een gelijkwaardige positie hebben.¹⁴ Verschillen die er zijn moeten dus logisch verklaarbaar zijn vanuit de wezenlijke kenmerken van het duale bestel. Het duale bestel impliceert immers inderdaad dat er inhoudelijke verschillen bestaan tussen openbaar en bijzonder onderwijs, bijvoorbeeld op het punt van algemene toegankelijkheid van het onderwijs. Waar deze verschillen echter niet voortkomen uit deze wezenlijke kenmerken, is de regering van mening dat de verschillen zo veel mogelijk weggenomen dienen te worden.

Ook vragen zij of het publiekrechtelijke karakter van een stichting voor openbaar onderwijs er in zichzelf niet aan in de weg staat dat een gelijkwaardige positie onmogelijk is. In het voorliggende voorstel baseert het bevoegd gezag de vormgeving en bewaking van de bijzondere identiteit op de opvattingen van een identiteitscommissie op de school zelf. Hierdoor wordt het, naar het oordeel van de regering, ook voor een stichting voor openbaar onderwijs mogelijk en verantwoord om een samenwerkingschool in stand te houden. Deze mogelijkheid is, zoals eerder opgemerkt, niet nieuw. Voor de Wet Samenwerkingscholen was het mogelijk om een openbare school

¹⁴ *Kamerstukken II 2014/15, 31 135, nr. 54.*

uit te breiden met een bijzondere richting. Ook toen al kon een bestuur voor openbaar onderwijs een school in stand houden waaraan bijzonder onderwijs werd gegeven. Deze mogelijkheid werd afgeschaft met de invoering van de Wet Samenwerkingsschool, omdat hij niet voldoende waarborgen bood voor gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Deze waarborgen worden in het huidige wetsvoorstel wel expliciet uitgewerkt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben zorgen bij de figuur van de identiteitscommissie. Zij vragen wie er uiteindelijk juridisch verantwoordelijk is voor het toezicht en welke interventiemogelijkheden er zijn voor de toezichthoudende figuur. Voorts vragen zij hoe wordt uitgesloten dat de gemeenteraad niet uiteindelijk toch verantwoordelijk raakt voor wezenskenmerken van de identiteit van de school. Op welke wijze past dat binnen artikel 23 Grondwet? Zij vragen zich ook af of niet voorkomen moet worden dat de overheid zich op enig moment heeft uit te laten over de invulling van de identiteit en daarmee een voorkeur moet uitspreken voor een bepaalde stroming in een geloofsovertuiging. Het wetsvoorstel verplicht een evenwichtig samengestelde identiteitscommissie op schoolniveau die de spil vormt als het gaat om de vormgeving van en het toezicht op de bijzondere identiteit en het openbare karakter van de samenwerkingsschool. De identiteitscommissie heeft een stevige positie, doordat zij een beroep kan doen op een geschillenbeslechter bij een geschil met het bevoegd gezag. Het is niet langer het bevoegd gezag maar de gemeenschap van ouders en leraren op de school zelf die het openbare karakter en de bijzondere identiteit vormgeven. Uiteraard blijft de stichting het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool. De taken en bevoegdheden van de identiteitscommissie die zien op het openbare karakter en de identiteit van de samenwerkingsschool moeten in de statuten worden vastgelegd. In het schoolplan en de schoolgids wordt aangegeven op welke wijze de identiteitscommissie invulling geeft aan het openbare karakter en de identiteit. Door deze wettelijke en statutaire waarborgen is voorzien in voldoende garantie voor de bijzondere identiteit van de samenwerkingsschool. De regering gaat er vanuit dat de gemeenteraad zijn rol goed kan vervullen, aangezien de samenwerkingsschool er niet zal komen als de gemeenteraad zich niet kan vinden in de statuten en de verantwoordelijkheden die daarin zijn neergelegd. De eisen die met het wetsvoorstel gesteld worden aan de bestuurlijke inrichting zijn bewust beperkt tot wat nodig is om de identiteitscommissie stevig te verankeren en niet ingrijpender dan de eisen die de huidige wet stelt aan de toezichthoudende rechtsorgaan. Deze figuur van de identiteitscommissie is ontleend aan de staande praktijk waarin betrokkenen de details van de bestuurlijke inrichting invullen. De wetswijziging wordt met het duale bestel verenigbaar geacht omdat de vormgeving en bewaking van de bijzondere identiteit verlegd wordt van het bestuurlijke niveau naar een wettelijk voorgeschreven identiteitscommissie op schoolniveau. Daarmee wordt het bezwaar weggenomen dat de overheid een bepalende invloed krijgt op het bijzonder onderwijs binnen samenwerkingsscholen die onder dat bestuur vallen. Voorts wordt de invloed van de gemeente beperkt tot het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen ten slotte welke problemen er ontstaan indien dit wetsvoorstel niet voor het zomerreces wordt behandeld.

