

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)

H

### NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP<sup>1</sup>

Vastgesteld 26 juni 2017

#### 1. Inleiding

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** danken de regering voor haar reactie op de voorlichting van de Raad van State over de vraag hoe het continuïteitscriterium en de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool, zoals opgenomen in het gewijzigd voorstel van wet, zich verhouden tot het grondwettelijk kader. Deze leden hebben met zorg kennisgenomen van enkele opvattingen van de regering in de memorie van antwoord met betrekking tot de uitleg van artikel 23 Grondwet. Zij danken de Staatssecretaris voor de toelichting op zijn visie in het mondeling overleg van 6 juni jl.<sup>2</sup>, maar stellen de regering graag nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **SGP** hebben met groeiende zorg kennisgenomen van de opstelling van de regering bij de behandeling van de Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool. Door het mondeling overleg van 6 juni jl. zijn deze zorgen niet verminderd. De leden van de fractie van de SGP hebben in ieder geval nog een aantal vragen.

#### 2. Continuïteitscriterium

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen of er sinds 1917 eerder is gekozen voor een afwijking van de standaard gehanteerde historisch-grammaticale uitleg. Zij vragen of er eerder uitspraken zijn gedaan door de grondwetgever over de gewenste wijze van uitleg van dit

<sup>1</sup> Samenstelling:

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

<sup>2</sup> Kamerstukken I 2016/17, 34 512, G.

artikel en of de mogelijkheid van een teleologische uitleg daarbij aan de orde is geweest. Indien dit niet het geval is, vragen deze leden waarom de regering niet heeft gepoogd om tot een oplossing te komen die wel passend is met de historisch-grammaticale uitleg.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of in kaart is gebracht hoeveel informele samenwerkingsscholen 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? Welke maatregelen worden genomen indien er in het vervolg opnieuw scholen besluiten tot een informele samenwerkingsschool? 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 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.

De leden van de **SGP**-fractie hebben een aantal vragen ten aanzien van 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. Echter, getalsmatige aanpassing kan toch geen strijdigheid met de Grondwet opheffen? Waarom past de regering het wetsvoorstel wel aan, 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?

De regering beroept zich op de de Onderwijsraad en het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR). Echter, de Onderwijsraad heeft in zijn advies juist gezegd dat de empirische onderbouwing ontbreekt, en helemaal geen stelling betrokken dat de praktijk aanleiding zou moeten zijn om de Grondwet anders in te vullen. Informele samenwerkingsscholen kunnen prima werken, zonder de wet daarvoor aan te passen. Hetzelfde geldt voor het advies van NCOR: daar is juist ook gewaarschuwd 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?

De regering geeft aan dat de behoefte in de praktijk niet doorslaggevend hoeft te zijn, maar wel reden kan zijn om binnen het grondwettelijk kader een andere invulling te zoeken. Zij wil kunnen inspelen op veranderingen. Daarvoor gaat zij zo ver dat zij de tot nu toe gehanteerde historisch-grammaticale uitleg van het grondwetsartikel wellicht wil inwisselen voor een teleologische. Dat roept de volgende vragen op:

- Kan de regering bevestigen dat zij nog steeds het primaat van de historisch-grammaticale interpretatie onderschrijft?<sup>3</sup> Suggereert de regering dat de onderbouwing van het wetsvoorstel afhankelijk is van de overstap naar een nieuwe interpretatiemethode?
- 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?

<sup>3</sup> Vgl. Kamerstukken I 2004/05, 28 726, E, p. 1.

- Kan de regering toelichten waarom de suggestie van een nieuwe interpretatiemethode pas in de behandeling in de Eerste Kamer op tafel komt? Kan zij 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?
- 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 samenwerkingschool de historisch-grammaticale interpretatie als richtinggevend heeft aangemerkt?
- Kan de regering aangeven waarom het feitelijk gebruik, in casu het beperkte gebruik, van een wettelijke mogelijkheid om de samenwerkingschool te vormen leidend zou zijn voor het vaststellen van de reikwijdte van de Grondwet? Waarom voert de regering het beperkte gebruik op 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 samenwerkingschool tot uitzonderingssituaties beperkt zou 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. Kan de regering 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? Waarom wordt het vereiste van een bedreiging van de continuïteit materieel losgelaten en worden beleidsmatige overwegingen ook als grondslag geaccepteerd?

### 3. Bestuurlijke vormgeving

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** lezen dat de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs een belangrijk argument is bij het huidige voorstel. Zij vragen of het duale bestel niet juist impliceert dat er verschil is en hoe ze dit argument nu moeten verstaan. Is elk verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs in strijd met de Grondwet? Zij achten dit onmogelijk. Bijvoorbeeld omdat de vrijheid van richting eenvoudigweg alleen geldt voor het bijzonder onderwijs. Zij wijzen ook op de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Ten aanzien van het voorstel 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.

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. 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? Moet niet voorkomen 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?

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

De leden van de fractie van de **SGP** hebben ernstige twijfels bij de bestuurlijke vormgeving zoals dit wetsvoorstel beoogt. Ook hier klemt de vraag: blijft de regering van mening dat het onjuist is dat de Raad van State strijdigheid met de Grondwet constateert? Hoe verhoudt zich de bestuurlijke vormgeving via een stichting voor openbaar onderwijs met het neutraliteitsvereiste? 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? Kan de regering erop 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? Is de regering het met de leden van de fractie van de SGP eens dat een in te stellen identiteitscommissie niet kan afdoen aan de verantwoordelijkheden en de bevoegdheden van het bevoegd gezag? Kan de regering 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? Kan het bijvoorbeeld tot onbevredigende resultaten 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?

De commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet met belangstelling uit naar de reactie van de regering en ontvangt deze graag zo spoedig mogelijk na vaststelling van dit voorlopig verslag.

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

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