Dit wetsvoorstel ligt nu al enige tijd bij de Eerste Kamer. De Eerste Kamer heeft in de tussentijd niet stilgezeten en de Raad van State verzocht om een voorlichting en een mondeling overleg georganiseerd tussen de vaste commissie en de Staatssecretaris. De regering zou het betreuren als de behandeling van het wetsvoorstel na deze grondige voorbereiding wordt

uitgesteld tot na het reces. Voor ouders, scholen en schoolbesturen is het van belang om te weten of dit wetsvoorstel wordt aangenomen of niet, zodat zij weten of de vorming van een samenwerkingschool een optie is in hun specifieke situatie. Zolang dit wetsvoorstel niet is aangenomen ontbreekt de samenwerkingschool in de gereedheidskist van scholen en besturen die samen zoeken naar een manier om een toekomstbestendig onderwijsaanbod te realiseren. De samenwerkingschool is daarbij met name van belang in kernen die te maken hebben met leerlingendaling.

Er zijn bij het ministerie verschillende scholen bekend die graag gebruik zouden maken van de verruiming, maar niet nog langer willen en kunnen wachten. De verwachting is dat zij verder zullen gaan met het fusieproces en een informele samenwerkingschool zullen vormen. Dit is een constructie die voor ouders geen zekerheid voor de lange termijn biedt. Ook van de PO-Raad horen wij dat leden aandringen op snelle behandeling, omdat zij de ruimte die het wetsvoorstel biedt nodig hebben voor de uitvoering van hun reeds voorbereide fusies.

De leden van de fractie van de SGP geven aan ernstige twijfels te hebben bij de bestuurlijke vormgeving zoals dit wetsvoorstel beoogt. Zij vragen zich af of de regering van mening blijft dat het onjuist is dat de Raad van State strijdigheid met de Grondwet constateert.

Voor de regering is het doel van dit wetsvoorstel van belang: de continuïteit van het openbare of bijzondere onderwijs te waarborgen onder de voorwaarde dat de de samenwerkingschool een uitzondering zal blijven binnen het duale stelsel. We zien in de praktijk door de huidige regeling dat er sprake is van een asymmetrie in mogelijkheden die openbare en bijzondere besturen voor handen zijn bij een dreigende opheffing. Bij de wetsbehandeling in 2011 is ervan uitgegaan dat er eenpitters zouden ontstaan: een nieuw op te richten bestuur die een samenwerkingschool in stand houdt. 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 bestaand schoolbestuur te laten vallen, die aan de wettelijke voorwaarden voldoet. Daar zijn de bestaande bijzondere besturen wel degelijk in een voordeliger positie dan de openbare besturen, omdat het thans niet wettelijk mogelijk is om een samenwerkingschool onder een openbaar bestuur op te hangen. De praktijk leert dat in heel veel gebieden met leerlingendaling schoolbesturen met elkaar om tafel zitten om te zorgen dat er ook over vijf of tien jaar nog steeds een toekomstbestendig en divers onderwijsaanbod is. Wanneer samenwerkingscholen alleen onder een bijzonder bestuur zouden kunnen vallen, zou dat de totstandkoming van een toekomstbestendig onderwijsaanbod kunnen beletten. Door de wettelijke regeling te verruimen zodat samenwerkingscholen ook door een openbaar bestuur in stand gehouden kunnen worden, doen we meer recht aan de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever om samenwerkingscholen mogelijk te maken in situaties waarin de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs daarom vraagt.

Daarbij is de regering van mening dat de spanningen die de Raad van State constateert bij een samenwerkingschool onder een openbaar bestuur inherent zijn aan het concept samenwerkingschool, namelijk de combinatie van de wezenskenmerken van het openbaar met het bijzonder onderwijs. De regering is van mening dat als twee schoolbesturen er op het moment van dreigende opheffing voor kiezen een samenwerkingschool te vormen, de verantwoordelijken voor deze keuze onderling goede afspraken moeten kunnen maken, bijvoorbeeld in de statuten, over waar het mogelijk kan wringen tussen het bijzondere en openbare domein van de samenwerkingschool.

Het wetsvoorstel regelt daarnaast dat de waarborgen voor de gelijkwaardigheid tussen het openbare en bijzondere onderwijs voortaan op het niveau van de school wordt vormgegeven (een evenwichtig samengestelde identiteitscommissie) in plaats op bestuursniveau zoals het thans is geregeld. De Grondwet staat naar het oordeel van de regering niet aan deze verplaatsing in de weg. De invulling van de identiteit (waaronder in dit wetsvoorstel zowel het openbare karakter als de identiteit van het bijzonder onderwijs wordt verstaan) speelt zich immers af binnen de muren van de school.

De leden van de fractie van de SGP vragen voorts hoe zich de bestuurlijke vormgeving via een stichting voor openbaar onderwijs verhoudt met het neutraliteitsvereiste.

Op de samenwerkingschool onder een openbaar bestuur wordt de invulling van het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de school bepaald door de identiteitscommissie op schoolniveau en niet op bestuursniveau. In het schoolplan en de schoolgids moet worden aangegeven op welke wijze de identiteitscommissie hieraan invulling geeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om aspecten van het personeelsbeleid, keuzes voor lesmethodes en de vormgeving van vieringen en dagopeningen. Het personeelsbeleid is uiteindelijk een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Het instandhouden van een samenwerkingschool betekent echter dat het bevoegd gezag de daarmee samenhangende adviezen van de identiteitscommissie inpast in het personeelsbeleid.

In dit verband wil de regering nog opmerken dat het een openbare stichting binnen de grenzen van de wet vrij staat om een samenwerkingschool in stand te houden, er is geen verplichting daartoe. Openbare scholen die bezwaar hebben tegen een samenwerkingsvorm met het bijzonder onderwijs (of omgekeerd) zullen zeker niet kiezen voor de meest vergaande samenwerkingsvorm, te weten de samenwerkingschool. De praktijk leert bovendien dat scholen die zich in hun voortbestaan bedreigd voelen en die geen principiële bezwaren hebben tegen een samenwerkingsvorm met het bijzonder onderwijs (of omgekeerd), toch eerder kiezen voor samenvoeging met een school van dezelfde richting dan voor de toch lastiger route van een (informele) samenwerkingschool.

En wat betekent dit als een identiteitscommissie bij bepaalde benoemingen levensbeschouwelijke eisen stelt voor het vereiste van algemene benoembaarheid waarmee een stichting voor openbaar onderwijs dient te handelen, zo vragen de leden van de fractie van de SGP.

De levensbeschouwelijke neutraliteit en algemene benoembaarheid verbieden een identiteitscommissie niet om personeel voor te dragen dat in staat is om onderwijs te verzorgen dat recht doet aan de godsdienstige of levensbeschouwelijke opvatting die samenhangt met de richting van het bijzonder onderwijs dat in deze samenwerking is betrokken. Artikel 3 van de Grondwet staat hieraan geenszins in de weg.

Maar ook onder de huidige regeling kan zich de situatie voordoen dat het «bijzondere» deel van het bestuur ontslag van een leerkracht voorstelt wegens problemen die samenhangen met de richting. De vraag is of in de huidige situatie een bestuur (bijzonder of openbaar) van haar leerkrachten op een samenwerkingschool zou kunnen vragen of zij de grondslag van het bijzondere deel van de samenwerkingschool moet onderschrijven (in plaats van «slechts» respecteren). Een dergelijk onderscheid ten aanzien van leerkrachten op een samenwerkingschool zou zich nu ook al niet verhouden tot de Algemene wet gelijke behandeling. Onderscheid mag namelijk alleen worden gemaakt door een instelling voor bijzonder onderwijs ten aanzien van personen die voor haar werkzaam zijn op grond van godsdienst, voor zover deze kenmerken vanwege de aard van de betrokken specifieke beroepsactiviteit of de context waarin deze wordt

uitgeoefend een wezenlijk, legitiem en gerechtvaardigd beroepsvereiste vormen, gezien de grondslag van de instelling. Een zodanig onderscheid mag niet verder gaan dan passend is, zo luidt het vijfde artikel, lid 2 van de Awgb.

De leden van de fractie van de SGP vragen vervolgens of de regering erop kan ingaan wat de positie van het bevoegd gezag is wanneer de identiteitscommissie om ontslag vraagt wegens problemen op levensbeschouwelijk terrein, waarbij de geloofwaardigheid van de leerkracht aan de orde is. Ook vragen zij of de regering het met de leden van de fractie van de SGP eens is dat een in te stellen identiteitscommissie niet kan afdoen aan de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is en blijft eindverantwoordelijk voor de samenwerkingsschool. Dat maakt dit wetsvoorstel niet anders. Werken op een samenwerkingsschool betekent inherent dat onderscheid op grond godsdienst of levensbeschouwing niet snel als passend zal worden geacht. Het is in de eerste plaats aan de identiteitscommissie om hierover goede en passende afspraken te maken. De positie van de identiteitscommissie ten opzichte van het bevoegd gezag is zo sterk mogelijk gemaakt door in het wetsvoorstel de verplichting op te nemen om in de statuten te voorzien in een geschillenregeling. Wanneer het bevoegd gezag een advies van de commissie niet overneemt, kan de identiteitscommissie besluiten om dit als geschil voor te leggen.

Ook vragen deze leden of de regering kan aangeven hoe het model van een identiteitscommissie en geschillenbeslechting zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid van de gemeente om de identiteit van het openbaar onderwijs te handhaven. Tot slot vragen zij of het bijvoorbeeld tot onbevredigende resultaten kan leiden wanneer een geschillencommissie zou oordelen dat het karakter van het openbaar onderwijs voldoende recht gedaan wordt, maar de gemeente ingrijpt omdat het openbare karakter aangetast zou worden?

Het is uiteindelijk aan de gemeente om te besluiten of het openbare karakter voldoende recht wordt gedaan. De controle van de gemeenteraad zal niet wezenlijk verschillen van de rol die de gemeenteraad nu al uitoefent op openbare scholen en samenwerkingsscholen. Er verandert namelijk niets aan de verplichting te rapporteren over de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. De regering gaat er dan ook vanuit dat de gemeenteraad hier prima toe in staat is. De gemeenteraad kan besluiten het openbare deel aan de samenwerkingsschool te onttrekken als het openbare karakter niet gewaarborgd is.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker