

7

Vereenvoudiging samenwerkingschool

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingscholen (Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingschool) (34512).**

De **voorzitter**:

Ik heet de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van harte welkom in de Eerste Kamer. Ik geef het woord aan mevrouw De Vries-Leggedoor.

De beraadslaging wordt geopend.



Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

Voorzitter. Een school in de buurt van waar kinderen opgroeien is van belang voor zowel kinderen als ouders en de gemeenschap op zich. Het weghalen van belemmeringen om dit te realiseren kan dan ook rekenen op ondersteuning van de CDA-fractie. De CDA-fractie was blij om op pagina 3 van de schriftelijke beantwoording van 26 juni jl. te lezen dat nu ook ouders en besturen van scholen in krimpgebieden hun weg vinden. Sinds 2006 waren er ruim 80 scholenfusies tussen openbare en bijzondere scholen en een niet door OCW bij te houden aantal informele samenwerkingscholen. Ook nu zijn scholenfusies en informele samenwerkingscholen dus al mogelijk. Hulde aan ouders en scholen die zich hiervoor ingespannen hebben!

Toch zit ons de wet die we vandaag behandelen niet lekker. De samenwerkingschool is niet nieuw. De CDA-fractie heeft er in 2011 volmondig mee ingestemd, nadat via een wijziging van de Grondwet het geven van openbaar onderwijs in een andere school dan die voor openbaar onderwijs mogelijk was gemaakt. Er is toen expliciet benadrukt dat de historisch-grammaticale interpretatie van artikel 23 van de Grondwet leidend is. De regering zegt nu, bij monde van de staatssecretaris, dat zij toen gesteld heeft dat dit niet betekent dat andere interpretatiemethoden geen rol meer kunnen spelen. En inderdaad, die garantie kon toen natuurlijk niet gegeven worden. Maar ik kan u, als destijds aanwezige bij het debat in deze Kamer, gevoerd door mijn toenmalige collega Alfons Dölle, verzekeren dat er toen zeer zeker niet van is uitgegaan dat dat deze uitkomst zou hebben. Sterker nog, in de toenmalige memorie van antwoord motiveerde toenmalig minister Marja van Bijsterveldt het wetsvoorstel als volgt: "Een openbare school kan niet fuseren met een school van een ("andere") richting. Om ook bij zo'n fusie betrokken te zijn, moet de openbare school nu eerst worden omgezet in een bijzondere school." De grondwetswijziging en het daarop gebaseerde wetsvoorstel samenwerkingschool uit 2011 maakten mogelijk dat het openbaar onderwijs met behoud van het openbare karakter wel deel kon nemen aan zo'n fusie, doordat het niet per se in een openbare school gehuisvest hoefde te zijn. En hoe staat het dan met die andere interpretatiemethoden?

Tijdens de plenaire behandeling zei toenmalig minister Marja van Bijsterveldt het volgende: "Uiteindelijk heeft een

wijziging van de Grondwet plaatsgevonden, waarbij een proeve van wet betrokken is geweest. Daarin is heel nadrukkelijk gesteld dat er een zeer beperkte interpretatieruimte zou zijn, die ook volledig is verwerkt in dit wetsvoorstel." En dan hebben we het dus over het wetsvoorstel uit 2011, met de nadruk op de term "volledig".

Een algemeen aanvaard beginsel van het Nederlands recht is dat Kerk en Staat over en weer geen inhoudelijke en institutionele zeggenschap over elkaar hebben. Dit beginsel staat niet in de Grondwet of enige andere wet. Het vloeit voort uit de vrijheid van godsdienst en het gelijkheidsbeginsel. Die zijn wel in de Grondwet vastgelegd. In 1983 werd zelfs nog bij wet een einde gemaakt aan financiële banden tussen overheid en kerkgenootschappen.

Ook tijdens de behandeling van het Initiatiefvoorstel inzake de bekostiging van levensbeschouwelijk onderwijs en godsdienstonderwijs op openbare scholen, in februari van dit jaar, is de neutraliteit van het openbaar onderwijs nog eens benadrukt door de huidige staatssecretaris. Ik citeer: "De wet schrijft wel voor, en ook dat volgt uit de Grondwet, dat het openbaar onderwijs neutraal is. Het godsdienstonderwijs kan dus niet onder het gezag van het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs plaatsvinden."

En daarmee zijn we bij de kern. Alhoewel het de CDA-fractie pijn doet dat zij enkele scholen die vooruitlopen op dit wetsvoorstel teleur zal stellen, kan zij op dit moment niet anders dan constateren dat de verandering in bestuursvorm van de samenwerkingschool die hier voorgesteld wordt, namelijk de mogelijkheid om bijzonder onderwijs te kunnen laten vallen onder het bevoegd gezag van de openbare school, in strijd is met onze Grondwet en de interpretatie ervan. Het instellen van een identiteitscommissie, die trouwens geen doorslaggevende stem heeft, doet daar niets aan af.

Wij voelen ons daarin gesteund door het aan de Eerste Kamer uitgebrachte advies van de Raad van State, die ook strijdigheid met de Grondwet constateert. Ook het mondeling overleg met de staatssecretaris heeft geen overtuigende tegenargumenten gebracht anders dan "het veld zit erop te wachten" of "het kan niet zo zijn dat het openbaar onderwijs minder mag dan het bijzonder onderwijs".

Dat betekent in onze ogen dat de Grondwet gewijzigd zou moeten worden om deze bestuursvorm mogelijk te maken. Een zo vrije interpretatie van onze Grondwet zien wij als een precedentwerking naar de toekomst toe. En dan kan het weleens gaan over onderwerpen die ons minder welgevallig zijn. Wij dagen de staatssecretaris uit om onze redenering te weerleggen en wachten dit antwoord af. Maar voor alle duidelijkheid: mocht de staatssecretaris daar niet in slagen, dan ziet de CDA-fractie zich genoodzaakt om tegen dit wetsvoorstel te stemmen.



De heer **Schalk** (SGP):

Mevrouw de voorzitter. Stel dat we hier zouden gaan speeddaten. Iedere woordvoerder komt aan het woord over de korte vraag: wat is het meest problematisch aan het wetsvoorstel over de samenwerkingschool? Ik maak me sterk dat er een eensluidend antwoord komt, namelijk: het is in strijd met de Grondwet. Dat is het meest problematisch.

Als diezelfde vraag vervolgens gesteld wordt aan de staatssecretaris, wat zou dan zijn antwoord zijn? Ik ben daar niet geheel gerust op, omdat dit wetsvoorstel inmiddels een wonderlijke geschiedenis heeft. De Raad van State was nogal vernietigend in zijn oordeel, in eerste instantie. De staatssecretaris paste in reactie daarop het wetsvoorstel iets aan, om het vervolgens in de Tweede Kamer te behandelen.

Dit roept enkele vragen op. Waarom is die kleine aanpassing eigenlijk gedaan? Immers, als het niet in strijd was met de Grondwet had dat toch niet gehoeven? En als het wel in strijd met de Grondwet is, waarom dan slechts een kleine aanpassing? Is de staatssecretaris het met de fractie van de SGP eens dat iets niet "een beetje in strijd met de Grondwet" kan zijn?

Hoe dan ook, de staatssecretaris weigerde een verzoek in de Tweede Kamer om zijn aanpassingen opnieuw te laten toetsen door de Raad van State. Deze Kamer vond dat op zijn minst vreemd. De voltallige commissie OCW stemde in met het verzoek om alsnog de Raad van State te vragen of de strijdigheid met de Grondwet was verholpen. Met dit verzoek om voorlichting werd door de Kamer ingestemd op 31 januari, waarna het wachten was op het antwoord van de Raad van State. Het oordeel van de Raad van State was opnieuw glashelder: in strijd met de Grondwet.

Wat is er precies aan de hand? In feite spelen er twee grote problemen. Ten eerste, dit wetsvoorstel morrelt aan het continuïteitscriterium, dat geldt voor de mogelijkheid om tot samenwerkingsscholen te komen. Die mogelijkheid was er tot nu toe alleen onder strikte voorwaarden, namelijk als de continuïteit van een of meer scholen onder druk kwam te staan. Door dit continuïteitscriterium op te rekken, zoals in dit wetsvoorstel gebeurt, is een samenwerkingsschool niet meer een uitzonderingspositie, maar kan het worden toegepast voor een derde deel van de scholen. Daarmee is een soort derde schoolsoort gecreëerd. Dat past niet bij het duale systeem waarbij er slechts twee smaken zijn: openbaar of bijzonder. In feite ontstaat hier een reguliere variant die in zichzelf strijdig is met de uitgangspunten van de Grondwet, artikel 23.

Er is nog een tweede punt en dat is nog prangender dan het eerste, namelijk de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool volgens dit wetsvoorstel. Het gaat er namelijk van uit dat de samenwerkingsschool zal vallen onder het openbaar bestuur. Daarmee brengt de staatssecretaris naar de mening van mijn fractie dit openbaar bestuur in de problemen. Mijn stelling is dat de samenwerkingsschool niet in stand gehouden kan worden door een stichting voor openbaar onderwijs, want het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs kan zich toch niet binden aan bijzonder onderwijs zonder in conflict te komen met de voor hem geldende levensbeschouwelijke neutraliteit, het zogenaamde neutraliteitsvereiste? Hoe wil de staatssecretaris dit innerlijke conflict oplossen?

Een openbaar bestuur heeft ook te maken met het vereiste van de algemene benoembaarheid van personeel. Hoe is dat bijvoorbeeld te rijmen met eisen van levensbeschouwelijke aard die binnen het bijzonder onderwijs heel gebruikelijk zijn? Tot nu toe denkt de staatssecretaris dit op te lossen door het instellen van een identiteitscommissie, maar een identiteitscommissie kan toch niet afdoen aan de bevoegdheid van het bevoegd gezag?

Ik heb al gezegd dat het oordeel van de Raad van State eensluidend bleef. Vervolgens was er een mondeling overleg met de staatssecretaris. Ik moet eerlijk zeggen dat ik enigszins verrast was door de stelligheid waarmee de staatssecretaris zei, en ik citeer uit het verslag op pagina 8: "Om te beginnen bestrijd ik de strijdigheid met de Grondwet. Ik zou niet met een wetsvoorstel durven komen als ik zelf ook zou inzien dat ik de Grondwet met voeten zou treden." Zo zijn we eigenlijk terechtgekomen in een soort welles-nietes, in een patstelling, zou je kunnen zeggen, maar dit is wel de Eerste Kamer der Staten Generaal. Dit huis staat wel bekend als de hoeder van de Grondwet. Dit is wel de plek waar we, met alle respect voor de daadkracht, de werkkraft, de spankracht en de wilskracht van de staatssecretaris, moeten komen tot een finaal oordeel over ieder wetsvoorstel.

Dit is ook het laatste station in het wetgevingsproces. Er is geen constitutioneel hof. We kunnen de wet niet even voorleggen aan de rechterlijke macht. Zie artikel 120 van de Grondwet: "De rechter treedt niet in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten en verdragen." Dit is de plaats waar en het moment waarop de senatoren moeten komen tot een finaal oordeel, en dat over een wet waarvan vrijwel alle deskundigen beamen dat deze in strijd is met de Grondwet. De Raad van State staat namelijk niet alleen. Ook de Onderwijsraad en het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR) spreken duidelijke taal. Het zijn allemaal gerenommeerde instituten. Besturenorganisaties zoals Verus en de VGS (Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs) sluiten zich aan bij de criticasters. Zelfs VOS/ABB, een organisatie die de wetswijziging op zichzelf vanuit praktische overwegingen toejuicht, stelt, en ik citeer uit de mail die ik ervan kreeg: "Wij bestrijden in de basis niet wat de verschillende adviserende instanties vanuit die juridische perceptie schreven."

Vervolgens ben ik zo vrij geweest op verschillende universiteiten hoogleraren onderwijsrecht aan te schrijven. Ik ontving eensluidende reacties van prof. Zoontjens, Universiteit van Tilburg, van prof. Pieter Huisman, Erasmusuniversiteit Rotterdam, en van prof. Renée van Schoonhoven, bijzonder hoogleraar onderwijsrecht VU te Amsterdam. Zij zegt: "Het aangepaste continuïteitscriterium en (wat mij betreft) met name de voorgestelde wijziging voor wat betreft de bestuurlijke vormgeving, zijn strijdig met de Grondwet".

Mijn vragen aan de staatssecretaris zijn de volgende. Hebben al deze rechtsgeleerden het fout? Slaan al die gerenommeerde instituten de plank mis? Kan de staatssecretaris aangeven of deze wet wel of niet in strijd is met de Grondwet, gezien vanuit de historisch-grammaticale interpretatie van de Grondwet? Is het juist om halverwege het traject ineens in te gaan op de teleologische interpretatie? Wat betekent dit voor de toekomstige wetsbehandelingen?

Natuurlijk heb ik me afgevraagd waarom ik namens mijn fractie zo zwaar til aan deze kwestie. Welnu, omdat het gaat over de Grondwet waaraan wij ons als Kamerleden hebben verbonden. Daarom heb ik grote bezwaren tegen het aangaan van wetten die in strijd zijn met die Grondwet. Daarmee moeten we niet marchanderen. Deze Kamer zou daar niet in mee moeten gaan. De Eerste Kamer is er niet voor niets! In die mening ben ik vanmiddag gesterkt door het rapport van de Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer. In bijlage C op pagina 57 staan aandachtspunten voor wetgevingskwaliteit. Bij rechtmatigheid staat als nr. 1

toets aan de Grondwet. Deze Kamer moet zich afvragen of dit wetsvoorstel strijdig is met de Grondwet.

Ik zie uit naar de inbreng van mijn collega's en naar de antwoorden van de staatssecretaris.

De voorzitter:

Dank u wel, mijnheer Schalk. Ik geef het woord aan mevrouw Gerkens.



Mevrouw Gerkens (SP):

Voorzitter. Het is altijd fijn om het jaar ook een beetje mooi te eindigen. Ik heb vaak overhoop gelegen met deze staatssecretaris maar op het punt van de samenwerkings-scholen wil ik de staatssecretaris een compliment geven voor zijn handelen. Het is een precair voorstel dat de staatssecretaris doet, maar een voorstel dat in onze ogen hard nodig is.

In 2011 kwam de eerste wet op de samenwerkingsscholen en zoals de staatssecretaris in het mondeling overleg heeft uitgelegd, bedoelde de wetgever toch echt het mogelijk te maken dat bijzonder en openbaar onderwijs zouden kunnen fuseren. De werkelijkheid is nu dat dit tot nul fusies heeft geleid maar dat er, buitenwettelijk, nu wel allerlei samenwerkingsverbanden zijn ontstaan. Er is dus sprake van een mismatch tussen de praktijk en de wet. Er zijn ook scholen die deze stap graag zouden willen zetten, maar niet buiten de wet om willen acteren. Ondertussen zet de krimp in gestaag tempo door en worden er scholen gesloten.

Laten we niet zo krampachtig doen. Zoals de staatssecretaris al uitlegde, zijn er vele methoden om te voorkomen dat er een school gesloten wordt, maar deze is nog niet wettelijk geregeld. Het is niet zo dat met dit wetsvoorstel die scholen gedwongen worden tot fusie, ze krijgen er gewoon een keuze bij. Aan die uitbreiding is overigens wel behoefte aan. Het voorstel van wet is zo dat de invulling van die gefuseerde school samen met ouders en school vorm wordt gegeven. Het is dus niet de overheid die dat bepaalt. Het zijn de ouders, samen met de school. Daarmee heeft de staatssecretaris in de ogen van mijn fractie op chique wijze het recht op vrijheid van onderwijs overeind gelaten.

Ik begrijp overigens dat de krampachtigheid voornamelijk zit op het confessioneel onderwijs, want bijzonder onderwijs is breder dan alleen het levensbeschouwelijke gedeelte. Nogmaals, deze wet dwingt geen school tot samengaan, maar biedt de ruimte. Confessionele bijzondere scholen die dit niet willen, hoeven dit niet te doen. De wetgever biedt de ruimte ertoe, maar dwingt niet.

Artikel 23, lid 6 en 7 is een overblijfsel van een stuk vaderlandse geschiedenis. Maakt het dat een minder belangrijk artikel? Nee. Maar net zo goed als het briefgeheim aan verandering onderhevig is, zijn ook andere artikelen van de Grondwet aan verandering onderhevig. Het is geen geheim dat mijn partij dit stuk van de Grondwet graag gewijzigd zou zien. Dat is echter niet de drijfveer van mijn fractie om dit voorstel te steunen.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Een debat over artikel 23 lijkt mij inderdaad heel nuttig en zal er ongetwijfeld komen, althans, dat hoop ik. Mevrouw Gerkens heeft het over de wetgever. De vraag is of de wetgever de ruimte zoekt om dit mogelijk te maken, of dat de grondwetgever — daar heb ik haar nog niet over gehoord — dat ook mogelijk maakt.

Mevrouw Gerkens (SP):

Ik begrijp uw vraag niet helemaal.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Het gaat mij om het verschil tussen de wetgever en de grondwetgever. De wetgever spreekt nu over de ruimte die er zou zijn et cetera. De vraag is echter of de grondwetgever de wetgever op dit punt de ruimte heeft gelaten om die ruimte te zoeken.

Mevrouw Gerkens (SP):

Ik begrijp dat er twee wijzen zijn om dat te zien. Vorige sprekers hebben dat ook gezegd. Ik ben overtuigd door de uitleg die de staatssecretaris heeft gegeven in het mondeling overleg, namelijk dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om die ruimte te geven en dat wij in de praktijk zien dat de ruimte die gegeven is, onvoldoende is. De woordvoerder van het CDA heeft betoogd dat dit de ruimte is die gegeven is en dat het echt niet meer mag zijn. Dat is een andere manier van interpreteren, maar dat is niet de interpretatie die wij volgen.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

U hebt het nu over de wetgever, maar hopelijk bedoelt u de grondwetgever. Dat maakt namelijk een fundamenteel verschil. De grondwetgever heeft bij uitzondering gezegd — dat is wel vrij bijzonder — dat de ruimte van de wetgever om dit te interpreteren in dit geval beperkt is. Maar u vindt dat de wetgever, ook al zegt de grondwetgever dat die ruimte beperkt is, toch meer ruimte mag zoeken dan de grondwetgever hem liet. Klopt dat?

De voorzitter:

Wilt u via de voorzitter spreken, mevrouw Gerkens en mijnheer Ganzevoort?

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Excuus, voorzitter.

Mevrouw Gerkens (SP):

Het antwoord op de vraag van de heer Ganzevoort is ja.

Mevrouw De Vries-Leggedoor (CDA):

Ik heb een ander vraagje. Mevrouw Gerkens haalde het brief-, telefoon- en telegraafgeheim aan. Daarvoor hebben wij wel de Grondwet gewijzigd. Als er nou één ding is dat van doen heeft met de tijd die interpretatiemethoden mogelijk zou maken, dan is het wel het feit dat je met de moderne technologie eigenlijk vanzelf ook dat eronder zou moeten laten vallen. Toch wijzigen wij de Grondwet ervoor.

Mevrouw Gerkens (SP):

Dat ben ik met u eens. Ik moet kijken naar de tijd; die is vrij beperkt. Ik zie twee problemen. Enerzijds worstelen wij in de praktijk met het feit dat dit zo in de Grondwet staat en dat de interpretatie daarvan tweeledig kan zijn. Anderzijds zien wij van alle kanten dat het wringt met dit artikel uit de Grondwet, maar dat er uiteindelijk weinig bereidheid is om het te wijzigen. De vraag is, ook voor mijn fractie, of er nu ook fundamentele grondrechten worden aangetast. Zoals ik al zei, zit er ook een overblijfsel van de vaderlandse geschiedenis in. We weten allemaal hoe dit stukje tot stand is gekomen. We zien nu echter dat het zodanig met de moderne tijd wringt dat leerlingen daarvan de dupe zijn. De staatssecretaris heeft mij er met zijn uitleg van overtuigd dat deze vaarroute richting de uitleg van de Grondwet voldoende is.

Mevrouw De Vries-Leggedoor (CDA):

Nog een korte reactie: ik ben niet per definitie tegen deze vorm van onderwijs, maar de vraag is of je de Grondwet ervoor moet wijzigen. Als wij de Grondwet niet wijzigen en zeggen "het veld zit erom te springen, dus doen wij het zo", kan het ook weleens voorkomen dat je iets wat je onwettig is op een gegeven moment ook weer zult moeten wijzigen, zonder dat je de Grondwet wijzigt. De Grondwet bevat juist onze waarborgen, voor heel Nederland, voor de toekomst. Daarbinnen moet je handelen. Dat zijn onze piketpaaltjes. In mijn beleving moeten we daar heel zorgvuldig mee omgaan. We moeten niets verruimen als het ons past; dat zou ik heel verkeerd vinden.

Mevrouw Gerkens (SP):

Dat ben ik met u eens. Om die reden heb ik ook zorgvuldig gekeken naar het voorstel. Nogmaals, ik vind de uitleg die de staatssecretaris hier in het mondeling overleg over heeft gegeven, voldoende om te zeggen dat die ruimte er wel is. U hebt in uw betoog aangegeven dat u denkt dat die ruimte er juist niet is. Het is maar hoe en op welke helft het kwartje valt.

De heer Schalk (SGP):

Mevrouw Gerkens betoogde zojuist dat dit vooral lastig zou zijn voor de confessionele scholen. Ik probeer haar woorden even te herhalen, want die zijn al een paar minuten geleden uitgesproken. Het is mijn idee dat dit juist niet het probleem is. Op dit moment kunnen er samenwerkingsscholen zijn, als ze maar vallen onder een bestuur van bijzondere scholen. Ik heb in mijn betoog aangegeven dat ik denk dat het vooral problematisch zal zijn voor besturen van openbare scholen, die zo meteen iets moeten gaan doen wat ze niet kunnen en mogen. Ze moeten bijvoorbeeld beslissen over de benoeming van een leerkracht van een bepaalde kerkelijke kleur. Er kan binnen een school een identitaire kwestie ontstaan, waarbij iemand in verband met grondslag en doelstelling niet meer geloofwaardig voor de klas van een bijzondere school kan staan. Hoe moet een openbaar bestuur daar op een goede en zorgvuldige manier mee omgaan? Dat kan het gewoon niet aan een identiteitscommissie overlaten. Ik denk dat het probleem dus juist niet zozeer ligt bij die confessionele scholen en ik hoop dat mevrouw Gerkens daar een reactie op wil geven.

Mevrouw Gerkens (SP):

Ik wijs er allereerst op dat ik de confessionele scholen naast het andere bijzonder onderwijs heb gezet. Er zijn immers nog heel veel meer bijzondere scholen. De discussie spitst zich hier toe op de samenwerking tussen het confessionele onderwijs en het openbare onderwijs. De heer Schalk noemde een aantal voorbeelden. Die zouden er eventueel kunnen zijn. Ik heb echter duidelijk gezegd dat dit niet iets is wat scholen ergens toe dwingt. Ze hoeven niet op die manier te fuseren, ze kunnen ook andere manieren van samenwerking zoeken. Dat gebeurt ook. De scholen die echt zo strikt in de leer zijn dat ze bijvoorbeeld alleen een bepaald soort docenten kunnen aannemen, acht ik niet geschikt om die eerste stap te zetten naar die samenwerking met het openbaar onderwijs. Dat gaat dan juist wringen.

Ik heb het al eerder vergeleken met de PKN en de "Samen op Weg"-kerken, waarbij de heel licht hervormden samen moesten gaan met de zwaar gereformeerden. Er zijn nog steeds gereformeerde kerken die zeggen: dat gaan wij niet doen, dat past ons niet. En er is ook heel veel "Samen op Weg" ontstaan. Nogmaals, dit is niet iets wat dwingt, het is een mogelijkheid die geschapen wordt. Ik vind dat er nog zo veel vrijheid en ruimte is dat ik niet vrees voor de voorbeelden die de heer Schalk heeft genoemd.

De heer Schalk (SGP):

Ik ben wel gelukkig dat er in ieder geval geen dwang zal zijn. De vraag is natuurlijk: is het wel gelukkig als een wetgever ruimte gaat scheppen omdat die er zou moeten zijn, terwijl hij daarmee inmiddels de Grondwet onder druk zet? Dat is een cruciale vraag die ik aan mevrouw Gerkens wil voorleggen.

Mevrouw Gerkens (SP):

U bent niet de enige die deze vraag heeft gesteld. Nogmaals, ik denk dat de verruiming die hier gegeven wordt, ook de intentie is geweest van de Grondwetwijziging in 2006 en van de wetgever in 2011. We moeten concluderen dat die nog onvoldoende is om tot stand te brengen wat het "volk" — als ik het even zo mag omschrijven — graag zou willen. Zeker omdat er geen dwang achter zit maar het een verruiming van de mogelijkheden behelst, vind ik niet dat de Grondwet dusdanig onder druk komt te staan dat er ook grondrechten onder druk komen te staan. Sterker nog, ik denk juist dat het grondrecht van de vrijheid van onderwijs hiermee verbreed wordt en dat we daarmee meer tegemoetkomen aan de intentie van dat gedeelte uit de Grondwet.

Het internationale recht op de vrijheid van onderwijs wordt naar onze mening hiermee niet aangetast. Een samenwerkingsschool is een van de geboden oplossingen bij krimp. Ouders en scholen kunnen die samenwerkingsschool zelf vormgeven. Daarmee blijft het recht overeind dat de ouder beslist welke vorm van onderwijs het kind geniet. Sterker nog, het blijft misschien wel meer overeind dan wanneer we deze wet niet aannemen. Ik hoor graag of de staatssecretaris dat beeld ondersteunt.

De belangrijkste reden voor mijn fractie om dit te steunen, is wel het feit dat ouders en scholen zelf vragen om deze mogelijkheid. Hiermee kunnen zij garanderen dat onderwijs dichtbij huis beschikbaar blijft. Als ouders en school daar

zelf om vragen en samen tot een bevredigende samenwerkingsschool komen, wie zijn wij dan om dat te blokkeren?



De heer **Pijlman** (D66):

Voorzitter. In 2006 werd op basis van een advies van de Raad van State het vierde lid van artikel 23 van de Grondwet zodanig gewijzigd dat openbaar onderwijs ook buiten de openbare school gegeven kon worden. In feite is deze ingrijpende wijziging van artikel 23 de basis van de samenwerkingsschool. Deze wijziging werd in 2011 gevolgd door een sectorwet die de oprichting van de samenwerkingsschool mogelijk maakte. Naast de openbare en de bijzondere school kon vanaf dat moment — onder strikte voorwaarden, dat wel — de samenwerkingsschool worden opgericht.

De samenwerkingsschool bestaat en kan bestaan sinds de Grondwet in 2006 werd gewijzigd. Maar bestaat hij wel? Eenieder die het Nederlandse scholenpalet een beetje kent, komt de samenwerkingsschool tegen waarbij de gelijkwaardigheid tussen het openbaar en bijzonder onderwijs geborgd lijkt. Maar alhoewel scholen zich samenwerkingsscholen noemen, bestaan ze feitelijk niet in de praktijk. Het zijn bijzondere scholen. De restricties die de wetgever na de grondwetswijziging aanbracht voor deze uitzondering op het duale stelsel zijn zo streng dat het in de praktijk onmogelijk is eraan te voldoen. De sectorwet van 2011 is niet uitvoerbaar. Dat mogen wij ons in dit huis, waar deze wet passeerde, ook aantrekken. Het is immers een van onze belangrijkste taken om wetten te toetsen op uitvoerbaarheid.

In de onderwijspraktijk is er veel behoefte aan de samenwerkingsschool. Leerlingendaling in krimpgebieden is een belangrijke aanleiding voor scholen om over de grenzen van hun richting samen te willen werken. Liever een samenwerkingsschool dan geen school in het dorp, is de begrijpelijke redenering. Niet alleen in het primair onderwijs daalt het leerlingental. Ook het secundair onderwijs krijgt er vanaf nu mee te maken.

Zoals ik al zei, zijn de informele samenwerkingsscholen die nu zijn ontstaan in feite scholen voor bijzonder onderwijs. Openbare scholen worden omgezet in bijzondere scholen en fuseren dan met bijzondere scholen en noemen zich samenwerkingsscholen. Maar daarmee wordt de functie van de openbare school verzwakt, terwijl de overheid op dat punt conform artikel 23 toch een bepalende rol heeft. De Raad van State, die negatief is over dit voorstel, gaat op dit element niet in. De Raad van State wil geen enkele aanpassing en is zelfs negatief over de aanpassing van het continuïteitsbeginsel.

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

Ik raak het spoor eventjes bijster. De heer Pijlman zegt dat met het wetsvoorstel uit 2011 waardoor fusies tussen openbaar en bijzonder onderwijs mogelijk werden — er zijn meer dan 80 fusies geweest — het openbaar onderwijs uitgehold werd. Wordt het dan anders als je straks zegt dat het onder het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs mag vallen? Wat betekent dat dan voor het bijzonder onderwijs? Ik probeer die redenering even door te trekken.

De heer **Pijlman** (D66):

Dat begrijp ik. Artikel 23 sluit ons op in het duale stelsel van openbaar en bijzonder. Daarmee doet het mijns inziens geen recht meer aan maatschappelijke ontwikkelingen. Eigenlijk is dat het kernprobleem. Nu geeft de staatssecretaris het openbaar onderwijs een recht dat bijzonder onderwijs al heeft. Daarmee wordt de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder op een heel goede manier vormgegeven.

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

Wat de heer Pijlman nu zegt, is volgens mij niet steekhoudend. In 2011 werden dezelfde vormen van onderwijs voorgesteld, alleen de bestuursvorm was anders. Voor de rest is er niks gewijzigd. De heer Pijlman zegt dat de Grondwet ons erin opsluit en dat het door deze andere vorm minder zou zijn. Maar als er niets gewijzigd is en artikel 23, lid 4 ons opsluit in iets wat niet wenselijk is, dan zou je toch juist de Grondwet moeten veranderen?

De heer **Pijlman** (D66):

Ik heb gezegd dat sinds 2006 formeel de mogelijkheid bestaat dat er openbare scholen, bijzondere scholen en samenwerkingsscholen zijn. Daarmee heb je in feite het duale stelsel — dat was heel principiële — verlaten. Tegelijkertijd kon de mogelijkheid voor de samenwerkingsschool als "derde weg" niet vormgegeven worden omdat de strikte eisen die eraan zijn gesteld betekenen dat de samenwerkingsscholen die er nu zijn — de bordjes hangen overal — feitelijk scholen voor bijzonder onderwijs zijn als je het terugbrengt naar het duale stelsel.

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

Ik kom nog even terug op wat de heer Pijlman zegt. Dat zou betekenen dat, als je de samenwerkingsschool niet onder het gezag van het bijzonder onderwijs brengt, maar onder het gezag van het openbaar onderwijs, vanwege deze wetswijziging, succes dan wel is gegarandeerd en omgekeerd niet. Ik vergeet dan nog even de grondwetswijziging, maar die fusies waren er. Zowel degene die de Grondwet in 2006 heeft verdedigd, de heer De Graaf, die hier vooraan zit, alsook ...

De heer **Pijlman** (D66):

Bij eerste lezing. Ja, dat klopt.

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

Ja, hij heeft dat gedaan, alsook de minister die hier de samenwerkingsschool heeft verdedigd. Hij heeft gezegd dat de grondwetswijziging en de wet juist nodig waren om het duale systeem overeind te houden, niet om het te laten verwateren, maar om het overeind te houden. Dat was de verdediging waarom je het zou moeten doen.

De heer **Pijlman** (D66):

De verdediging was dat men de samenwerkingsschool die in de praktijk werd gevraagd, wilde inbrengen in een duaal stelsel. Dat is echter buitengewoon ingewikkeld. Wij hebben altijd gedacht in openbaar en bijzonder. Zo denken wij nog. Die mogelijkheid is toen, als principe, weliswaar geopend,

maar vervolgens is de wet van 2011 — daar zitten de politieke kleuren achter die deze wetten inbrengen en verdedigen — zo restrictief gemaakt dat de vorm die wij toen wilden feitelijk niet kan bestaan. Nogmaals, de samenwerkings scholen die er nu zijn, zijn volgens de wet geen samenwerkings scholen. Dat is het punt.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Volgens mij maakt de heer Pijlman het begrip duaal ook gelijk dichotoom. Hij ziet het onderscheid tussen openbaar en bijzonder zo dat een samenwerkingsschool per definitie het eind van het duale stelsel is. Dat vind ik vrij ver gaan. Volgens mij is in het debat door de tijden heen over de samenwerkingsschool steeds gezegd dat het niet ging om het beëindigen van het duale stelsel.

De heer **Pijlman** (D66):

Dat heb ik ook helemaal niet gezegd. Wat de heer Ganzevoort mij nu in de mond probeert te leggen, is niet mijn tekst.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Daar hebben wij de notulen voor, maar wat de heer Pijlman zei, ging volgens mij wel degelijk over het eind van het duale stelsel.

Mijn vraag was anders. Heeft de heer Pijlman het in zijn passie voor het openbaar onderwijs, die ik waardeer en die volgens mij van belang is om overeind te houden, nu over openbaar onderwijs of openbare scholen? De vraag op dat punt is heel wezenlijk. Het opkomen voor het belang van het openbaar onderwijs en de essentialia daarvan als het gaat om de toegankelijkheid en de neutraliteit is echter wat anders — en dat was de grondwetswijziging van 2006 — dan de bestuurlijke vormgeving ervan. Ik hoor de heer Pijlman vooral een pleidooi voeren voor het mogelijk maken van de bestuurlijke vormgeving, terwijl zijn inhoudelijke passie volgens mij over het openbaar onderwijs gaat.

De heer **Pijlman** (D66):

Ik heb passie voor het onderwijs, het bijzonder en het openbaar onderwijs. De passie die de heer Ganzevoort uit mijn woorden lijkt te halen voor het openbaar onderwijs herken ik niet. Daarom kan ik nauwelijks ingaan op zijn betoog.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Het is jammer dat de heer Pijlman zich er zo van afmaakt, want ik heb het positief gewaardeerd dat het openbaar onderwijs zijn warme aandacht heeft.

De heer **Pijlman** (D66):

Ik kom nog te spreken over de positie van het openbaar en het bijzonder onderwijs in ons stelsel.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Mijn vraag was de volgende. De heer Pijlman spreekt steeds over het openbaar onderwijs, maar volgens mij heeft hij het over de bestuurlijke vormgeving van de openbare

school. Het zou handig zijn voor het debat als wij dat uit elkaar trekken.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ook ik reageer nog even op de uitspraak dat de Grondwet ons zou opsluiten in het duale stelsel, alsof dat iets is waar wij last van hebben. Ikzelf beschouw dit als een grote vondst in onze Nederlandse geschiedenis. Op deze manier hebben wij iets bereikt wat ooit pacificatie heette. Ik denk dat wij er geweldig trots op kunnen zijn dat dit zo bestaat. De grondwetswijziging van 2006 heeft nu juist die andere mogelijkheid ook geschapen. Het is dus ook weer niet waar dat de Grondwet ons opsluit in het duale stelsel, hoe je dat verder ook taxeert. De mogelijkheid is er dus wel degelijk en variatie is mogelijk. Er is toen echter wel bij gezegd dat dit een uitzondering zou moeten zijn en dat het beperkt zou moeten blijven, om het duale stelsel vitaal te houden. Nu is het zo dat zich een praktijk ontwikkelt, ook na die wet van 2011. Dan denk ik: prachtig, scholen gaan hun gang en weten ook wel vormen te vinden. Zij hebben eigen overwegingen waarom zij niet zouden willen fuseren of gebruik zouden willen maken van de mogelijkheden die de wet geeft. Hoe taxeert u dat? Hoe nodig is het nu eigenlijk dat wij deze wet maken? Door de behoefte in lokale situaties in krimpgebieden ontstaat er al vanzelf iets op eigen initiatief en onder eigen verantwoordelijkheid van de schoolbesturen. Moeten wij hen niet hun eigen gang laten gaan?

De heer **Pijlman** (D66):

Artikel 23 heeft ons natuurlijk veel gebracht. Ik zal daar straks ook nog iets over zeggen. De vraag is of de ontwikkelingen in de maatschappij wel pas houden met de heel lastige discussies rondom artikel 23. Ik denk — maar daar kom ik zo nog op — dat het tijd is om de discussie te gaan voeren over de vraag of niet ingrijpende aanpassingen van artikel 23 nodig zijn. Ik weet hoe moeilijk dat is.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Gaat de heer Pijlman dan nu niet over dit wetsvoorstel heen? Over welke maatschappelijke ontwikkelingen heeft hij het dan precies? De maatschappelijke ontwikkeling waar wij het hier over moeten hebben, heeft toch te maken met scholen in krimpgebieden die met sluiting worden bedreigd? Daarvoor proberen wij nu een regeling te treffen.

De heer **Pijlman** (D66):

Ik zou het buitengewoon prettig vinden als ik mijn redenering, die nog nauwelijks was begonnen, nu ook eens kon vervolgen.

De Raad van State is negatief over dit voorstel. Dat is natuurlijk een belangrijk discussiepunt. Wat daarbij opvalt, is dat de Raad van State geen enkele aanpassing wil en zelfs negatief is over aanpassing van het continuïteitsbeginsel. Als je dat afzet tegen de ontwikkeling van 2006, dan vind ik dat onbegrijpelijk. Daarmee accepteert de Raad van State dat wetgeving onuitvoerbaar is. Dat is onzes inziens een merkwaardige stellingname.

De regering verwerpt dit bezwaar van de Raad van State en pakt het beginsel aan, maar weer niet zover dat de samenwerkingsschool een reguliere vorm wordt naast de

openbare en de bijzondere school. Het moet een uitzondering blijven. Waarom niet een volwaardige variant waarvoor men kan kiezen, zo vragen wij het kabinet. Ik weet dat dit consequenties zou hebben voor artikel 23, maar als dit een beweging is die van onderop wordt gevraagd — mevrouw Gerkens verwees er ook naar — waarom zijn wij daar dan zo krampachtig in?

Nu de Raad van State, als het om het continuïteitsbeginsel gaat, zich op dit mijns inziens ondergeschikte punt zo streng opstelt, dreigt het gevaar van verstarring rond artikel 23. In dit verband is het goed om erop te wijzen dat een teleologisch-dynamische interpretatie van artikel 23 lange tijd op steun kon rekenen. Zie bijvoorbeeld het advies uit 2002 van de Onderwijsraad over artikel 23. Het op artikel 23 gebaseerde stelsel vertoonde grote elasticiteit, waarbij de vraag overigens gerechtvaardigd is of er nog wel aan de principiële doelstelling van de pacificatie van 1917 werd voldaan, namelijk de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs.

In een Kamerdebat over artikel 23, gevoerd in 2008, werd de vraag gesteld waar nu de principiële grens ligt voor een inbreuk op artikel 23. Dat is buitengewoon belangrijk. Het antwoord van de regering luidde toen: "De interpretatie van artikel 23 is in de loop der jaren gewijzigd. Artikel 23 wordt derhalve gelezen en geïnterpreteerd volgens de op dat moment bestaande maatschappelijke en politieke kaders. Dat zal in de toekomst ongetwijfeld 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 ook een rol speelt." Ik denk dat kabinet nu in deze geest handelt door het continuïteitsprincipe te verruimen zodat er wel samenwerkingsscholen kunnen ontstaan zoals ook de bedoeling is geweest.

Bovendien past het kabinet het beginsel van gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs toe door het mogelijk te maken dat er ook samenwerkingsscholen onder openbaar bestuur kunnen vallen, mits in een dergelijke constructie de waarborgen van het bijzonder onderwijs op schoolniveau worden geborgd door een identiteitscommissie. Wij vinden dat een heldere en praktische benadering, die de fractie van D66 aanspreekt en uitgaat van de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Maar ook dit wordt door een aantal adviesorganen, waaronder de Raad van State, afgewezen, een opstelling die de fractie van D66 niet begrijpt. Immers, in feite kenden we dit verschijnsel al eerder. Voor de invoering van de Wet op de samenwerkingsscholen van 2011 was het in het primair onderwijs mogelijk om openbare scholen uit te breiden met een richting of bijzondere scholen uit te breiden met openbaar onderwijs. Kortom, toen bleek die wet zich te kunnen verhouden tot artikel 23. Wij vragen ons af waarom dit voor deze aanpassing niet zo zou zijn. Ik hoor daar de staatssecretaris graag over. De Raad van State heeft deze voorgeschiedenis niet in haar beschouwingen betrokken.

Mevrouw De Vries-Leggedoor (CDA):

Ik herken dat citaat van de heer Pijlman, maar toen volgde er wel een grondwetswijziging om het mogelijk te maken.

De heer Pijlman (D66):

Daar hebt u gelijk in. Het zou goed zijn als die opnieuw zou volgen.

De raad lijkt te kiezen voor een strikte en precieze uitleg; de wetgever, het kabinet, voor een rekkelijke.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Ik onderstreep de vraag van de heer Pijlman aan de staatssecretaris over artikel 84. Ik heb nog even gezocht in de wetsgeschiedenis van de verandering van artikel 84 en ik moet eerlijk zeggen dat ik dat niet precies zo heb teruggevonden. Ik vond wel dat bijzondere scholen mochten uitbreiden in openbare richting. Ik vond ook dat scholen mochten uitbreiden met "een richting" — dat is dan algemeen geformuleerd — maar ik hoor de staatssecretaris graag preciseren dat openbare scholen kunnen worden uitgebreid met een bijzondere richting, want die formulering heb ik zelf niet kunnen vinden, en de deskundige die ik ernaar vroeg, ook niet.

De heer Pijlman (D66):

Ik begrijp dat u via mij en de voorzitter een vraag aan de staatssecretaris stelt. Die vraag komt vast ook in uw eigen betoog terug, mijnheer Ganzevoort. Het is een interessant punt dat ook in de memorie van toelichting als zodanig wordt genoemd. Ik hoor daar ook graag de staatssecretaris over.

Als de Raad van State vindt dat artikel 23 op geen enkele wijze kan meebewegen — ik wijs weer op de opvattingen over het continuïteitsbeginsel — met de maatschappelijke ontwikkelingen, ligt dan een herziening van dit artikel niet voor de hand? Dat vragen wij het kabinet. Dit werd eerder al bepleit door Gert-Jan Segers, de fractievoorzitter van de ChristenUnie, in de verkiezingscampagne dit voorjaar. We zien een dergelijk pleidooi ook terug in de verkiezingsprogramma's van D66 en GroenLinks. Sluit artikel 23 nog voldoende aan bij de huidige onderwijspraktijk of leidt het artikel tot nodeloze debatten en ligt daarmee ingrijpende herziening voor de hand? Dat vragen wij ons af.

Wie overigens cijfers zoekt over de percentages leerlingen op bijzondere dan wel openbare scholen, merkt al gauw dat er weinig informatie voorhanden is. Het lijkt niet echt een thema, maar hoe weet de regering het dan? En hoe stuurt ze dan, via de gemeenten, op lid 4 van artikel 23, waarbij zij er zorg voor moet dragen dat er voldoende openbaar onderwijs voorhanden is? Ik vraag dat aan de regering omdat er over lid 4 van artikel 23 geen debat is, terwijl dat wel voor de hand lijkt te liggen. Immers, 32% van de leerlingen in het primair onderwijs volgt onderwijs op een openbare school terwijl 68% op een bijzondere school zit. Bijzondere scholen worden vooral bestuurd door protestants-christelijke en rooms-katholieke besturen, ieder goed voor 30%. 8% van de scholen wordt bestuurd door islamitische, hindoeïstische, joodse, algemeen bijzondere of bijzonder neutrale besturen. In het voortgezet onderwijs zit inmiddels 80% van de leerlingen op een bijzondere — lees: protestants-christelijke of katholieke — school. Daarbij is het overigens wel zo dat een groot deel van de bijzondere scholen zich voor de leerlingen veralgemeniseerd heeft. Dat is ook van belang met betrekking tot de identiteit van een school en de identiteitscommissies. Zo zitten hier in

Den Haag veel islamitische kinderen op door katholieke besturen geleide scholen.

De bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs hebben volstrekt geen gelijke tred gehouden met de ontzuiling die overal elders heeft plaatsgevonden. Het onderzoek God in Nederland uit 2016 laat zien dat de meerderheid van de Nederlanders vindt dat onderwijs niet meer op godsdienstige grondslag gegeven dient te worden, maar scholen blijven hun stichtingsidentiteit ongetoetst houden. De stichtingsgrondslag heeft als het ware eeuwigheidswaarde gekregen. Is het duale stelsel zoals wij dat kennen anno 2017 nog passend als zelfs bij de geringste aanpassing, zoals nu bij dit voorstel, de loopgraven weer worden betrokken? Dat vraagt de D66-fractie zich af.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik vraag me af wat de heer Pijlman nu bedoelt te zeggen als hij zegt dat twee derde van het scholenbestand bijzonder is en een derde openbaar. Dat kan toch alleen maar zo zijn als daar een preferentie onder ligt van ouders die hun kinderen naar een bepaalde school sturen? De heer Pijlman zegt dat we ons moeten afvragen of het duale stelsel nog van deze tijd is, maar het bijzonder onderwijs blijkt de sterke voorkeur te hebben van veel ouders die daar hun kinderen naartoe sturen. Wat wil de heer Pijlman hier eigenlijk precies betogen?

De heer **Pijlman** (D66):

Ik heb eerder al gezegd dat het bijzonder onderwijs zich voor leerlingen veralgemeniseerd heeft. Een heel aantal van die scholen heeft zich overigens ook veralgemeniseerd in de toelating van personeel. Dat betekent dat zij een veel algemener karakter hebben gekregen, ook wat betreft identiteit, dan ooit bedoeld was — we kennen allemaal de voorbeelden — maar de identiteitsvraag wordt nooit gesteld. De identiteit via de bestuurlijke inbedding blijft bij al die scholen gelijk. Ik vraag me af of dat nog wel van deze tijd is. Het stichten van scholen om pedagogisch-didactische redenen zou wat ons betreft veel meer voor de hand liggen. We weten ook dat het kabinet daarmee bezig is.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik ben hier toch een beetje verbaasd over. Nogmaals, wat bedoelt de heer Pijlman met veralgemeniseren? Ik ken het scholenveld ook. Neem bijvoorbeeld de scholen die zich hebben aangesloten bij Verus. Die geven op een verschillende manier vorm aan hun identiteit, op een wat striktere of een wat bredere manier, maar al die scholen zijn op een of andere manier wel bezig om vorm te geven aan dat bijzondere karakter van de school. De heer Pijlman doet daar nu aan af en zegt: omdat je ziet dat ze veralgemeniseren, moet je je afvragen of we dit hele stelsel wel willen hebben. Nogmaals, twee derde van het scholenbestand is bijzonder. Dat kan alleen maar omdat er ouders achter staan die er de voorkeur aan geven om hun kinderen daar naar school te sturen.

De heer **Pijlman** (D66):

Ja, uiteraard.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

En rekest u er maar op dat die pedagogisch-onderwijskundige visies ook op die scholen wel degelijk aanwezig zijn. Juist in het licht van hun eigen identiteit proberen ze ook daarover na te denken. Ik herken me dus helemaal niet in het beeld dat u hier schetst.

De heer **Pijlman** (D66):

Het zou mij ook buitengewoon verbazen als u zich in mijn beeld herkende ...

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik zou graag argumenten horen van de heer Pijlman ...

De heer **Pijlman** (D66):

Ja, dat ...

De **voorzitter**:

Heren, heren! Mag ik u vragen om de interrupties beknopt te houden? De heer Pijlman is nu aan het woord en hij reageert op uw opmerkingen.

De heer **Pijlman** (D66):

Wat was nu concreet uw vraag? Ik heb uitgelegd dat ons stelsel zich lastig verhoudt tot maatschappelijke ontwikkelingen. Dat roept de vraag op of je niet fundamenteel naar dat stelsel zou moeten durven kijken. Aan het slot van mijn betoog ga ik daar nog op in.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Het is duidelijk dat wij heel erg verschillen in de taxering van de maatschappelijke ontwikkelingen. Ik zie in die maatschappelijke ontwikkelingen wel degelijk een verlangen van ouders om hun kinderen op een bijzondere school te hebben, waar niet alleen maar iets algemeen of neutraals gebeurt, maar waar wel degelijk wordt gewerkt met de identiteit van die school.

De heer **Pijlman** (D66):

Ik ontken dat ook helemaal niet. Het gaat mij niet om het pedagogisch-didactische klimaat. Ik heb er juist op gewezen dat veel protestants-christelijke en katholieke scholen toegankelijk zijn voor kinderen met allerlei richtingen en achtergronden. U zult zeggen dat ouders daarvoor kiezen. Dat is zo, maar artikel 23 geeft ons de opdracht om ervoor te zorgen dat er voldoende openbaar onderwijs voorhanden is. Die discussie hoor ik nooit en de vraag naar de bestuurlijke identiteit wordt niet gesteld. Dat zou ik graag veranderd zien.

Stel dat wij heden ten dage met erkenning van wat de onderwijsapificatie ons gebracht heeft — ik hoop dat u dat ook gehoord hebt — durven te erkennen dat de samenleving 100 jaar na dato ingrijpend is veranderd en dat dit ook voor artikel 23 consequenties moet hebben, waaraan zou een nieuw artikel over de vrijheid van onderwijs dan moeten voldoen? Waaraan heeft onze maatschappij behoefte? In een te voeren debat over de aanpassing van artikel 23 zou wat D66 betreft als uitgangspunt moeten worden genomen

dat kinderen met verschillende achtergronden in een pluri-forme samenleving als de onze elkaar tegenkomen op school. Dat vermindert segregatie, polarisatie en kansenongelijkheid. Scholen moeten voor ieder kind toegankelijk zijn. Daarbij vinden we dat burgers het recht hebben scholen te stichten en te besturen. Godsdienst- en vormingsonderwijs kunnen daarbij deel uitmaken van het curriculum. Wij hebben daar een debat over gevoerd. De overheden, Rijk en gemeenten, bewaken de kwaliteit en spelen een actieve rol om voor ieder kind gelijke kansen te creëren.

De heer **Schalk** (SGP):

Dat laatste klinkt alsof de heer Pijlman aangeeft dat die gelijke kansen er in sommige scholen niet zouden zijn. Ik denk dat dat op dit moment juist heel erg meevalt. Als je gaat veralgemeniseren en elke school voor alle kinderen toegankelijk moet zijn, dan dwing je scholen die vanuit een bepaalde vrijheid van richting een eigen identiteit hebben juist in de richting van een soort open houding. Vervolgens zeg je: alles is veralgemeeniseerd, dus we moeten nu maar een samenwerkingsschool maken. Ik kan die redenering niet helemaal volgen. Kan de heer Pijlman dat nog even toelichten?

De heer **Pijlman** (D66):

Ik heb het nu niet meer over de samenwerkingsschool. Ik probeer over artikel 23 heen te kijken en aan te geven wat ons inziens nieuwe elementen zouden kunnen zijn in een nieuw te schrijven artikel 23. Ik besef terdege dat de uitgangspunten die ik nu noem bijvoorbeeld voor reformatische scholen zeer ingrijpende gevolgen zouden hebben. Maatschappelijk gezien denk ik echter dat we ook de bestuurlijke identiteit van scholen ter discussie zouden moeten durven stellen en vanuit het belang van de gemeenschap opnieuw naar de onderwijsapificatie zouden moeten durven kijken.

De Grondwet aanpassen is een traject met veel hindernissen en artikel 23 van de Grondwet aanpassen zal zo mogelijk nog lastiger zijn. Bij eerdere grondwetswijzigingen werd vanwege alle gevoeligheden — u ziet het — artikel 23 buiten beschouwing gelaten. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de D66 om de schoolstrijd weer over te doen, maar eenieder zal toch moeten toegeven dat levensbeschouwelijke, in de zin van godsdienstige, richting niet langer het dominante ordeningsbegrip kan zijn als het gaat om de verdere vormgeving van de vrijheid van onderwijs. Ik hoor daar graag een reactie op van de staatssecretaris. De D66 ziet met belangstelling de antwoorden van de regering tegemoet.

De **voorzitter**:

Blijft u nog even staan, mijnheer Pijlman. Ik zie de heer Schalk. Voor iedereen die de interruptiemicrofoon benadert: graag beknopt, als het kan, en een vraag.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik ga het beknopt doen, voorzitter. Zou de heer Pijlman nog willen aangeven hoe hij aankijkt tegen de problematiek die ik vanuit de SGP-fractie heb aangereikt, namelijk die van hoe — ik ga toch maar even terug naar de samenwerkingsschool — zo'n openbaar bestuur over de levensbeschouwe-

lijke aangelegenheden moet spreken? Dat is mijn eerste vraag. De tweede gaat meer over de discussie over artikel 23. Ik begrijp van de voorzitter dat ze die graag wat later zou willen voeren, als we daadwerkelijk over dat onderwerp komen te spreken. Die laat ik dus even zitten.

De heer **Pijlman** (D66):

De tweede vraag — ik heb u daartoe uitgedaagd, mijnheer Schalk — is eigenlijk meer een vraag die we in een zaaltje uit zouden moeten discussiëren. Dat zou heel interessant zijn overigens. Met de eerste vraag gaan we weer terug naar de samenwerkingsschool. Ik denk dat de oplossing die het kabinet heeft gekozen adequaat kan zijn: niet op bestuurlijk niveau die identiteit regelen, maar op schoolniveau met een identiteitscommissie met waarborgen, waardoor het bijzonder onderwijs, mocht die identiteit inderdaad nog religieus zichtbaar zijn, zich veilig kan voelen. Omgekeerd geldt dat natuurlijk ook: als een bijzondere school dat openbare element vertegenwoordigt, is dan die neutraliteit voldoende gewaarborgd?

De heer **Schalk** (SGP):

Mijn laatste vraag, voorzitter. Hoe kan dan het openbare bevoegd gezag beslissen over levensbeschouwelijke elementen die door de identiteitscommissie worden aangereikt? Ziet de heer Pijlman niet dat dat een enorm innerlijk conflict teweegbrengt?

De heer **Pijlman** (D66):

Pardon, dat laatste verstond ik niet.

De heer **Schalk** (SGP):

Ziet de heer Pijlman niet dat dat een innerlijk conflict teweegbrengt, als het openbaar bestuur, met neutraliteitsvereisten, zich bezig moet gaan houden met een levensbeschouwelijke situatie die door de identiteitscommissie wordt aangereikt en waar het bevoegd gezag dan een besluit over moet nemen?

De heer **Pijlman** (D66):

Nee, ik zie dat bezwaar niet en zeker niet in de praktijk. Juist de scholen die samen willen werken in deze nieuwe vorm, de besturen die dat willen doen, zullen zich ervan vergewissen dat die samenwerkingsschool met een identiteitscommissie voor hen de goede weg is. Zij hoeven dit niet te doen. Zij kunnen ook fuseren, ook in een krimpregio, bijvoorbeeld alleen binnen de protestants-christelijke of de katholieke zuil. Als zij over die grenzen heen willen — dat geldt ook voor het openbaar onderwijs — realiseren zij zich wat dat betekent voor de identiteit. Zo'n commissie die het kabinet voorstelt, vinden wij een buitengewoon haalbare praktijk.

De heer **Bruijn** (VVD):

Voorzitter. Een samenwerkingsschool is een fusieschool waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Tot zover zijn we het eens. Met dit wetsvoorstel wil de regering de mogelijkheden verruimen om een samenwerkingsschool tot stand te brengen. Er wordt tege-

moetgekomen aan de maatschappelijke behoefte aan samenwerkingscholen in dunbevolkte gebieden met dalende leerlingenaantallen. De huidige wet maakt officiële samenwerking al mogelijk, maar die is aan zo veel voorwaarden verbonden, dat de meeste scholen op dit moment kiezen voor informele samenwerking. Voorgesteld wordt nu om het continuïteitscriterium, inhoudende dat een van beide te fuseren scholen met opheffing wordt bedreigd, te versoepelen door de opheffingsnorm te verhogen met, in het oorspronkelijke wetsvoorstel, een marge van 60 leerlingen. Verder wordt de fusietoets voor fusies die leiden tot de vorming van een samenwerkingschool afgeschaft. Ten slotte regelt het wetsvoorstel dat een samenwerkingschool in stand kan worden gehouden door een stichting voor openbaar onderwijs en dat de identiteit van de betrokken scholen gewaarborgd zal gaan worden via een identiteitscommissie op schoolniveau.

Om te beginnen zou ik de staatssecretaris willen vragen of hij zijn visie kan geven op het oorspronkelijke voorstel voor de samenwerkingschool, dat uit 1995 dateert. Hoe verhield dat zich tot de Grondwet? Het huidige voorstel gaat minder ver dan het toenmalige voorstel, dat bijvoorbeeld ook het stichten van een samenwerkingschool mogelijk maakte. Waarom gaan we nu minder ver?

De Raad van State was over het oorspronkelijke voorstel van mening dat de daarin voorgestelde verruiming van de mogelijkheid om een samenwerkingschool te vormen door middel van een aanpassing van het continuïteitscriterium zodanig is dat de samenwerkingschool in strijd met de Grondwet een reguliere variant zou worden. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de regering gekozen voor een verstrakking van de oorspronkelijk voorgestelde norm, dus een hogere lat. De norm die bepaalt of een school met opheffing wordt bedreigd is, overigens conform een advies van de Onderwijsraad, nu niet langer overal verhoogd met een marge van 60, zoals in het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar is alleen in de meest dunbevolkte gebieden verhoogd met een dergelijke marge, die vervolgens afneemt naarmate de opheffingsnorm hoger is, zodanig dus dat het effect van de wetswijziging voornamelijk optreedt in dunbevolkte gebieden. Daarmee wordt een stap gezet, zowel in de richting van de Raad van State als in die van de Onderwijsraad.

De aanscherping van het continuïteitscriterium betekent dat de reikwijdte van de wet ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel dus beperkter is geworden, met name wat betreft gebieden met een grotere bevolkingsdichtheid. Mijn fractie verneemt graag van de staatssecretaris hoe nu de term "reguliere variant" naar mening van de regering moet worden gedefinieerd en hoe de aangebrachte wijzigingen ervoor zorgen dat de te verwachten aantallen samenwerkingscholen buiten die definitie vallen, zodanig dat de samenwerkingschool dus een uitzondering blijft. Hoeveel nieuwe samenwerkingscholen kunnen wij nu eigenlijk verwachten na invoering van deze inmiddels gewijzigde wetswijziging? Tot hoeveel nieuwe samenwerkingscholen heeft de huidige wet geleid? Als de huidige wet in de praktijk niet werkt, wat gebeurt er dan wanneer de krimp toeslaat en de scholen in een dorp niet meer afzonderlijk kunnen bestaan? Met de ruimte in de huidige wet zou 17% van de scholen een formele samenwerkingschool kunnen worden, maar de facto doet geen enkele school dat. Geeft nu de nieuwe wet wel voldoende ruimte? En hoeveel van die ruimte, die dus ongeveer op 30% uit

zou komen, zal volgens de staatssecretaris ook daadwerkelijk worden ingevuld? Wat verwacht hij? En hoe verhoudt dat zich tot de geest van de Grondwet zoals die ook door de Raad van State is uiteengezet?

De Raad van State wees erop dat de overheidsstichting geen bevoegd gezag van een samenwerkingschool kan zijn, omdat de overheid geen bijzonder onderwijs kan aanbieden zonder in conflict te komen met de voor haar geldende eisen van levensbeschouwelijke neutraliteit. De regering heeft hiertegenover gesteld dat juist het element van gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs reden is geweest om de mogelijkheid te openen dat ook openbare besturen een samenwerkingschool in stand kunnen houden. Op dit moment mogen alleen besturen met een privaatrechtelijke rechtsvorm dat. Bovendien wordt het toezicht houden op de identiteit, dus het openbare of bijzondere karakter van de school, dat in de huidige wetgeving is belegd op bestuursniveau, verplaatst naar het niveau van de school door het instellen van een evenwichtig samengestelde identiteitscommissie. De invulling van de identiteit speelt zich, zo stelt de regering, immers af binnen de muren van de school. Mijn fractie kan zich daarin vinden.

Zien de leden van mijn fractie het goed dat de Grondwet hieraan in beginsel niet de weg staat, zo vraag ik de regering. Hoe wordt hier nu voorkomen dat de overheid in conflict komt met de voor haar geldende eisen van levensbeschouwelijke neutraliteit? Hoe borgen de samenstelling en de zeggenschap van de identiteitscommissie de gelijkwaardige positie van het bijzonder en het openbaar onderwijs? Welke bevoegdheden heeft de commissie met betrekking tot de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de bijzondere identiteit in de samenwerkingschool?

Los van die eventuele bevoegdheden is in het wetsvoorstel de verplichting opgenomen om een geschillenvoorziening in te richten en is voor de vorming van een samenwerkingschool instemming van de medezeggenschap vereist.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Ik hoor de heer Bruijn aan de regering vragen of de Grondwet in de weg staat van deze wijziging. Het antwoord op die vraag weet hij al: de regering vindt dat dit niet zo is. Maar is de heer Bruijn het met mij eens dat wij hier zitten om te toetsen of de regering daar gelijk in heeft, en als dat zo is, of dan voor ons een rol zou kunnen spelen dat niet alleen de Raad van State maar ook een aantal belangrijke adviseurs en onderwijsjuristen op dit terrein nu juist zeggen dat het wel het geval is? Anders gezegd, wat betekent de vraag of de Grondwet hieraan in de weg staat, als niet de regering die vraag moet beantwoorden, maar de heer Bruijn zelf die vraag moet beantwoorden?

De heer Bruijn (VVD):

Dat zou een terechte vraag zijn, als het zo binair was als de heer Ganzevoort suggereert. Als ik de adviezen van de Raad van State en de Onderwijsraad lees en het continuïteitscriterium bekijk, staat er niet in het advies, ook niet in het laatste advies, van de Raad van State, in tegenstelling tot wat eerder vermeld werd, dat het gebruik van het continuïteitscriterium zich niet zou verhouden tot de Grondwet. Er staat in het advies van de Raad van State — ik heb het hier

voor me — dat het gaat om de mate waarin dat continuïteitscriterium wordt gewijzigd en het aantal scholen dat daar vervolgens uit voortkomt en de vraag of dat aantal dan nog gerelateerd is aan het risico van opheffing of dat het een reguliere variant wordt. Daarom heb ik dus gevraagd aan de regering wat we nu eigenlijk verstaan onder een "reguliere variant". Is dat 10, 20, 30, 40, 50 of 100%? Het is dus een spectrum waar we naar kijken.

Ik kom op het tweede aspect, waar ik net mee bezig was en waar de vraag van de heer Ganzevoort zich denk ik ook op richtte, namelijk de identiteitscommissie. Ik pak het advies van de Onderwijsraad erbij. Daarin staat dat de Onderwijsraad geen bezwaar heeft tegen de bestaande praktijk van informele samenwerking met een identiteitscommissie, maar dat zij erop aandringt en adviseert om de positie en de taak van de identiteitscommissie meer specifiek in te vullen, en dan natuurlijk het liefst door het veld. Ik kom daar straks op terug. Als het nu zo eenvoudig was dat we konden zeggen "het is zwart of wit, er is wel of geen relatie met de Grondwet", dan zou ik inderdaad de vraag niet hoeven te stellen aan de regering. Maar zo is het dus niet, dus ik stel die vraag wel.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Op deze punten heeft de heer Bruijn een punt, dus dat volg ik graag. Maar het punt waar het echt om gaat, is natuurlijk het derde, namelijk of die bestuurlijke aansturing, de bestuurlijke ophanging onder een openbaar bestuur wel kan. De Raad van State en ook het door de regering gevraagde advies van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht stellen expliciet: nee, die ophanging kan echt niet. Daar zijn zij heel digitaal over. De rest is een gra-duele discussie. Daar ben ik het helemaal mee eens.

De heer Bruijn (VVD):

Als ik de exegetische lees van de Onderwijsraad van het advies van de Raad van State, zie ik dat de Onderwijsraad zegt dat er op zich geen bezwaar is tegen de figuur van de identiteitscommissie om te borgen dat er een identiteit is die je nastreeft op het niveau van de school. Ik heb het hier voor me. Alleen moet je wel beter definiëren wat precies de taken, mandaten en bevoegdheden zijn van die identiteitscommissie. We zijn het er denk ik over eens dat alles daar wel om spant.

De voorzitter:

Mijnheer Ganzevoort, voor een echt heel klein interruptietje op dit punt.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Ik vroeg niet naar de identiteitscommissie. Daar kunnen we lang over praten, maar ik vroeg naar de ophanging onder een openbaar bestuur. Dat is echt wat anders dan een discussie over de identiteitscommissie.

De heer Bruijn (VVD):

Dat ben ik dan niet eens met de heer Ganzevoort. Want het is geen rechtstreekse ophanging onder een openbaar bestuur. Nee, daar wordt een identiteitscommissie tussen gezet om het bijzondere karakter te bewaken. Dat zit dan

wel onder een openbaar bestuur, maar er zit een identiteitscommissie tussen. Wat zegt de Onderwijsraad daarover? Die zegt: daar heb ik geen bezwaar tegen, maar definieer wel beter wat de mandaten zijn van de identiteitscommissie. Wat is nu precies de rol van de identiteitscommissie? Overigens moet er ook een geschillenregeling zijn en verder moet de medezeggenschap van beide oorspronkelijke scholen instemmen met de hele beweging.

De heer Schalk (SGP):

Ik hoor zo veel vragen van de heer Bruijn dat ik mij afvraag of de VVD-fractie ook vindt dat het wetsvoorstel ook op dit punt iets mankeert. Er wordt immers wel een identiteitscommissie aangewezen zonder voldoende invulling. Als gesteld wordt dat het veld het moet invullen, is mijn vraag wie dan het veld is.

De heer Bruijn (VVD):

Het veld, dat zijn de docenten, de scholen, de instellingen en de bestuurders, waarin wij in beginsel veel vertrouwen hebben en die we het liefst zo veel mogelijk verantwoordelijkheid geven. Conform het advies van de Onderwijsraad speelt mijn fractie inderdaad met de gedachte dat de beweging goed is, maar dat ze nader moet worden ingevuld door het veld, waarbij het met name om de samenstelling van de identiteitscommissie gaat. Daarbij geldt overigens de vrijheid van scholen om daaraan zelf nader invulling te geven. Ik denk aan een handreiking.

De heer Schalk (SGP):

Mag ik daaruit concluderen dat u eigenlijk een heel belangrijk deel van deze wet ophangt aan de identiteitscommissie, die volgens u onvoldoende gevuld is?

De heer Bruijn (VVD):

Ik volg in dezen het advies van de Onderwijsraad, waarbij ik overigens nog het antwoord van de regering afwacht, voordat ik samen met mijn fractie ons definitieve standpunt bepaal. Vooralsnog hechten wij aan het advies van de Onderwijsraad die vindt dat de invulling met de identiteitscommissie als borging van de identiteit in de school een begaanbare weg is, ook al valt ze onder een openbaar of een bijzonder bestuur. Maar er moet volgens de Onderwijsraad wel op worden toegezien dat het veld dit concreter maakt in een permanente discussie over de vraag wat de identiteitscommissie precies moet kunnen, welke mandaten er liggen enzovoorts. Dit nog los van de geschillencommissie, die al in de wet is opgenomen en die natuurlijk ook een uitweg voor problemen is, en los van het feit dat de medezeggenschapsraden van de oorspronkelijke scholen wel moeten instemmen met die hele samenwerkingschool.

Mevrouw De Vries-Leggedoor (CDA):

U noemt de Onderwijsraad, ik noem even de Raad van State. Als we het hebben over onze adviesorganen is dat met name de Raad van State. Dan gaat het over de vraag of je het bijzonder onderwijs mag brengen onder het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Dan is de identiteitscommissie er wel, maar die heeft geen doorslaggevende stem. Het is het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs, dat gaat over beide scholen.

De heer **Bruijn** (VVD):

Dat is juist. Daarom hangt het er erg van af waarmee je de identiteitscommissie uitrust. Als dat niet zo ingewikkeld was, had de Raad van State geen twintig pagina's nodig gehad om zelf de Grondwet zodanig te interpreteren dat hij tot de conclusie komt die hij trekt. Als je het advies van de Raad van State goed leest, zie je dat het niet gaat om een principiële bezwaar tegen het openbaar bestuur, maar om de vraag wat er uiteindelijk in die school gaat gebeuren en hoe de identiteit wordt bewaakt. Als er tussen het openbaar bestuur en de docenten op de scholen geen enkele laag zou zitten, heb je een probleem. Er komt nu een oplossing die ook door de Onderwijsraad wordt gesteund en die in de praktijk al blijkt te werken, los van de geschillencommissie en de instemming van de medezeggenschapsraad, namelijk een identiteitscommissie. In het oorspronkelijke wetsvoorstel zat zelfs een vetorecht bij de identiteitscommissie, maar dat is verdwenen. Je ziet dat de hele discussie vanaf het begin bij de Raad van State en de Onderwijsraad gaat over de vraag hoe je borgt dat de identiteit van de scholen conform de geest van de Grondwet wordt bewaakt.

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

In alle stukken die ik lees, of die nu gaan over de behandeling van de grondwetswijziging of de samenwerkingsscholen, staat iedere keer dat je het als wetgever mag uitleggen — dat kan — maar dat er één ding is waarbinnen je moet blijven: de historisch-grammaticale uitleg en bedoeling die ooit door de grondwetgever zijn gegeven. Dat is iedere keer gezegd. Ik ben een beetje huiverig om elke keer te interrumperen, want daarmee zou je bijna de indruk wekken dat je ertegen bent als scholen in krimpgebieden samengaan. Het gaat hier om een uitleg van de Grondwet. Stel dat iemand over twee jaar iets wil wijzigen of denkt: je moet met de Grondwet iets anders, want dat komt zo mooi uit in deze tijd. Dan heb je op dat moment weinig handvatten meer om te zeggen: nu doe ik het even niet. Je hebt het immers nu wel gedaan. Dat is mijn principiële bezwaar. Die tien pagina's, of hoeveel het er ook waren, van de Raad van State zou je ook kunnen zien als een goede motivatie.

De **voorzitter**:

Wat is uw vraag?

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

Ik ben schuldig, voorzitter. Het was een opmerking.

De **voorzitter**:

Mijnheer Schalk, kort op dit punt.

De heer **Schalk** (SGP):

Heel kort, mevrouw de voorzitter. Ik vroeg mij af of de heer Bruijn de juiste versie heeft van het document van de Onderwijsraad, want in zijn eigen document schrijft de raad: "De raad adviseert af te zien van het verplichten van een identiteitscommissie op schoolniveau. De voorgestelde identiteitscommissie staat volgens de raad haaks op de bestuurlijke verhoudingen binnen het onderwijs en doet geen recht aan de positie van het bevoegd gezag".

De heer **Bruijn** (VVD):

Ik heb hier een brief van de Onderwijsraad van 15 april 2015. Dat is de meest uitgebreide brief over dit wetsvoorstel. Ik lees daaruit voor: "Daarmee is overigens niet gezegd dat de raad in algemene zin bezwaren heeft tegen de bestaande praktijk waarin bij informele samenwerking met een identiteitscommissie gewerkt wordt". Even verderop schrijft de Onderwijsraad: de raad adviseert, alles afwegende, om de positie en taak van de identiteitscommissie meer specifiek in te vullen. Dat lees ik letterlijk voor uit de brief en daar borduur ik nu op voort.

Het gaat er uiteindelijk om dat je de mogelijkheid scheidt die in krimpgebieden gewenst wordt — en waarmee ook allang gewerkt wordt — en het gaat om de vraag of dat binnen de Grondwet past. De geest van de Grondwet zegt: je moet ervoor zorgen dat de identiteit op een bijzondere of openbare school in redelijke mate veilig is en geborgd wordt. Kunnen we binnen deze figuur van de identiteitscommissie in een situatie komen waarin we voldoen aan datgene wat de Grondwet beoogt, namelijk het borgen van de identiteit? Als je de brief van de Onderwijsraad leest — en dat past ook binnen de gedachte van de Raad van State zoals wij die interpreteren — gaat het vervolgens om de vraag: hoe sterk staat de identiteitscommissie in het borgen van de identiteit? Wat kan de identiteitscommissie doen als er een probleem ontstaat? Is er dan een geschillenregeling? En ligt er ook een verantwoordelijkheid bij de medezeggenschap? Het antwoord op al die vragen is ja. Uiteindelijk moet je een afweging maken tussen enerzijds het belang van het handhaven van scholen in krimpgebieden, ook bijzondere scholen, in plaats van het verdwijnen van die scholen — want daarover hebben we het natuurlijk ook — en anderzijds het niet willen meebewegen binnen een Grondwet, die overigens — daarover verschillen wij op dit moment van mening met D66, maar goed, daarover hebben we de discussie nu gehad — niet gewijzigd hoeft te worden om dit mogelijk te maken.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik maak een laatste opmerking, mevrouw de voorzitter. Ik heb in mijn betoog gezegd dat ik geen welles-nietesspelletje wil en dat wil ik op dit punt ook niet. De heer Bruijn citeert echter uit een stuk uit 2015 en ik uit een stuk uit 2017. De Onderwijsraad zou weleens van mening veranderd kunnen zijn. Misschien dat we daar in de loop van dit debat allebei nog even naar kunnen kijken.

De heer **Bruijn** (VVD):

Ik ga door met mijn betoog, tenminste als u mij dat toestaat, voorzitter.

Los van die eventuele bevoegdheden is in het wetsvoorstel de verplichting opgenomen om een geschillenvoorziening in te richten — we hebben het daarover al gehad — en is voor de vorming van een samenwerkingsschool instemming van de medezeggenschap vereist. Biedt dit alles niet voldoende weerstand ten opzichte van een eventuele overheidsinvloed op het bijzonder onderwijs middels een openbaar bestuur in de geest van de Grondwet, zo vraag ik de staatssecretaris. Wat zijn de ervaringen ter zake in de huidige praktijk, waarin bij informele samenwerking al met een identiteitscommissie wordt gewerkt? Hoeveel van de huidige informele samenwerkingsscholen vallen op dit

moment onder een openbaar bestuur, en heeft dat tot problemen geleid?

De Onderwijsraad stelt in zijn al aangehaalde brief aan de staatssecretaris, in algemene zin geen bezwaren te hebben tegen de figuur van de identiteitscommissie, maar adviseert wel om voldoende helderheid te geven over de positie en de taak van die commissie ten behoeve van duidelijke verhoudingen tussen die commissie en het bevoegd gezag, de schoolleiding, de medezeggenschapsraad en een eventuele raad van toezicht en ten behoeve van voldoende waarborgen voor zeggenschap over hetzij het openbare karakter hetzij de bijzondere identiteit van het onderwijs, afhankelijk van de gekozen bestuursvorm.

Zou het een idee zijn, zo vraag ik de staatssecretaris, om indachtig dit advies te komen tot een handreiking voor statuten van een samenwerkingsschool, waar scholen mee uit de voeten kunnen en op basis waarvan zij goed kunnen werken, indien zij dat willen? Hierbij zou dan de door de Onderwijsraad gevraagde helderheid kunnen worden verschaft met behoud van de vrijheid voor scholen voor een eigen invulling. Hoe kijkt de regering aan tegen die mogelijkheid? Eventueel heeft mijn fractie hierover een motie achter de hand.

Ten slotte is in de Tweede Kamer het amendement-Straus (34512, nr. 10) aangenomen, inhoudende een evaluatiebepaling binnen drie jaar. In artikel 7a wordt melding gemaakt van toezending van die evaluatie aan de Staten-Generaal. Nu leert de ervaring dat de Staten-Generaal weleens worden geïnterpreteerd als het postadres aan de overkant. Ik krijg graag de toezegging van de regering — al dan niet ten overvloede — dat betreffende evaluatie, waarvan we net weer het belang hebben vernomen, ook aan de Eerste Kamer wordt toegezonden.

Mijn fractie ziet uit naar het debat.

De voorzitter:
Mijnheer Kuiper, graag kort.

De heer Kuiper (ChristenUnie):
Heel kort, voorzitter. Ik ken de VVD als een partij die de Grondwet hoog heeft. De Raad van State heeft gezegd dat het in dit regime niet kan dat de samenwerkingsschool een reguliere variant wordt; de heer Bruijn heeft dat aan de staatssecretaris gevraagd. In 2006 is dat sterk bevestigd. Wat is de conclusie van de heer Bruijn? Is het onconstitutioneel als de samenwerkingsschool een reguliere variant in het duale stelsel wordt?

De heer Bruijn (VVD):
Als de heer Kuiper het zo formuleert, is het natuurlijk onconstitutioneel. Maar dat hangt ervan af hoe je de term "reguliere variant" definieert. Dat heb ik ook aan de regering gevraagd. In het advies van de Raad van State van 22 maart 2017 staat dat de beweging van de regering ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel, waarbij de lat dus wat hoger is gelegd, een goede beweging is. Maar, zo staat er letterlijk, "zoals de Afdeling in haar eerdere advies heeft overwogen, neemt het voorgaande niet weg dat het doel van het wetsvoorstel met een beperkte aanpassing van het

continuïteitscriterium wel lijkt te kunnen worden bereikt". Kortom: ik lees hier dat de Raad van State vindt dat we met de wijziging van de regering al heel dicht tegen een situatie aan zitten waarin het doel van de wet zou kunnen worden bereikt dankzij het continuïteitscriterium. Dat instrument wordt dus niet verworpen door de Raad van State. Vervolgens gaat het om de vraag of het noodzakelijk is om de beperkte ruimte die er dan nog is, te overbruggen, óf dat het binnen een haalbare interpretatie van de Grondwet past. Vinden we het niet nodig dat die laatste ruimte wordt overbrugd, wat de Raad van State zo graag nog zou willen, ook gezien de afweging die we moeten maken? Hier staat dus ook niet dat dat per se een must is; het is een advies. Vervolgens draait alles om de vraag wat een reguliere variant is en wat een uitzondering is. Is een uitzondering 10%, 20%? Dan kom je dus in een spectrum van gedachten terecht waarin je een afweging moet maken.

De voorzitter:
Mijnheer Kuiper, kort.

De heer Kuiper (ChristenUnie):
In hetzelfde stuk waaruit u citeert, schrijft de Raad van State ook dat de strekking, de reikwijdte van het continuïteitsbeginsel, zoals dat wordt ingevuld in deze wet, in strijd is met de Grondwet. Natuurlijk kunnen we het gaan definiëren en zo, maar dat is ook wat daar klip-en-klaar wordt gezegd.

De heer Bruijn (VVD):
Maar dat ging over het oorspronkelijke wetsvoorstel. Gelet op het herziene wetsvoorstel, kan volgens de Raad van State het doel van het wetsvoorstel met een beperkte aanpassing van het continuïteitscriterium worden bereikt. Dat lees ik hier. Daar haal ik een aantal dingen uit. Ten eerste haal ik eruit dat de Raad van State ...

De voorzitter:
Mijnheer Bruijn, in de tweede termijn kunt u daar meer over zeggen.

De heer Bruijn (VVD):
Uitstekend, voorzitter. Zal ik dan maar afsluiten?

De voorzitter:
Ja. Dank u wel, mijnheer Bruijn.

Het woord is aan de heer Kuiper.

□

De heer Kuiper (ChristenUnie):
Voorzitter. De behandeling van dit wetsvoorstel door onze fractie is door twee personen voorbereid, door collega Bikker en mijzelf. Maar om mevrouw Bikker op deze laatste vergaderdag ook een beetje het gevoel te geven dat de vakantie aanstaande is, zal ik het woord voeren over dit wetsvoorstel.

De behandeling van dit wetsvoorstel over de samenwerkingsschool brengt ons midden in een ideologische en

constitutionele strijd over artikel 23 van de Grondwet. Het moet ons van het hart dat bij een meer gematigde houding van het kabinet deze strijd vermijdbaar was geweest. Immers, de samenwerkingsschool kan bestaan als uitzondering op het duale stelsel dat wij kennen. Daar kunnen velen in het land, ook mijn fractie, prima mee leven. Maar wat nu voorligt, gaat verder en moet wat onze fractie betreft tot heroverweging leiden. De staatssecretaris zoekt ruimte voor een nieuw type samenwerkingsschool, waarin hij ondanks veel kritiek blijft geloven. Daarbij gaat hij tegen diverse adviezen in. Er moet iets nieuws worden gecreëerd terwijl nog niet duidelijk is of dit de vorm is waaraan het veld behoefte heeft.

Het is toch wel bijzonder dat er in de Eerste Kamer een wetsvoorstel ligt waarvan de Raad van State tot twee keer toe heeft gezegd dat het strijdig is met artikel 23 van de Grondwet. Dat oordeel is niet alleen gegeven aan het begin van het wetgevingstraject, maar ook — dat zeg ik ook tegen de heer Bruijn — naar aanleiding van het gewijzigde wetsvoorstel dat is ingediend, voorafgaand dus aan de behandeling in de senaat. Voor de Eerste Kamer, waar kwaliteit en rechtmatigheid van wetgeving belangrijke begrippen zijn en waar wetgeving wordt getoetst aan de Grondwet, moeten er dan wel wat alarmbellen afgaan. Hier ligt dus, met andere woorden, een wetsvoorstel op tafel waarvan op een aantal punten en bij herhaling door de Raad van State is gezegd dat het een uitleg aan de Grondwet geeft die niet kan. Wat onze fractie betreft, betekent dit: niet doen. Het wel door laten gaan heeft een prijs. Het schaadt de grondregels van het onderwijsbestel, dat sinds 1917 bestaat en gedragen wordt door een constitutioneel akkoord van betekenis. Het is een van de grote codificaties die tevens een pacificatie was. De afweging om het wetsvoorstel niet door te laten gaan, is er ook. Het is heel goed mogelijk om voorlopig aan te zien wat er van onderop aan het ontstaan is — het onderwijs in Nederland is iets wat vanuit de samenleving opkomt — rond de informele samenwerkingsschool. Ik kom nog even terug op wat er net even over de Onderwijsraad, de identiteitscommissie, werd gezegd: dat betreft volgens mij de huidige situatie in die informele samenwerkingsschool. Wat is eigenlijk het grote probleem met de informele samenwerkingsschool en het laten groeien van onderop?

Het is ons niet duidelijk wat het overwegende motief van de staatssecretaris is. Dat maakt het voorstel onhelder. Er kunnen drie motieven worden onderscheiden. In de eerste plaats is er de dreiging van opheffing van scholen en daarmee de continuïteit van scholen. Dat is het motief dat door iedereen begrepen wordt en waarover consensus bestaat. De samenwerkingsschool moet zich beperken tot deze uitzonderlijke situatie. Zoals al is betoogd, was dat ook steeds het uitgangspunt van wetgeving, in 2006 en in 2011.

In de tweede plaats is er een motief dat zich er steeds doorheen mengt: de wens om een versoepeling en verruiming te bewerkstelligen van de mogelijkheden om een samenwerkingsschool te vormen. Daarbij verwijst de staatssecretaris naar veranderingen in de maatschappij en geeft hij aan "een modernere invulling te willen geven van uitgangspunten die in het verleden gehanteerd zijn". Het is de vaagheid van deze termen die vragen oproept bij mijn fractie. De heer Pijlman had in zijn betoog overigens ook oog voor wat hij noemde maatschappelijke veranderingen. Als de samenwerkingsschool een uitzondering moet blijven

in het duale bestel, dan strijdt het motief van versoepeling en verruiming daarmee. Wat bedoelt de staatssecretaris precies met dat motief?

De heer Bruijn (VVD):

Ik zou de heer Kuiper willen vragen: als de samenwerkingsschool geen reguliere variant wordt, is die dan wel constitutioneel?

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Ja, de samenwerkingsschool is constitutioneel, want daarvoor hebben we de Grondwet in 2006 veranderd en in 2011 is er een wet gekomen waarin die school wordt genoemd. Er zijn wettelijke manieren om een samenwerkingsschool te hebben. Tegelijkertijd hoeven we in dit land niet alles bij wet te regelen en is er ook de praktijk, waarin de scholen elkaar kunnen opzoeken. Er zijn ook allerlei informele maatschappelijke manieren om aan de hieronder liggende behoeften tegemoet te komen.

De heer Bruijn (VVD):

Dat laatste begrijp ik, maar het ging mij om het eerste. Het is dus wel constitutioneel, zolang het geen reguliere variant wordt.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Zeker, dat was ook precies de uitspraak van de Raad van State: de samenwerkingsschool is prima, maar zal een uitzondering moeten zijn op het bestel dat we nu eenmaal kennen, dat verankerd is in onze Grondwet en dat voor ons allen bindend zou moeten zijn.

De voorzitter:

Tot slot, mijnheer Bruijn.

De heer Bruijn (VVD):

Bij welk percentage legt de heer Kuiper dan de grens tussen wat wel en wat niet een reguliere variant is?

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Ik praat hier niet over percentages of cijfers. Ik zie de samenwerkingsschool als een antwoord op een situatie waarin een laatste school van een richting of een openbare school het in de lokale situatie niet meer redt en waarin samenwerking de aangewezen weg is om onderwijs voor kinderen toegankelijk te houden. Vaak is dit dus in krimpgebieden en dunbevolkte gebieden. Alles wat wij hier nu over lezen en wat door de Raad van State, de Onderwijsraad en anderen wordt gezegd, is toegesneden op die situatie. Daarover hebben we het. We hebben het niet over iets wat nog veel groter of anders is. Hierover hebben we het. Het is ook uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever geweest dat we het over die situatie zouden hebben.

De heer Pijlman (D66):

U zegt terecht dat we de samenwerkingsschool in 2006 constitutioneel mogelijk hebben gemaakt volgens een bepaalde variant, maar in werkelijkheid zien we dat de variant feitelijk niet gebruikt kan worden, omdat de restric-

ties buitengewoon hard zijn. Betekent uw betoog dat u er begrip voor hebt dat de regering de continuïteitsbeginselen aanpast, zodat de samenwerkingschool ook werkelijk mogelijk wordt en dat u dus niet ondersteunt wat de Raad van State in zijn advies aangeeft?

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Het continuïteitsbeginsel is natuurlijk een instrument om ervoor te zorgen dat er voldoende openbaar en bijzonder onderwijs kan zijn. Dat kun je op verschillende manieren inrichten, maar het belangrijkste is dat er een samenwerkingschool kan komen. Daarvoor hebben we een wet, die daar inderdaad een bepaalde weg in heeft gewezen. De scholen zijn huiverig om daarvan gebruik te maken. Ik weet niet of dat te maken heeft met de door u genoemde restricties. Het kan ook gewoon een eigen afweging zijn van schoolbesturen zelf. Zij kunnen zeggen dat zij het in hun situatie te ver vinden gaan om dit te doen, maar als er een andere manier is om samen te werken, doen we dat graag. Ik denk dat voor het veld het signaal van de grondwetswijziging en ook het signaal van de wet uit 2011 op zich heel belangrijk zijn geweest om elkaar op te gaan zoeken en te bekijken hoe de situatie "beantwoord" kon worden.

De heer Pijlman (D66):

We hebben het met de grondwetswijziging van 2006 en daarna de sectorwet van 2011 toch mogelijk gemaakt om aan deze nieuwe samenwerkingschool invulling te geven? Als je ziet dat feitelijk geen gebruik kan worden gemaakt van het instrument, is het toch logisch dat de regering ingrijpt en het continuïteitsbeginsel verruimt? Ook daar is de Raad van State tegen. Dan ontstaat een situatie waarin je wetgeving hebt die feitelijk niet blijkt te werken. Dan moet het kabinet dus wel ingrijpen. Het veld vraagt daar ook om.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Het is maar de vraag wat het veld precies vraagt. Dat zal ik straks ook aan de staatssecretaris vragen: maak nou eens duidelijk wat daar precies beweegt. We hebben een wet. Tegelijkertijd zijn er schoolbesturen die andere afwegingen maken en komen er samenwerkingsscholen tot stand. Men weet elkaar toch in een soort creatief proces te vinden. Het is eigenlijk heel goed dat dat gebeurt. Ik zou dus zeggen: laat dat nog even zo gebeuren, want wij moeten eerst scherp hebben waar het veld behoefte aan heeft. De heer Pijlman vult het in. Hij zegt dat dit komt doordat de wet te veel restricties kent. Ik weet niet of dat wel zo is.

De voorzitter:

Tot slot, mijnheer Pijlman. Heel kort.

De heer Pijlman (D66):

Ik vind het nogmaals belangrijk om te constateren dat de heer Kuiper zegt dat de wijzigingen van 2006 en 2011 een belangrijke doorbraak zijn geweest voor de oprichting van de samenwerkingschool.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Ik ben niet tegen de samenwerkingsschool. Dat heb ik aan het begin hopelijk ook gezegd. Ik denk dat die wel degelijk een functie kan hebben in bepaalde gebieden.

Mevrouw De Vries-Leggedoor (CDA):

Een debat is er ook om je eigen geest te scherpen. Dat probeer ik nou ook te doen. De heer Kuiper zei zojuist dat hij het constitutioneel juist vindt dat er samenwerkingsscholen zijn. Dat vind ik ook, want dat hebben wij geregeld met de grondwetherziening. In het advies van de Raad van State gaat het om het continuïteitscriterium. Volgens de Raad van State moet het een uitzonderingssituatie zijn, omdat het anders te algemeen wordt en in strijd is met de Grondwet. Daar staat ook in — ik zeg het even heel zwart-wit — dat het bevoegd gezag van een openbare school niet het bevoegd gezag kan zijn van een bijzondere school. De wijziging van het bestuursmodel zit in dit voorstel. Mijn vraag is of de heer Kuiper dat op dit moment in strijd met de Grondwet vindt of niet.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Ik volg daarin wat de desbetreffende afdeling van de Raad van State daarover opmerkt. Ik kom daar zo meteen nog op terug. Het is inderdaad goed om samen te constateren dat de samenwerkingsschool natuurlijk niet inconstitutioneel is. Het punt van de Raad van State was dat je eigenlijk een nieuwe schoolsoort creëert, als je de mogelijkheden zo verruimt dat scholen die nog ver verwijderd zijn van het moment waarop ze daadwerkelijk bedreigd worden met opheffing, al de gelegenheid krijgen om een samenwerkingsschool in te richten. Dat past niet bij onze Grondwet, omdat dat het duale stelsel helemaal zou uithollen.

Ik was een aantal motieven aan het benoemen. Die gaan in het wetsvoorstel door elkaar. Ik heb er al twee benoemd. Het tweede motief was de versoepeling en verruiming met een beroep op maatschappelijke veranderingen. Het derde motief is het openen van de mogelijkheid voor openbare schoolbesturen om een samenwerkingsschool te vormen. Dit punt heeft de heer Pijlman sterk verdedigd. De staatssecretaris wekt met dit wetsvoorstel de indruk dat het hem te doen is om de versterking van de positie van het openbaar onderwijs. Hij zegt dat het hem om de gelijkwaardigheid gaat, maar het is natuurlijk duidelijk dat het openbaar onderwijs, gelet op de reikwijdte van de wet, zich zal versterken door zich te ontfemen over de samenwerkingsschool. Ik weet niet of dat motief hier een rol zou moeten spelen. Dit drietal motieven loopt door elkaar. Dat maakt het niet helemaal duidelijk waarom dit wetsvoorstel in deze vorm nodig is.

Dan zijn er de bezwaren van de Raad van State waarop naar de mening van mijn fractie geen beslissend antwoord is gekomen van de staatssecretaris. Het eerste bezwaar betreft de strekking van de wet. Die zorgt ervoor dat een zodanig groot aantal scholen valt binnen de criteria van het continuïteitsbeginsel om samenwerkingsschool te worden, dat niet meer gesproken kan worden van een uitzonderingssituatie. Het wordt een reguliere variant. Het antwoord van de staatssecretaris op dit bezwaar bevredigt niet. Wanneer een groot aantal scholen — ik meen dat dit gaat oplopen tot een derde van de scholen in het primair onderwijs — in aanmerking komt om samenwerkingsschool te worden, is

er geen sprake meer van een uitzonderingssituatie. Dat levert strijd op met de Grondwet, want daarin wordt de samenwerkingsschool niet als reguliere variant binnen het duale bestel gezien. Het gaat hier dus niet om het werken met getallen of de graduele verschillen daartussen, maar om wat die getallen zeggen en de strekking van de wet, de betekenis dus. De strekking van de wet is om aanzienlijke ruimte mogelijk te maken voor samenwerkingsscholen, ook buiten dunbevolkte gebieden. Over die strekking en betekenis willen we graag de staatssecretaris horen.

Het tweede punt dat strijd oplevert met de Grondwet, is de figuur van een openbaar bestuur — daar komt-ie — met overwegende overheidsinvloed, dat levensbeschouwelijke neutraliteit moet waarborgen, maar dat nu tot taak krijgt om bijzonder onderwijs mede aan te bieden. Dat is de kwadratuur van de cirkel. Dat kan gewoon niet, zegt de Raad van State.

Voorzitter: Flierman

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Het antwoord van de staatssecretaris, namelijk dat het hem gaat om gelijkwaardigheid, is gewoon geen antwoord op dit principiële punt. Het principiële punt is namelijk dat een openbaar bestuur neutraliteit moet waarborgen. De discussie verleggen naar gelijkwaardigheid is geen antwoord op dat principiële constitutionele bezwaar.

Het advies van de Raad van State is helder: een samenwerkingsschool kan volgens de grondwetgever niet in stand worden gehouden door een stichting voor openbaar onderwijs. Hier is geen woord Frans bij wat mijn fractie betreft. De gewone wetgever zal dit moeten accepteren. Ook de Onderwijsraad is deze mening toegedaan. Waarom heeft de staatssecretaris niet overwogen om het element van het onderbrengen bij dat bestuur helemaal uit de wet te halen en de situatie op dit punt te laten zoals die was? Dat is alsnog mogelijk.

Het duale onderwijsstelsel is bedoeld om uitdrukking te geven aan de pluraliteit onder de Nederlandse bevolking. Naast het openbaar onderwijs, dat neutraal en algemeen toegankelijk is, is er het bijzonder onderwijs, waarin levensbeschouwelijke overtuigingen en richtingen zich kunnen uitdrukken. Dat levert vaak mooie vormen van betrokkenheid en maatschappelijke steun op. Beide vormen, openbaar en bijzonder, veronderstellen elkaar en hebben elkaar ook nodig. Om bijzonder te kunnen zijn heeft het bijzonder onderwijs het openbaar onderwijs nodig en andersom. Dat is de zin van het duale stelsel. Een teveel aan overheidsregie kan hier evenwichten aan het wankelen brengen. De samenwerkingsschool moet daarom de uitzondering blijven, om dit beginsel binnen het bredere onderwijs te blijven respecteren.

De staatssecretaris wijst op het probleem dat scholen met dalende leerlingenaantallen niet kiezen voor de huidige vormgeving in de wet van 2011. Dat probleem zou wat ons betreft toch nog wat duidelijker uiteengezet moeten worden. Het moet voorzien worden van duidelijkere informatie over wat er op het grondvlak echt gebeurt. Wat ons betreft zou nader onderzoek hier nodig zijn. De wetgever komt te snel met conclusies. Het is de vraag of de scholen zich door dit nieuwe wettelijk kader uitgenodigd zullen voelen om een

formele samenwerkingsschool te vormen. Het is nog helemaal niet duidelijk of dat zal gebeuren. Die wens kan wel de vader van de gedachte zijn, maar het is de vraag of dat wel gaat gebeuren, en daarmee zou deze wet hetzelfde lot kunnen hebben als de wet uit 2011.

Veel scholen voor bijzonder onderwijs zullen dit geen aantrekkelijke route vinden. Een stichting voor openbaar onderwijs zal het algemene en openbare karakter van de school moeten behartigen. Dat wordt dan de dominante cultuur en daar kan een identiteitscommissie niet veel aan veranderen.

Nogmaals, de vraag moet worden gesteld aan welke behoefte de voorgestelde inrichting tegemoetkomt. Waarom wordt er niet voortgebouwd op wat zich in de praktijk al vormt? Waarom wordt er niet verder gekeken naar de mogelijkheden voor regionale afstemming in het aanbod van scholen, zoals nu ook al gebeurt? In de ene plaats is er een school voor openbaar onderwijs en in de andere plaats een school voor bijzonder onderwijs, en die helpen elkaar.

Dit wetsvoorstel verdient naar de mening van mijn fractie heroverweging. Constitutionele principes komen in het geding bij een voorstel waaruit niet overtuigend spreekt dat dit nu de beslissende oplossing gaat bieden of meerwaarde zal hebben in de praktijk. Wij vinden niet dat de samenwerkingsschool er op deze manier, onder zo veel overheidsregie, moet komen. We menen ook niet dat er een controverse moet ontstaan rond artikel 23 van de Grondwet. Dat zou gemakkelijk het gevolg kunnen zijn van de invoering van deze wet. Die prijs vinden wij te hoog. Desalniettemin zien wij uit naar het debat en de antwoorden van de staatssecretaris.

De heer **Pijlman** (D66):

Ik reageer even op het laatste wat u zei, over dat er geen controverse moet ontstaan. Volgens uw fractievoorzitter in de Tweede Kamer is die er echter allang, want hij vraagt om een herziening van artikel 23. Waar doelt hij dan op?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Volgens mij was dit in een debat in de aanloop naar de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Waar hij op doelde, is waarschijnlijk een heel andere richting dan die waar u aan denkt, namelijk dat al het onderwijs in Nederland bijzonder zou kunnen worden. Dat is namelijk de preferentie van velen. Naast christelijke, pedagogisch-didactische varianten en welke variant dan ook kan ook het openbaar onderwijs een richting worden binnen ons onderwijsbestel. Dat is trouwens een oude gedachte die leeft binnen christelijke partijen. Zou niet al het onderwijs bijzonder kunnen worden?

De heer **Pijlman** (D66):

Dat is een buitengewoon ingrijpende herziening van de onderwijspacificatie van 1917. Ik heb overigens net iets gezegd over hoe dat stelsel eruit zou moeten zien. Ik denk dat ik nog dicht bij u in buurt kom ook. Het gaat mij echter om het principiële punt dat ook uw partij bepleit om artikel 23 ingrijpend te herzien. Dat onderstreept u net.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dat hoeft u niet te verbazen. Wij zien de Grondwet niet als iets wat niet kan veranderen. Natuurlijk kan de Grondwet veranderen. Die is aan continue verandering onderhevig. De voorstellen over de pacificatie en artikel 23 die voortvloeien uit uw betoog, zijn denk ik net zo ingrijpend.

De heer **Pijlman** (D66):

Daar zijn we het over eens. Het gaat mij er veel meer om dat u ook oog hebt voor andere maatschappelijke omstandigheden en op zoek wilt gaan naar aanpassingen van artikel 23 ...

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Natuurlijk.

De heer **Pijlman** (D66):

... die recht doen aan de ontwikkelingen in onze maatschappij.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Onderwijs is een zaak van publiek belang, van ons allemaal. Wij moeten een stelsel hebben waarin wij ons allemaal comfortabel voelen, voor zover dat natuurlijk mogelijk is. Dat is zeker belangrijk. U refereert aan iets wat Gert-Jan Segers heeft gezegd. Je zou kunnen redeneren — dat deed ik eigenlijk in mijn betoog — dat openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs elkaar ook nodig hebben en veronderstellen. De zin van het grondwetsartikel is dat er altijd overal voldoende openbaar onderwijs aanwezig is. Dat zal ik met hart en ziel verdedigen.

De heer **Bruijn** (VVD):

Ik heb twee vragen aan de heer Kuiper, te beginnen met de aantallen. Ik heb hem drie dingen horen zeggen. Ten eerste wil hij het niet over aantallen hebben. Ten tweede is hij bang dat een derde van de scholen eraan mee gaat doen. Dan is het niet meer een uitzondering. Dat is nog de vraag, maar goed. Ten derde zei hij verderop in zijn betoog dat hij bang is dat geen enkele school eraan mee gaat doen, omdat het onaantrekkelijk is. Laten we vooropstellen dat geen enkele school gedwongen zal worden om hieraan mee te doen, ook een bijzondere school niet. Het gaat alleen om de mogelijkheid voor een school die het zelf wil en waar de medezeggenschap ook instemt. Laten we ergens in het midden gaan zitten en uitkomen op zo'n 10% tot 15%. Dat is veel meer dan wat de heer Kuiper zelf verwacht. Zouden we dan in redelijkheid niet toch kunnen spreken van een uitzonderingssituatie? Zouden we de scholen die het zo graag willen, ook de bijzondere scholen die het voor hun voortbestaan graag willen, dan niet die mogelijkheid moeten geven?

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

De getallen haal ik uit de antwoorden die de staatssecretaris gaf op het tweede advies van de Raad van State. Ik meen dat daarin een percentage van 31 wordt genoemd van scholen die zouden vallen onder deze nieuwe wet en een samenwerkingsschool zouden kunnen worden. Dat is nogal aanzienlijk. Ik heb gevraagd hoe dit zich verhoudt tot de

uitzonderingssituatie, namelijk dat de samenwerkingsschool een uitzondering moet zijn om het duale bestel niet uit te hollen. Daarom heb ik dat cijfer genoemd. U vraagt om er pragmatisch naar te kijken. Als het 15% van de scholen zou zijn, kun je daar dan wel mee leven? Ik redeneer graag principieel. We hebben hier een Grondwet die betekenis heeft voor ons land en de wetgever maar ook voor maatschappelijke vrede rondom het onderwijs. Ik wil die dan ook koesteren. Ik wil dus graag aan die principiële kant beginnen. Het onderwijsbestel is niet iets waar je wat aan gaat knutselen. Ik wil het graag principieel benaderen. Als iets inconstitutioneel is, dan moeten we dat zo noemen en dan moeten we die weg niet opgaan. We hebben de overwegingen van de Raad van State allemaal kunnen volgen. Het kan gaan om een oplossing voor een situatie waarin opheffing dreigt, maar als het een reguliere variant wordt, dan is dat inconstitutioneel.

De heer **Bruijn** (VVD):

Daar zijn we het over eens, maar dan gaat het toch echt om de vraag wat je dan nog een reguliere variant vindt. Waar ligt dan die grens? In de huidige situatie kan 17% van de scholen het doen, maar geen enkele school maakt van die ruimte gebruik. Geen enkele school wil dat kennelijk. Wat zou je redelijkerwijs kunnen verwachten als je het verruimt naar 30% en je dat extrapoleert? Dan kom je ergens tussen de 10% en 15% uit. Dat is al heel hoog want uzelf verwacht dat er bijna geen enkele school zal meedoen. Dan is dat toch geheel binnen hetgeen de Grondwet schrijft, namelijk nog steeds niet een reguliere variant? Dat kun je dan toch op geen enkele wijze in strijd met de Grondwet achten? Die wil juist ruimte geven voor scholen die het graag willen, zolang het een uitzondering is.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Iets wordt een reguliere variant als je bovenop de situatie die aanleiding geeft om te praten over een samenwerkingsschool, namelijk de dreigende opheffing van scholen doordat ze door leerlingaantallennormen heen zakken, een soort kop gaat maken waardoor meer scholen er gebruik van kunnen gaan maken. Ik zou het willen beperken tot die scholen die ik zo-even noemde. De wet zegt dat ook: het is voor die scholen die bijna door hun hoeven zakken en die elkaar dan gaan opzoeken voor een samenwerking. Dat is steeds de gedachte van de grondwetgever en de wetgever geweest. Een reguliere variant is alles wat daarbovenop komt, alle koppen die we daarbovenop plaatsen. Dat is ook precies het punt van de Raad van State geweest. Die zei: als je deze aantallen hanteert, gaan veel meer scholen er gebruik van maken die zich helemaal niet in die situatie bevinden maar die er wellicht in zouden kunnen komen. Het lijkt de bedoeling van deze wetgever om de mogelijkheden zo te verruimen dat er een reguliere variant ontstaat.

De **voorzitter**:

Tot slot, mijnheer Bruijn, en kort graag.

De heer **Bruijn** (VVD):

De Raad van State zegt niet dat dit gebeurt. De Raad van State houdt er rekening mee dat het zou kunnen gebeuren. Kijken we naar de praktijk, dan kan 17% van de scholen van die mogelijkheid gebruikmaken maar doen nul scholen dat.

Dan is de vraag hoe groot die vrees in redelijkheid moet zijn dat het oneigenlijk grote aantallen worden waarvoor het helemaal niet bedoeld is. Die vraag leg ik dan toch bij de heer Kuiper neer.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Terecht. Ik lees het wetsvoorstel zo dat de staatssecretaris dat inderdaad wil. Die wil graag dat scholen gebruikmaken van dit nieuwe wettelijk kader. Dat zal voor een veel groter aantal scholen gelden dan alleen de scholen die strikt genomen in die krimpgebieden in een noodsituatie zitten. Daarom neem ik dat serieus. Ik neem de Raad van State serieus. Dat zijn juristen. Ik kan niet van ze verwachten dat ze gaan kijken hoe ze het een beetje kunnen plooiën. Nee, ze vragen zich af wat het wettelijk kader is en wat daarbinnen mogelijk is. Ik denk dat ze ons daarover een heel heldere boodschap hebben gegeven. Dat er samenwerkingscholen zijn, ook buiten het wettelijk kader dat we hebben, is prima. Er groeit iets in de praktijk. Ik ben er niet op tegen. Dus die informele samenwerkingschool is er al. Misschien moeten we daar op een gegeven moment van zeggen: er moet meer voor geregeld worden. Op dit moment vinden heel veel scholen ook hun weg. En dat moeten we ook honoreren. Ze laten dat wettelijk kader even voor wat het is, want het geeft ze kennelijk te veel ingewikkelde vragen.



Mevrouw **Sent** (PvdA):

Voorzitter. Onderwijs is een cruciale waarde in de vormende jaren van kinderen en jongeren. Zij leren stap voor stap de wereld kennen en kunnen in deze periode het gemakkelijkst en gretigst nieuwe dingen leren. Zij moeten in die jaren alle kansen krijgen om zich kennis en vaardigheden eigen te maken, en hun persoonlijkheid, hun wereldbeeld en hun interesses te vormen. Een gunstige, inspirerende start blijft een leven lang doorwerken. Ouders en verzorgers hebben hierin een grote verantwoordelijkheid en daarnaast is het onderwijs van onschatbare waarde.

Kinderen uit dunbevolkte gebieden hebben hetzelfde recht op goed onderwijs als kinderen uit dichtbevolkte gebieden. Kleine scholen in kleine gemeenschappen zijn van onschatbare waarde. Ze dienen gekoesterd te worden als een broedplaats voor onderwijskwaliteit en gemeenschapszin. Neem de kinderen uit Spijk, de woonplaats van mijn vader. Het dorp is klein, ligt afgelegen en de laatste winkel sloot jaren geleden al de deuren. Het dorp vecht al jaren tegen de krimp en voor het behoud van de dorpschool. Het nieuws dat de school dicht moest, sloeg eind 2016 in als een bom. De dorpsraad wierf leerlingen in andere dorpen en bij Nederlandse ouders in Duitsland. Het leek net wel te lukken en dan weer net niet. Hoop gloorde aan de horizon toen bekend werd dat de gemeente een Syrisch gezin in de pastorie naast de katholieke kerk zou onderbrengen. Echter, toen bekend werd dat een ander gezin moest verhuizen, dook de school toch onder de opheffingsnorm.

Waarom gaat de dorpschool uit Spijk dan niet over tot de vorming van een samenwerkingschool? Immers, met de wijziging van artikel 23 van de Grondwet in 2006 heeft de samenwerkingschool een grondwettelijke basis gekregen en sinds 2011 is het wettelijk toegestaan om een samenwerkingschool te vormen. Ouders, scholen en schoolbesturen in dorpen als Spijk zien de samenwerkingschool als een

van de oplossingen om hier een divers en kwalitatief goed onderwijsaanbod in stand te houden.

Echter, in de praktijk blijken de mogelijkheden die de wet biedt, onvoldoende ruimte te bieden. Zo is het huidige continuïteitscriterium een probleem voor schoolbesturen in het primair onderwijs die een samenwerkingschool willen vormen. Zoals het voorbeeld van Spijk illustreert, werkt het prognose-instrument niet altijd goed in gebieden met lage opheffingsnormen. Ook wordt de wettelijke regeling op het niveau van het bestuur door besturen ervaren als een te grote inbreuk op hun vrijheid van inrichting, en dat is begrijpelijk.

Het gevolg is dat het aantal informele samenwerkingscholen toeneemt. Daarbij kan het bestuur het duale karakter van de samenwerkingschool niet in de statuten opnemen, waardoor niet gewaarborgd wordt dat openbaar en bijzonder onderwijs beide in stand worden gehouden door het bevoegd gezag. Een potentieel probleem hierbij, zoals uiteengezet in de memorie van toelichting, is dat ouders hierdoor geen zekerheid hebben dat het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de samenwerkingschool op langere termijn gegarandeerd zijn.

Hoe kan een divers en kwalitatief goed onderwijsaanbod in een dorp als Spijk dan wel in stand gehouden worden? Er zijn gerichte aanpassingen nodig om binnen het grondwettelijke kader de belemmeringen voor formele samenwerkingscholen weg te nemen. Dat is precies wat met het voorliggende wetsvoorstel wordt beoogd, en wel langs twee lijnen. Ten eerste worden de mogelijkheden verruimd om een samenwerkingschool tot stand te brengen. Ten tweede wordt de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingschool vereenvoudigd en worden de regels hiervoor met name op het niveau van de school vormgegeven.

Voor schoolbesturen biedt het wetsvoorstel meer ruimte. Voor ouders biedt het meer rechtszekerheid. Het sluit aan bij de argumentatie in het advies van het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht. En conform het advies van de Onderwijsraad wordt ruimte geboden in dunbevolkte gebieden als Spijk met een lage opheffingsnorm. Waar het voorstel afwijkt van het advies van de Onderwijsraad, is dat in de beoordeling van mijn fractie overtuigend onderbouwd in de memorie van toelichting en vervolgens ook nog eens in de nadere memorie van antwoord.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Mevrouw Sent suggereert dat het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht deze oplossingsrichting ondersteunt. Zij bedoelt dan waarschijnlijk alleen het onderdeel van het continuïteitscriterium, en niet het onderdeel van de bestuurlijke ophanging, want daar is het centrum in zijn rapport juist buitengewoon negatief over.

Mevrouw **Sent** (PvdA):

In de memorie van toelichting is inderdaad uitvoerig toegelicht dat het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht het niet mogelijk acht voor een openbaar bestuur om een samenwerkingschool te besturen. Dit advies is gebaseerd op het uitgangspunt dat een openbaar bestuur geen vorm kan geven aan de bijzondere identiteit van een school. Juist daarom is er in het wetsvoorstel voor gekozen om dat bij de identiteitscommissie op de school zelf te beleggen. De

vormgeving van het wetsvoorstel is dus een reactie op die zorgen van het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Er kan worden gediscussieerd over de vraag of die identiteitskwesitie dan de oplossing is. Ik ben het echter niet eens met de suggestie dat het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht deze richting van een gefuseerde school, een samenwerkingschool, onder openbaar gezag zou steunen.

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Ik heb net aangegeven dat het wetsvoorstel is gebaseerd op de zorgen die het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht heeft over het bevoegd gezag en dat het leggen van het bevoegd gezag bij de identiteitscommissie op de school daarvoor een oplossing biedt.

Bij de behandeling van het voorliggende wetsvoorstel in deze Kamer is uitvoerig stilgestaan bij de verhouding tot de Grondwet. Daarbij heeft de staatssecretaris in de ogen van mijn fractie dragend gemotiveerd dat het voorliggende wetsvoorstel níet strijdig is met de Grondwet. Het blijft binnen de tekst en bedoeling van de grondwetgever. Graag ga ik daar nader op in. Het continuïteitscriterium is conform het voorstel van de Onderwijsraad, en gaat daarmee een klein stapje verder dan gewenst door de Raad van State. Daarbij betreft de norm van de Raad van State nauwelijks een verruiming ten opzichte van de huidige situatie. Aangezien hier sprake is van een graduele afweging, zoals ook al in het debatje tussen de heren Kuiper en Bruijn aan de orde is gekomen, kan daaruit geen strijdigheid met de Grondwet worden geconcludeerd. Alleen in uitzonderingssituaties is een fusie mogelijk. Daarmee blijft een samenwerkingschool een uitzondering in het duale bestel.

Bij de bestuurlijke vormgeving gaat artikel 23 van de Grondwet uit van de gelijkwaardigheid van het openbaar en het bijzonder onderwijs. Dit doel wordt niet bereikt als de instandhouding van een samenwerkingschool wel kan worden belegd bij stichtingen voor bijzonder onderwijs en samenwerkingsbesturen, maar niet bij stichtingen voor openbaar onderwijs. Daarbij worden er in het voorliggende wetsvoorstel waarborgen binnen het systeem voor het in stand houden van de verschillende identiteiten ingebouwd met identiteitscommissies, statuten en geschillenregelingen.

Het voorliggende wetsvoorstel omvat een beperkte verruiming van de mogelijkheden om een samenwerkingschool tot stand te brengen. Tegelijkertijd vereenvoudigt het de bestuurlijke inrichting ervan. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de behoefte aan samenwerkingscholen in dunbevolkte gebieden als Spijk met dalende leerlingenaantallen. En daarbij blijft een samenwerkingschool een uitzondering in het duale bestel. Het voorliggende wetsvoorstel kan dan ook op de steun van mijn fractie rekenen. Immers, het bevordert juist het huidige duale bestel in plaats van het aan te tasten. Door het verlagen van de wettelijke drempels en het voorkomen van belemmeringen wordt het eenvoudiger om tegemoet te komen aan de wens vanuit de samenleving om over denominatieve grenzen heen samen te werken. Vooral in krimpgebieden, waar de vrijheid van onderwijs en de keuzevrijheid van ouders onder druk staan, is deze samenwerking hard nodig.

Daarmee kom ik ter afsluiting nog op de enige resterende vraag voor mijn fractie, namelijk of er naar het oordeel van de staatssecretaris nog andere mogelijkheden bestaan om kleine scholen in stand te houden. Als gevolg van een amendement dat is aangenomen in de Tweede Kamer, zullen de effecten en vormgeving van het voorliggende wetsvoorstel gemonitord worden, waarbij tevens gekeken wordt hoe de wetswijziging zijn uitwerking heeft in verschillende regio's. Is de staatssecretaris bereid toe te zeggen om aan die evaluatie een analyse te koppelen van additionele mogelijkheden om kleine scholen in stand te houden?

Daarmee kijk ik uit naar het antwoord van de staatssecretaris.

De **voorzitter**:

Ik heb zo de indruk dat de heer Kuiper u nog een vraag wil stellen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Dat is het geval.

Ik waardeer het dat mevrouw Sent in haar bijdrage zegt dat het duale stelsel voor de Partij van de Arbeid belangrijk is en dat ze zich ook wil bewegen binnen het grondwettelijk kader. Ze zegt dat dit bij het continuïteitscriterium het geval is en dat het geen strijd oplevert met de Grondwet. Maar het punt van de Raad van State was nu juist dat door de hantering hiervan in de meeste gemeenten een norm wordt geïntroduceerd die ver boven de opheffingsnorm uitkomt. Dat betekent dat de samenwerkingschool niet meer verbonden is met de dreiging van schoolsluiting. Dat is precies de reden waarom de Raad van State zegt: nu wordt het een reguliere variant en dat strijdt met de Grondwet. Wat is uw reactie daarop, mevrouw Sent?

Mevrouw **Sent** (PvdA):

Het probleem met de huidige variant is dat die te rigide is. Scholen kunnen onvoldoende voorspellen wat er gebeurt met de leerlingenaantallen en zijn te gevoelig voor de verhuizing van een Syrisch gezin of een parallelle verhuizing van een gezin elders. In de huidige situatie komt 17% van de scholen in aanmerking om een samenwerkingschool te vormen, maar doet geen enkele school dat. Er zijn informele samenwerkingscholen, maar die bieden onvoldoende zekerheid voor leerlingen, scholen, besturen en leraren. Onder het nieuwe continuïteitscriterium zou 31% van de scholen mogelijk aan de eisen kunnen voldoen en is het nog steeds een graduele afweging. Daaruit kan ik niet concluderen dat het strijdig is met de Grondwet of dat het geen uitzondering blijft.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Ik snap wat mevrouw Sent zegt. Daar hebben we natuurlijk allemaal begrip voor. Er is steeds als voorbeeld genoemd: er zal maar één gezin met meerdere kinderen verhuizen; dan zakt de school door de opheffingsnorm. Dat snappen wij allemaal. Maar als de stap wordt gezet naar het zo veruimen van het criterium dat 31% van de scholen eronder valt — mevrouw Sent noemde dat zelf ook — dan ontstaat een reguliere variant. Daarvoor is een grondwetswijziging opnieuw nodig, zegt de Raad van State. Op grond van die

getallen kun je wel zeggen dat het blijft bewegen en dat het iets gradueels is. Maar hier wordt iets principiëls aan de orde gesteld. Langs deze weg wordt wel degelijk een nieuwe variant geïntroduceerd. Daar zijn alternatieven voor.

Mevrouw Sent (PvdA):

Ik meen dat uit een graduele afweging geen principieel standpunt kan worden gedestilleerd. Uit de cijfers kan worden afgeleid dat er bij het nieuwe continuïteitscriterium nog steeds sprake is van een uitzonderingssituatie.

De voorzitter:

Mijnheer Schalk, wilt u uw vraag kort formuleren?

De heer Schalk (SGP):

Zeker, voorzitter. Ik heb eigenlijk twee vragen. Kan mevrouw Sent toelichten waarom zij vindt dat deze wet het duale stelsel zou versterken? Dat was voor mij niet helemaal duidelijk.

Mevrouw Sent is uitgebreid ingegaan op het continuïteitsbeginsel, maar de bestuurlijke vorm levert volgens allen een veel groter probleem op. Wil zij daar ook op reageren?

Mevrouw Sent (PvdA):

Ja. De bestuurlijke vorm wordt in de memorie van toelichting uitvoerig onderbouwd met waarborgen, waardoor het binnen de Grondwet past. Die waarborgen omvatten onder andere een identiteitscommissie, een geschillenregeling en statuten, maar dat zijn niet de enige waarborgen. In de memorie van toelichting is een hele lijst te vinden.

De eerste vraag van de heer Schalk is mij alweer ontschoten.

De heer Schalk (SGP):

Die vraag ging over het duale stelsel: waarom zou dat versterkt worden?

Mevrouw Sent (PvdA):

Nu ontstaan er allerlei informele samenwerkingsverbanden die onvoldoende zekerheid bieden voor leerlingen, scholen, ouders en schoolbesturen. Je ziet ook allerlei rare constructies ontstaan: er zijn openbare scholen die bijzonder worden om te kunnen fuseren en er zijn bijzondere scholen die openbaar worden. Er ontstaan dus schimmige constructies. Er is onvoldoende duidelijkheid voor leerlingen, scholen en schoolbesturen. Ik meen dat met het voorliggende wetsvoorstel die duidelijkheid wel wordt verschaft.

□

De heer Ten Hoeve (OSF):

Voorzitter. Ondanks de historische en principiële keuze voor een duaal onderwijsbestel is er behoefte aan een samenwerkingschool die beide takken van dat bestel kan bieden: het openbare, door de overheid gegarandeerde onderwijs en het op de inrichtingswensen van burgers gebaseerde bijzondere onderwijs, dat zich vaak, maar niet altijd, religieus onderscheidt.

Die behoefte aan de samenwerkingschool is nog niet zo groot dat deze vorm een reguliere derde stroming zou beginnen te vormen, maar de aantallen tot 2016, 80, lopen wel op en het is aannemelijk dat er bij krimpende leerlingenaantallen steeds meer zullen komen. De wettelijke regeling van 2011, die voorziet in een speciale stichtingsvorm voor zulke scholen slaat niet aan. Of dat nu komt door die speciale stichtingsvorm of door een te beperkt continuïteitscriterium weten wij eigenlijk niet. Mogelijk zou de staatssecretaris daar iets van kunnen zeggen. In ieder geval komt binnen die speciale stichtingsvorm een formele samenwerkingschool tot stand. Informele samenwerkingscholen kunnen onvoldoende hun beide takken garanderen. Hun bevoegd gezag heeft immers normaliter een beperkter statutair doel. Het is dus wat mij betreft inderdaad zinvol om er door wetgeving aan bij te dragen dat samenwerkingscholen een bevoegd gezag krijgen dat uitdrukkelijk het in stand houden van een samenwerkingschool als een van de statutaire doelen heeft. Maar met de staatssecretaris moeten wij concluderen dat het geen zin heeft om bij uitsluiting die doelstelling voor te schrijven; dat doet de huidige wet immers. Dus moet ook een stichting met een ander uitgangspunt maar met deze extra doelstelling, formeel een samenwerkingschool onder zich kunnen hebben. Een dergelijke opzet kan voor wat het openbaar onderwijs betreft in principe voldoen aan artikel 23, lid 4, van de Grondwet, zoals dat in 2006 is gewijzigd.

De twee vragen die in de discussie de voornaamste rol spelen, zijn de volgende. Ten eerste: ervan uitgaande dat wij de samenwerkingschool als een uitzondering op de regel willen blijven zien, voldoet dan de in het wetsvoorstel opgenomen norm voor het opheffingsrisico voor ten minste één van de beide tot samenwerkingschool fuserende scholen aan de eis dat alleen bij echte noodzaak zo'n fusie mag plaatsvinden?

En de tweede vraag: kan ook een stichting voor openbaar onderwijs naar artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs als doel hebben een samenwerkingschool in stand te houden? Dit laatste dan toegespitst als: is dat grondwettelijk gezien wel mogelijk?

Wat het eerste punt betreft, het continuïteitscriterium: het wetsvoorstel geeft aanzienlijk meer ruimte voor fusies tot samenwerkingschool dan de bestaande wet, maar het blijft natuurlijk een afweging onder welke omstandigheden men tot de conclusie wil komen dat het voor de continuïteit beter is om maar tot een fusie over de richtingsgrenzen heen te besluiten. Een absoluut bezwaar tegen de voorgestelde regeling kan ik hier niet in zien.

Het tweede punt ligt moeilijker en op dat punt vindt de staatssecretaris de Raad van State geharnast tegenover zich, en ook de NCOR en de Onderwijsraad. Allemaal vinden ze dat een openbaar schoolbestuur niet de verantwoordelijkheid kan nemen voor een deel van een school dat een bijzondere signatuur heeft. Grondwettelijk ontoelaatbaar, zegt de Raad van State zelfs. De staatssecretaris haalt zich wat op de hals door zo tegen deze adviezen in te gaan!

En inderdaad, het komt ook mij plausibel voor dat een openbaar bestuur met overheersende invloed van de overheid vanwege de grondwettelijke verantwoordelijkheid voor het openbare karakter van het onderwijs, moeilijk gevraagd kan worden verantwoordelijkheid te nemen voor wat nu juist uitdrukkelijk niet dat openbare karakter heeft

en dus per definitie buiten de overheidsverantwoordelijkheid ligt. Wat niet tot de taak van de overheid hoort, hoort toch ook niet tot de taak van de stichting waaraan de overheid haar taak gedelegeerd heeft? De beschermingsconstructie in de vorm van de identiteitscommissie kan het principieel ontbreken van overheidsbelang hierbij toch niet wegpoetsen? Hier komen wij inderdaad heel dicht bij het beginsel van de scheiding van Kerk en Staat, zoals al even is gezegd door mevrouw De Vries. Een wijziging van artikel 23 in de zin zoals de heer Kuiper erover gesproken heeft, zou dit hele probleem trouwens onmiddellijk opheffen.

Elke andere stichting, buiten die van artikel 48, heeft meer vrijheid in haar keuze van doelstellingen en bij elke andere vorm lijkt er dus geen probleem te zijn. Uiteraard niet bij de stichting volgens artikel 17, die er speciaal voor wordt opgericht, en ook niet bij stichtingen voor de diverse vormen van bijzonder onderwijs, die er best een extra doelstelling bij kunnen maken: het in stand houden van een samenwerkingsschool met een afdeling openbaar onderwijs. Daar kan de identiteitscommissie dan een heel nuttige verplichting vormen, waarlangs invloed van de lokale overheid op het karakter van het openbare deel van het onderwijs geborgd blijft.

Het is goed dat de wet regelt dat een samenwerkingsschool een bevoegd gezag dient te hebben dat expliciet het in stand houden van de samenwerkingsschool als statutair doel heeft. Dat is behelst in het voorstel dat de staatssecretaris ons voorgelegd heeft. Samenwerkingscholen die informeel blijven, blijven een duidelijker gegarandeerde inbedding van hun speciale positie missen. Het is te hopen dat de wetgeving ertoe kan leiden dat de formele weg gekozen gaat worden, in tegenstelling tot wat tot nu toe gebeurde. Het lijkt aanzienlijk minder weerstand op te roepen als de staatssecretaris in artikel 17d, lid 1, van de Wet op het primair onderwijs de stichting als bedoeld in artikel 48 erbuiten zou willen houden. Daar zou hij mij ook meer tevreden mee stellen.

Nog één andere opmerking, enigszins buiten dit kader, maar wel even in de behandeling aan de orde geweest. Vooral in het vo bestaat de behoefte aan een mogelijkheid om alleen nevenvestigingen en niet direct hele scholen te kunnen samenvoegen met andere denominaties. Het zou goed zijn voor het onderwijs in de wat kleinere kernen als ook daar een goede oplossing in de geest van de samenwerkingsschool voor zou komen.

Ik wacht graag de reactie van de staatssecretaris af.



De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):
Voorzitter. Het spreekgestoelte gaat weer in de kleinemannenstand, dus het komt helemaal goed.

"Het onderwijs is voorwerp van aanhoudende zorg van de regering", zo begint artikel 23. En de spanning tussen openbaar en bijzonder onderwijs is voorwerp van aanhoudende discussie over de Grondwet, zo ook vandaag. Die discussie zal wel weer beslist worden met een meerderheidsstem, maar dat is een tijdelijke oplossing, zo voorspel ik. De echte vragen gaan niet weg omdat er een grote afstand zit tussen tekst, bedoeling en achtergrond van artikel 23 en de hedendaagse situatie. Het wetsvoorstel samenwerkingsschool maakt die afstand eens te meer duidelijk.

Vanwege de tijd beperk ik mij. Wij steunen van harte het doel van het wetsvoorstel om het makkelijker te maken, een formele samenwerkingsschool te stichten. Dat is zeker in krimpgebieden van groot belang. We zien eigenlijk ook geen principiële bezwaren tegen het verschuiven van het continuïteitscriterium. In die zin volg ik collega Sent wel. Dat is per definitie een graduele discussie. De meeste andere onderdelen van het voorstel zijn wat ons betreft akkoord.

Het is echter voor mijn fractie niet goed te begrijpen dat de regering zo makkelijk voorbijgaat aan de constitutionele bezwaren tegen de vormgeving van een samenwerkingsschool onder openbaar bestuur. De Raad van State oordeelt daar tot tweemaal toe vernietigend over: niet met de Grondwet verenigbaar. Het door de regering zelf gevraagde advies van de deskundigen in het onderwijsrecht, het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht, zegt met zoveel woorden: de constitutionele uitgangspunten verhinderen een model inhoudend dat binnen een bestuur van openbare scholen ook een samenwerkingsschool in stand wordt gehouden. De staatssecretaris noemt zijn benadering dan een "moderne invulling van de Grondwet". Het deed me een beetje denken aan Trump, die schelden op Twitter vertaalt als "modern-day presidential communication". Het is eigenlijk gewoon een simpele doelredenering, die voorbijgaat aan de gangbare uitleg. Nog preciezer: de grondwetgever zelf, en dat zijn niet wij, heeft bij de wijziging in 2006 zich expliciet uitgesproken over wat er wel en niet kan in de uitleg. De speelruimte voor de regering is daarmee redelijk precies omschreven, en deze staatssecretaris gaat die speelruimte te buiten. Ik hoor graag zijn reflectie op het standpunt van de grondwetgever in 2006 met betrekking tot de speelruimte voor de wetgever.

In de kern is het niet zo'n heel erg ingewikkeld probleem. Het is wenselijk om samenwerkingsscholen een beter wettelijk kader te geven. Er moet dus een figuur worden gevonden die balanceert op de grens van het duale stelsel. Zowel het openbare als het bijzondere onderwijs moeten daarin geborgd zijn. Tot zover lijkt iedereen het ook wel eens. De Grondwet stelt sinds 2006 dat het openbare onderwijs al dan niet in een openbare school kan worden gegeven. Toezicht vanuit de overheid is essentieel, maar moet misschien wat beperkter worden ingevuld. Maar omgekeerd kan bijzonder onderwijs niet worden gegeven in een school onder openbaar bestuur, precies omdat het tot de kern van bijzonder onderwijs behoort dat de overheid op afstand staat

Met deze conclusie heeft de staatssecretaris moeite. Hij wil, wat mij betreft terecht, dat openbaar en bijzonder onderwijs gelijkwaardig zijn. Maar hij miskent daarmee dat ze uit de aard der zaak wel gelijkwaardig zijn, maar ook per definitie asymmetrisch, namelijk in de verhouding tot de overheid zelf. Vervolgens maakt hij volgens mij nog een uitglijder door bijzonder onderwijs te laten samenvallen met levensbeschouwelijk onderwijs, dat dan door een identiteitscommissie kan worden geborgd. Die uitglijder, volgens mij ook tussen onderwijs en school, is hier in het debat een aantal keren voorbijgekomen. Maar het gaat eigenlijk niet om die levensbeschouwelijke identiteit als zodanig. Het gaat om het gegeven dat bij openbaar onderwijs sprake moet zijn van een overwegende overheidsinvloed voor de essentiële kenmerken, terwijl bij bijzonder onderwijs de overheid juist op afstand moet blijven. Precies daarom heeft een identiteitscommissie met adviesrecht grondwettelijk gezien

onvoldoende gewicht om bijzonder onderwijs, ook als dat levensbeschouwelijk van kleur is, onder een openbaar bestuur te laten vallen. Natuurlijk is het prima als scholen een identiteitscommissie hebben. Dat zou eigenlijk voor alle scholen een goede zaak zijn, maar het lost het constitutionele probleem niet op, zoals ook de Raad van State deze Kamer in zijn voorlichting laat weten. Ik hoor graag van de staatssecretaris of hij deze asymmetrie in het stelsel herkent en erkent. Als hij deze asymmetrie erkent, zet dat dan zijn pleidooi voor gelijkwaardigheid niet in een bepaald licht?

De regering kiest met het voorstel voor een vormgeving die grondwettelijk problematisch is. Dat vindt zichzelf kennelijk geen probleem en we zien in het debat in de Tweede Kamer, en eigenlijk ook hier, dat er heel wat Kamerleden zijn die dat ook geen probleem vinden, als het praktische probleem van de samenwerkingsscholen wordt opgelost. Maar in de ogen van mijn fractie maken ze zich daarmee schuldig aan dezelfde constitutionele vrijbuitelij als de staatssecretaris. Omgekeerd zien we vanuit het bijzonder onderwijs soms een wat pavloviaanse reactie als we in de buurt van artikel 23 komen.

Mijn fractie zit daartussenin. Wij zien dat het probleem van de samenwerkingsscholen moet worden opgelost. Wij schrikken niet van schudden aan artikel 23, maar we zitten hier om wetsvoorstellen te toetsen, ook op hun constitutionele legitimiteit. Dat is hier het probleem. Met deze wet geeft de regering de samenwerkingsscholen wel een formele basis, maar die formele basis van de wet is op constitutioneel drijfzand gebouwd. Daarmee maakt dit wetsvoorstel eens te meer duidelijk dat een grondige herbezinning op en herziening van artikel 23 onontkoombaar zijn. Ik sluit me daarin aan bij de heer Pijlman. Die herbezinning en die herziening zouden wat mij betreft in ieder geval moeten ingaan op het recht van ouders om onderwijs van hun voorkeur te laten aanbieden en hun kinderen dat onderwijs te laten volgen. Als leerlingen ouder worden, gaat hun stem natuurlijk ook steeds meer meetellen. Verder zal men in die herbezinning en herziening moeten ingaan op het belang van culturele en religieuze diversiteit als een context voor alle scholen. Dat belang zal na de ontzuiling weer nieuwe vormen moeten krijgen. Ook dient te worden ingegaan op het tegengaan van ongewenste uitsluiting en segregatie. Ik zeg erbij dat dit laatste maar betrekkelijk weinig te maken heeft met bijzonder of openbaar onderwijs. De grootste segregatie vindt plaats tussen economisch sterkere en economisch zwakkere gebieden, niet tussen al dan niet bijzondere scholen.

Als we deze elementen goed doordenken, komen we waarschijnlijk niet uit bij een dual stelsel. We komen wel uit bij een stelsel dat diversiteit vooropstelt, dat burgerinitiatieven alle ruimte geeft en dat de overheid op steeds meer gepaste afstand houdt. Het grondwettelijke probleem van de samenwerkingsschool is dan uit de wereld, maar zonder die herbezinning blijft het doormodderen. Dat doormodderen geeft dit wetsvoorstel per definitie een meer dan ongrondwettelijke smet. Ik hoor graag of de staatssecretaris daar net zo over denkt als mijn fractie. Ik hoor ook graag of hij van mening is dat die grondige bezinning op de toekomst van artikel 23 noodzakelijk en onontkoombaar is.

De heer **Bruijn** (VVD):

Ik heb zoals altijd met genoegen geluisterd naar deze retorisch begaafde spreker, maar ik heb toch nog een vraag

over het advies van de Raad van State. Je kunt natuurlijk naar de conclusie kijken. Je kunt ook het advies serieus nemen en goed kijken naar de vrees die daarin besloten ligt. Die vrees gaat over bevoegdheden, over de uiteindelijke verantwoordelijkheid die bij een openbaar bestuur ligt voor wat er in die bijzondere school gebeurt. Die bijzondere school had er overigens behoefte aan om eraan mee te doen, met instemming van de medezeggenschapsraad, en heeft met de statuten akkoord moeten gaan voordat die er was. In het verlengde hiervan heeft de Onderwijsraad gezegd dat je de bevoegdheden van de identiteitscommissie heel goed moet definiëren. Als ik dat allemaal bij elkaar leg, kan ik toch niet concluderen dat het niet onmogelijk is om dit te voegen in de geest van de Grondwet, juist als je dat advies van de Raad van State goed leest. Dat gaat namelijk over bevoegdheden. Als we op basis van dit advies de regering oproepen om die bevoegdheden nauwkeuriger te laten definiëren door het veld zelf — wij hebben daarvoor een motie klaarliggen — dan komen we toch tegemoet aan die vrees van de Raad van State, als je die serieus neemt? Is de heer Ganzevoort dat niet met mij eens?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Niet voor niets heeft deze Kamer nogmaals aan de Raad van State gevraagd of dit de route is waarmee het wel zou kunnen. De Raad van State heeft nogmaals gezegd: nee, dat is het niet. De heer Bruijn kan er wel een heel mooie exegese aan geven en vragen of dat dan niet alsnog geborgd is met het regelen van de bevoegdheden van de identiteitscommissie. Het antwoord daarop is nee. Daarmee is het niet geborgd, want een identiteitscommissie is niet het bevoegde gezag. Dat betekent dat je hoe dan ook, zelfs met een geschillenregeling, altijd in de problemen komt met de spanning dat omdat het om overwegende overheidsinvloed gaat, een openbaar bevoegd gezag uiteindelijk niet het bevoegde gezag kan zijn voor dat bijzonder onderwijs. Daar zit het springende punt. Het gaat dus niet over de levensbeschouwelijke identiteit als zodanig, maar het gaat over de bijzondere status. Het gaat dus over de juridische rechtsvorm.

De heer **Bruijn** (VVD):

Ik had het over het tweede advies van de Raad van State, in vervolg waarop we de regering zouden kunnen vragen om de bevoegdheden van de identiteitscommissie nauwkeuriger te definiëren, zoals ook de Onderwijsraad adviseert. Ik heb het dus over het verlengde van het tweede advies van de Raad van de State, niet het eerste.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Dan nog wordt de identiteitscommissie daarmee nooit het bevoegde gezag. Daar zit het springende punt.

Mevrouw **Gerken** (SP):

Ik begrijp de woordvoerder van GroenLinks goed. Hij ziet het probleem, maar hij zegt ook dat dit in strijd is met de Grondwet en dat we eerst de Grondwet moeten wijzigen. Ik heb twee vragen aan de heer Ganzevoort. Zo'n grondwetswijziging duurt minimaal acht jaar. Beseft u wel dat een hele generatie schoolkinderen, dus groep 1 tot en met 8, alsnog in de krimpregio en dus in de problemen zit en hoe gaat u dat oplossen? Als u zo'n voorstander van een

grondwetswijziging bent, kan ik dan verwachten dat u straks in tweede termijn met een motie hierover komt?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik neem aan dat de vragen voor mij bedoeld zijn en niet voor u, voorzitter. Ik zal ze toch maar beantwoorden. Ik heb de staatssecretaris al gevraagd naar de noodzaak van zo'n grondwetswijziging. Ik weet niet of daar een motie voor nodig is, maar wellicht delen we die. Ik denk namelijk dat het een belangrijk debat is.

U hebt het over de dramatiek van generaties schoolkinderen die wij hiermee niet zouden kunnen helpen. Het grote probleem vind ik nu juist dat de staatssecretaris ons opzadelt met een voorstel dat een wezenlijk probleem zou moeten oplossen, maar dat doet op een onconstitutionele manier. U moet mij dat niet kwalijk nemen. Nogmaals, wij zitten hier niet om het goede te bewerkstelligen; wij zitten hier om het kwade te weren. Een ongrondwettelijke oplossing van het probleem is nog steeds een kwaad.

Mevrouw **Gerkens** (SP):

Dan verbaast het mij enorm dat de heer Ganzevoort niet met een motie komt of zelf met een initiatief komt. Als hij van mening is dat hier een probleem op ongrondwettelijke wijze wordt opgelost, dan had hij ook zo chic moeten zijn om de juiste methode voor te stellen. Dat doet hij niet en dat verbaast mij dan.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik gun mevrouw Gerkens van harte haar verbazing. Ik begrijp totaal niet waar die vandaan komt. Ik heb gezegd dat de discussie over de grondwetswijziging van belang is. Ik heb de staatssecretaris gevraagd of hij dat ook vindt. Wat mij betreft zetten we die nog voort. Het wetsvoorstel dat hier nu voorligt, is een wetsvoorstel dat een probleem moet oplossen en dat op de verkeerde manier doet. Daar gaat het over. Als de staatssecretaris met een beter voorstel komt, van harte. Maar dat is zijn probleem.

De **voorzitter**:

De heer Ten Hoeve heeft nog een vraag, mijnheer Ganzevoort.

De heer **Ten Hoeve** (OSF):

Ik wil nog één korte vraag stellen, voorzitter. Is de heer Ganzevoort het met mij eens dat het, als alleen die verwijzing naar de stichting uit artikel 48 uit het wetsvoorstel verdwenen zou zijn, een voortreffelijk wetsvoorstel is?

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik denk dat de heer Ten Hoeve een heel mooie samenvatting geeft.

De **voorzitter**:

Dank u wel, mijnheer Ganzevoort. Wenst een van de andere leden in eerste termijn nog het woord? Ik zie dat dat niet het geval is. Dan schors ik de vergadering tot 19.30 uur voor de dinerpauze.

De vergadering wordt van 18.51 uur tot 19.35 uur geschorst.

Voorzitter: Broekers-Knol



Staatssecretaris **Dekker**:

Voorzitter. Voordat ik inhoudelijk inga op het wetsvoorstel, wil ik graag mijn dank uitspreken aan de leden van de Kamer voor de grondige manier waarop we dit wetsvoorstel bespreken en behandelen. We doen dit vandaag plenair, maar we hebben hiervoor ook al een aantal keren schriftelijk het gesprek gevoerd. En al eerder afgelopen maand hebben we een mondeling overleg hierover gevoerd. Ook toen al benadrukte ik het belang van dit gesprek. Het wetsvoorstel raakt namelijk aan de basisprincipes van ons onderwijsstelsel. Dat blijkt ook vandaag weer. Het gaat zelfs helemaal tot het hart van ons onderwijsstelsel, namelijk artikel 23 van de Grondwet over de vrijheid van onderwijs. Ook het overgrote deel van het debat hier spitst zich daarop toe. Past het nou binnen die kaders? Dat is niet, zoals de heer Schalk vervolgens zegt, een welles-nietesstrijd of -spel. Nee, het is uiteindelijk aan ons allen, de wetgevers, om een antwoord op de vraag te geven of een en ander verenigbaar is met die Grondwet.

Al een aantal keren hebben we van gedachten gewisseld over de samenwerkingsschool. Ik hoop dat ik net al heb verduidelijkt hoe ik aankijk tegen de relatie van dit wetsvoorstel met de Grondwet, net zoals ik dat eerder in het mondeling overleg en bij de schriftelijke beantwoording van de vragen heb gedaan. Ik zal daar straks ook uitvoeriger bij stilstaan.

Maar dit wetsvoorstel over de samenwerkingsschool is in de praktijk ook een uitkomst. Het is een uitkomst voor scholen in gebieden met dalende aantallen leerlingen, gebieden die te maken hebben met krimp. Het is een uitkomst in kernen waar niet voldoende leerlingen meer zijn om zowel een openbare als een bijzondere school in stand te houden. In zulke gebieden kan er uiteindelijk dus met de vorming van een samenwerkingsschool voor worden gezorgd dat er een krachtige school overblijft waarbij tegelijkertijd de diversiteit behouden blijft.

Mevrouw Gerkens vroeg daarnaar. Ik zie haar nu aandachtig naar mij kijken. Zij vroeg of ouders hiermee nu het recht behouden om te kiezen. Of wordt dat misschien zelfs verstevigd? Ik zie in ieder geval dat in gebieden waar die diversiteit, en die keuzemogelijkheid van ouders onder druk staat, waar als we niks doen gekozen moet worden voor het een of het ander, voor openbaar onderwijs of bijzonder onderwijs, we met deze mogelijkheid straks die keuzemogelijkheid voor ouders hoog weten te houden. Ik denk dat dat in de praktijk een groot goed is.

De samenwerkingsschool voldoet aan de behoeften van ouders met verschillende achtergronden. We zien nu echter dat wetgeving en praktijk met elkaar schuren. Sinds de invoering van de huidige wet is er geen enkele nieuwe samenwerkingsschool gevormd, zeg ik tegen de heer Bruijn, die daar een vraag over stelde. Dat heeft te maken met de strikte eisen die in de huidige wet aan de samenwerkingsschool worden gesteld. Met dit nieuwe wetsvoorstel komt daar verandering in. Ik zal daar straks wat uitvoeriger bij stilstaan.

Ik wil mijn bijdrage leveren aan de hand van eigenlijk vier grote vragen die op tafel liggen. De eerste is hoe het zit met de Grondwet en de interpretatie daarvan. De tweede vraag is hoe het zit met het continuïteitscriterium, dus met het idee van de samenwerkingschool als uitzondering. De derde vraag gaat over de samenwerkingschool en de bestuurlijke ophanging. Wat zijn de mogelijkheden om dit niet alleen maar onder een bijzonder, maar ook onder een openbaar bestuur te plaatsen? Ik zal vervolgens afsluiten met een aantal consequenties van dit wetsvoorstel voor de praktijk. Hoe gaat het er dan straks precies uit zien? Hoe gaan scholen hiermee om?

Ik begin met de Grondwet. De verhouding tussen de historische-grammaticale en teleologische benadering van artikel 23 verdient misschien nog wat aandacht. Ik zag dat ook terug in de laatste schriftelijke behandeling. Ook in de eerste termijn van de Kamer kwam het een aantal keren naar voren. Van die twee interpretatiemethoden richt de historische-grammaticale zich voornamelijk op de tekst en de bedoeling van de grondwetgever, terwijl de teleologische benadering zich meer richt op het maatschappelijk doel en de betekenis voor de samenleving. Nu is het zo dat de methoden van wetsinterpretatie vooral een hulpmiddel zijn voor rechters om op basis van de wet te komen tot een uitspraak in een concreet geval. Als de wet in een bepaald geval niet direct tot een heldere uitkomst leidt, is interpretatie de mogelijkheid om toch tot een uitspraak te komen. Nu is het zo dat de verschillende interpretatiemethoden in principe elkaar aanvullen en elkaar dus niet hoeven uit te sluiten. In het geval van de interpretatie van de Grondwet door ons, door de wetgever kunnen de verschillende methoden van interpretatie ook worden gebruikt.

In 2006, tijdens de behandeling van de wijziging van artikel 23, vierde lid van de Grondwet, is daar ook over gesproken. Toen 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". Dat is letterlijk het citaat van de minister van Binnenlandse Zaken tijdens die wetsbehandeling.

Mevrouw De Vries-Leggedoor (CDA):

Ik heb het hier. Er staat ook: "De speelruimte die de wetgever bij de uitleg van artikel 23 Grondwet heeft, is altijd beperkt door de geschiedenis en de uitleg die er aan gegeven is door de grondwetgever." Dat is ook een citaat.

Staatssecretaris Dekker:

Exact, maar er wordt aangegeven dat de ruimte beperkt is. Daarmee is niet gezegd dat er geen enkele ruimte meer is voor de wetgever. Dus dat biedt een bepaalde ruimte. Mevrouw De Vries-Leggedoor haalde zelf een citaat aan van mijn voorganger, Marja van Bijsterveldt, over hoe dat uitgelegd moet worden. Ik wil even het strikte onderscheid hanteren tussen wetgever en grondwetgever. Mevrouw De Vries-Leggedoor citeerde mijn voorganger in het debat over de wet in 2011. Ik grijp terug op de authentieke uitspraak van de minister van Binnenlandse Zaken gedaan tijdens de behandeling van de Grondwet zelf. Volgens mij moeten we daarop teruggrijpen en niet op uitspraken van Van Bijsterveldt.

Mevrouw De Vries-Leggedoor (CDA):

Dat wat ik net citeerde, was van toenmalig minister Thom de Graaf tijdens de behandeling van de grondwetsherziening, waarbij de proeve van wet betrokken was. Ik denk dat het hetzelfde is als waar u het over hebt. Alleen, hier staat duidelijk: De speelruimte die de wetgever bij de uitleg van artikel 23 Grondwet heeft — dat ging over de interpretatiemethoden — is altijd beperkt door de geschiedenis en de uitleg die eraan gegeven wordt door de grondwetgever.

Staatssecretaris Dekker:

Daarover verschillen wij niet van mening. Ik heb een soortgelijk citaat. Daarmee is niet gezegd dat er geen enkele ruimte meer is voor de wetgever, maar die ruimte is in de wet beperkt. Het is dus niet zo dat er totaal geen ruimte is. U haalde net in uw eerste termijn een citaat aan van Marja van Bijsterveldt, maar dat was niet uit het debat over de aanpassing van de Grondwet. Dat was uit een ander debat, namelijk van de wetsbehandeling in 2011. Dat betreft dus niet de grondwetgever, maar de wetgever.

De heer Ganzevoort (GroenLinks):

Om het citaat af te maken: "Naarmate de bedoeling van de grondwetgever duidelijker is, staat het de wetgever minder vrij om een andere invulling te geven dan de grondwetgever voor ogen stond." Als de grondwetgever duidelijker was, namelijk dat een openbaar bestuur niet de vormgever kan zijn voor een samenwerkingschool staat het de wetgever, deze staatssecretaris, minder vrij om daaraan een andere invulling te geven.

Staatssecretaris Dekker:

Dat is het gewraakte thema waarbij ik straks uitvoerig stil zal staan. Maar ik moet ook constateren dat dat thema tijdens de grondwetsbehandeling heel weinig aandacht heeft gekregen. Toen ging het met name over het continuïteitscriterium, waarvan ik overigens het idee heb dat ook dit wetsvoorstel daarmee niet strijdig is.

In de schriftelijke behandeling heb ik een aantal keren aangegeven dat de interpretatie niet alleen maar een historisch-grammaticale, maar ook een teleologische invalshoek heeft. Dat is een extra argument om de voorgestelde wetswijziging te realiseren. Waarom? Omdat de grondwetgever in 2006, bij de aanpassing van de Grondwet, het oogmerk had dat er ruimte zou moeten komen voor samenwerkings scholen, terwijl we moeten vaststellen dat in de praktijk dat doel niet is gerealiseerd. Sinds de wet in 2011 van kracht is geworden, is er geen ruimte ontstaan die vervolgens in de praktijk is benut. Dat roept de vraag op of we daar niet een stap verder moeten gaan.

Ik kom toe aan het eerste van de twee hoofdpunten waarover is gediscussieerd: de samenwerkingschool als uitzonderingsvariant. Het doel van het wetsvoorstel is om binnen de kaders van de grondwetgever een versoepeling ten aanzien van het regime van samenwerkings scholen tot stand te brengen. Wij zien gewoon dat het continuïteitscriterium dat nu geldt in de praktijk te streng is. Met name in gemeenten met een lage opheffingsnorm is de vorming van een samenwerkingschool eigenlijk in de praktijk geen optie. De heer Ten Hoeve vroeg wat daarvoor de verklaring is. In met name de dunbevolkte gebieden is de opheffings-

norm heel erg laag: op z'n laagst 23. De meeste scholen die te maken hebben met dalende leerlingenaantallen sluiten de deuren voordat ze dat wettelijke minimum hebben bereikt. Ze gaan nadenken over hun toekomst als ze kleiner worden dan 100. Dan gaan ze nadenken over de vraag of ze samen moeten gaan werken of moeten fuseren. Wij zien dat dat criterium in de praktijk te strikt is.

De heer Schalk vroeg naar de beweegredenen om hier toch een tegemoetkoming te doen richting de Raad van State. De Raad van State wees ook op het punt dat het uitzonderingscriterium met name op de dunbevolkte gebieden van toepassing zou zijn. De kop die we er aanvankelijk op hadden gezet — opheffingsnorm plus 60 — zou wellicht in de dunbevolkte gebieden ruimte hebben gegeven. De vraag was of je daarmee de grote steden, waar de opheffingsnorm doorgaans rond de 200 ligt, niet te veel ruimte zou bieden. Daarom hebben we gezegd dat, naarmate de opheffingsnorm hoger ligt, de kop erop kleiner moet zijn. Vandaar die ingewikkelde formule die naar mijn mening wel recht doet aan het idee dat het met name een oplossing moet zijn voor scholen wier continuïteit in het geding komt.

Juist in deze gemeenten zijn de meeste informele samenwerkingscholen ontstaan. Maar om heel eerlijk te zijn: een informele samenwerkingschool is formeel een openbare of een bijzondere school, een van de twee. Voor ouders, leraren en andere betrokkenen geeft een dergelijke constructie op de lange termijn geen zekerheid dat de school als een samenwerkingschool zal voortbestaan. Een aantal leden haalden dat ook aan in hun betoog. Bij informele samenwerkingscholen is de rechtszekerheid voor betrokkenen zeer gering. Het is in mijn ogen daarom beter om het formeel goed te regelen. Het verbaast mij eerlijk gezegd enigszins dat er bij een aantal van de partijen die nogal kritisch tegenover dit wetsvoorstel staan, zo veel enthousiasme is voor informele samenwerkingsverbanden en informele samenwerkingscholen. Ik hoorde dat onder andere terug in het betoog van het CDA, de SGP en de ChristenUnie. In de praktijk zegt het openbaar onderwijs dat het ook katholiek of christelijk onderwijs geeft, zonder dat dat formeel goed is geregeld. Ongeveer in de helft van de gevallen hangt dit soort informele samenwerkingsverbanden onder een openbaar bestuur. De heer Bruijn vroeg daarnaar. Informele samenwerkingscholen hebben vaak een identiteitscommissie.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Ik begrijp het toch niet helemaal. Volgens de staatssecretaris is het probleem bij informele samenwerkingscholen dat men niet kan garanderen dat een bepaalde identiteit op de lange duur kan worden gecontinueerd. Maar die twee schoolbesturen maken daarover toch afspraken? In een situatie van informele samenwerking zullen zij toch juist op dat punt heel scherp zijn? Het risico dat de staatssecretaris schetst, doet zich toch ook voor bij de formele samenwerkingschool die hij voorstelt? Daarbij kan de continuïteit van het bijzonder onderwijs toch evengoed onder druk komen te staan? Ik begrijp het niet helemaal.

Staatssecretaris Dekker:

Bij een informele samenwerkingschool moeten twee scholen uiteindelijk ook fuseren, maar het formeel regelen daarvan, bijvoorbeeld in statuten, is iets wat nu niet

plaatsvindt of in ieder geval niet bij wet is geregeld. Er kan dus nooit op worden teruggevallen. Een school die zich presenteert als openbaar-protestantse samenwerkings-school is op papier in feite een protestants-christelijke basisschool dan wel een openbare school. Als er een nieuwe directeur komt of als de wind vanuit een andere hoek komt waaien, dan kan zo'n school besluiten om het protestants-christelijke dan wel het openbare deel weg te strepen, zonder dat met de ouders of leerkrachten te bespreken. Ik heb liever dat het goed en formeel is geregeld, want dan kunnen leerkrachten en ouders op iets terugvallen.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Maar ook in een situatie van informele samenwerking worden er dingen geregeld. Datgene wat de staatssecretaris beoogt met de formele samenwerkingschool, gebeurt ook in de informele situatie. Daarin wordt even scherp op dezelfde zaken gelet. Ik begrijp het argument niet. De staatssecretaris zegt dat het probleem bij informele samenwerking is dat het karakter dat men wil, op den duur niet meer kan worden gewaarborgd. Dat begrijp ik gewoon niet.

Staatssecretaris Dekker:

Natuurlijk regelt zo'n informele samenwerkingschool ook het een en ander. Veel informele samenwerkingscholen hebben bijvoorbeeld identiteitscommissies, waardoor wij ons hebben laten inspireren voor dit wetsvoorstel. De heer Kuiper haalde in zijn betoog iets interessants aan. Hij zei: bekijk wat er van onderaf ontstaat. Ik heb de indruk dat hij best enthousiast is over informele samenwerkingscholen. Hij zei op enig moment: misschien moeten we bekijken of we voor informele samenwerkingscholen niet iets zouden moeten regelen in de wet. Dat is haast een pleidooi om in te stemmen met dit wetsvoorstel. Wat dit wetsvoorstel doet, is datgene wat wij zien gebeuren maar wat eigenlijk geen rechtszekerheid geeft voor ouders en leerkrachten, voorzien van een wettelijke basis.

De heer Kuiper (ChristenUnie):

Natuurlijk zul je dat op een gegeven moment willen regelen, maar ik heb gezegd: laat de praktijk nog even zijn gang gaan, u komt in zekere zin te vroeg; het zou ook niet hoeven op de manier die u nu voorstelt.

Staatssecretaris Dekker:

Ik denk juist dat dit wetsvoorstel goed aansluit bij de praktijk die we zien ontstaan.

Ik kom toch even op de vraag of we wel binnen de lijntjes kleuren. Mijn antwoord op die vraag in relatie tot het continuïteitscriterium is een volmondig ja. De bedoeling van de grondwetgever is dat de samenwerkingschool een uitzonderingsvariant moet zijn en blijven in ons duale stelsel, en dat hij alleen onder bepaalde omstandigheden door een fusie tot stand komt. De heer Bruijn vroeg mij te reflecteren op het oorspronkelijke wetsvoorstel uit 1995, dat destijds stuitte op strijdigheid met de Grondwet. Dat wetsvoorstel heeft het niet gehaald, maar dat ging ook vele malen verder. Dat maakte het ook mogelijk om samenwerkingscholen te stichten, vanaf begin af aan. Na de grondwetwijziging is er door de grondwetgever heel bewust voor gekozen om,

ten behoeve van het behoud van het duale bestel, de samenwerkingsschool als een uitzonderingsvariant te beschouwen. Ook dat doen we met dit wetsvoorstel nog steeds. Het wordt geen reguliere variant; het blijft een uitzondering.

Tegelijk moeten we kijken naar de wet uit 2011, die ook een uitzondering tot stand probeerde te brengen. Die uitzondering, dat muizengatje, was dermate klein dat er echt ook geen muis doorheen paste. Dat wetsvoorstel had de bedoeling om iets mogelijk te maken, maar we moeten constateren dat het in de praktijk een dode letter is. Er is geen enkele school die van die uitzonderingsmogelijkheid die destijds is gecreëerd, gebruik heeft gemaakt. Ik vind dat we iets zouden moeten doen aan die discrepantie. Dat betekent een lichte versoepeling, zonder het tot de regel te maken. Het blijft dus een uitzondering, maar wel een iets ruimere uitzondering dan die in de huidige wet.

De vraag is dan natuurlijk wat een uitzondering is en wanneer iets de regel is. Ik merk dat daarbij verschillende dingen door elkaar lopen. Theoretisch zou een derde van de scholen met dit wetsvoorstel een samenwerkingsschool kunnen worden, zo zeg ik in de richting van de heer Kuiper. Daarin heeft hij gelijk. Onder de huidige wet is dat 17%, maar in de praktijk maken nul scholen daar gebruik van. Dat is misschien ook niet zo gek, want er zijn heel vaak andere manieren om samen te werken. Het is veel makkelijker voor een openbare school om met een openbare school te fuseren of voor een bijzondere school om met een bijzondere school te fuseren. Sommige scholen worden steeds kleiner, maar hechten zeer aan hun eigen, zuivere identiteit en kiezen ervoor om helemaal niet te fuseren.

Als we willen vaststellen of iets een uitzonderingssituatie is, moeten we dan kijken naar de scholen die er in theorie voor in aanmerking komen of naar de scholen die het in de praktijk echt doen? Ik denk dat we veelmeer voor de laatste lijn zouden moeten kiezen. We constateren dat 17% het nu zou kunnen, maar dat het niet gebeurt. Als we het straks oprekken naar zo'n 30%, dan zullen het weliswaar meer zijn dan nul zoals nu, maar dan zullen nog steeds slechts enkele tientallen daarvan gebruikmaken, zo is mijn inschatting.

De heer Schalk (SGP):

Kan het ook zijn dat openbare scholen veel minder snel geneigd zullen zijn om de route van de samenwerkingsschool in te slaan, omdat het openbaar onderwijs sowieso al gegarandeerd is? Dat het dus pas een belangrijke vraag wordt in het geval van een bijzondere school die in de richting van opheffing gaat?

Staatssecretaris Dekker:

De praktijk wijst dat niet uit. Gezien het aantal informele samenwerkingsscholen dat is ontstaan, maken wij de inschatting dat dit ongeveer fiftyfifty is. Dat zien we ook in de praktijk. Ik kom daar straks nog op terug als ik wat meer stilsta bij de bestuurlijke vormgeving van het een en ander. We zien in de praktijk dat scholen vaak wat verder vooruitkijken en nadenken over de vraag hoe de totale planning van scholen in een gebied eruitziet. Vervolgens gaan ze met elkaar om tafel zitten en maken ze afspraken: als deze scholen fuseren, neem jij dan deze school onder je vleugels, want dan neem ik een andere school onder de vleugels.

De heer Schalk (SGP):

Ik denk dat fiftyfifty logisch is, want het wordt pas een samenwerkingsschool als je een openbare en een bijzondere bij elkaar doet. Het kan niet anders dan fiftyfifty zijn. De vraag is natuurlijk van welke richting uit de vraag om de samenwerkingsschool is ontstaan. Is die ontstaan vanuit het openbaar onderwijs? Is daar empirisch onderzoek naar gedaan? Of moeten we dat maar aannemen?

Staatssecretaris Dekker:

Ik ken geen empirisch onderzoek dat daarnaar gedaan wordt. Los van het feit dat een samenwerkingsschool altijd de beide bloedgroepen in zich heeft, zien we dat in de wijze waarop ze bestuurlijk zijn opgehangen — ik spreek dan naar informele samenwerkingsscholen — ongeveer de helft onder een bijzonder bestuur is gehangen en de andere helft onder een openbaar bestuur. Dit gebeurt dus bij de informele manier waarop dat nu is geregeld.

Als we het over uitzonderingen hebben, moeten we niet alleen kijken naar waar de mogelijkheden zijn. De inschatting van de Raad van State op dat punt vind ik echt te krap. De Raad heeft het over een definitie en een oprekking van 17% naar 21%. Als je bij 17% op nul uitkomt, kun je je afvragen of richting 21% echt de ruimte biedt die dat mogelijk maakt voor een aantal scholen die graag zouden samenwerken. Ik denk dat de huidige verruiming ertoe zal leiden dat er pakweg tientallen samenwerkingsscholen zullen ontstaan. Maar op de 6.000, 7.000 scholen die we in Nederland hebben vind ik dat nog steeds wel een zeer geringe uitzondering. Volgens mij voldoen we daarmee aan het criterium dat destijds de grondwetgever zo belangrijk heeft geacht.

De heer Pijlman stelde de vraag waarom we er geen volwaardige of een reguliere variant van maken. Het simpele antwoord is: omdat ik graag binnen de ruimte blijf die de grondwetgever daarvoor heeft bepaald. De heer Pijlman wil eigenlijk nog een stap verdergaan, maar dat zou een aanpassing van artikel 23 vergen.

Ik kom te spreken over het andere punt: de samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur. Als we terugvallen op wat de grondwetgever daarover heeft gezegd in zowel 1917 als in 2006, dan moeten we constateren dat die daar veel minder uitgesproken over is geweest. Binnen de interpretatie van de Grondwet is naast de overheersende invloed van de overheid op het openbaar onderwijs de gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs een belangrijk ijkpunt. Al sinds het eerste wetsvoorstel in de jaren negentig is het doel van een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool geweest dat het openbaar en het bijzonder onderwijs dezelfde mogelijkheden worden geboden voor samenwerking. Dit punt kwam ook nadrukkelijk aan de orde tijdens de grondwetwijziging in 2006. De voorgestelde regeling voor de samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur past naar mijn mening binnen de bedoeling van de grondwetgever. In de praktijk zie ik de behoefte om te komen tot uitruil, bijvoorbeeld waar het gaat om meerdere samenwerkingsscholen in een bepaald gebied, waarbij zowel het openbare als het bijzondere bestuur scholen overeind zou kunnen houden. Ik had het daar zojuist over. Wanneer een openbaar bestuur beperkt wordt in deze uitruil, zou dat betekenen dat het aandeel scholen onder openbaar bestuur sterker zou afnemen. Een dergelijk

onderscheid is naar het oordeel van de regering niet rechtvaardig en is naar mijn mening ook niet de bedoeling geweest van de grondwetgever.

De spanningen die de Raad van State constateert bij een samenwerkingsschool onder openbaar bestuur — ik heb het uiteraard allemaal goed gelezen en ik heb geprobeerd om het te volgen — zijn in mijn ogen inherent aan het concept van de samenwerkingsschool, namelijk aan de combinatie van de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs met het bijzonder onderwijs. Ook de grondwetgever heeft hierover lang gedebatteerd, maar heeft uiteindelijk, in 2006, de samenwerkingsschool als uitzonderingsvariant mogelijk gemaakt. De samenwerkingsschool kan in die zin nooit volledig zuiver zijn, want de samenwerkingsschool zal nooit voluit openbaar of voluit bijzonder zijn. Er zal altijd een afweging gemaakt moeten worden hoe er wordt omgegaan met verschillende belangen en hoe die moeten worden gewogen. Ook dat is nu het geval. Dat geldt evenzeer voor een samenwerkingsschool onder een bijzonder bestuur, dat de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs dient te garanderen en tegelijkertijd ruimte dient te geven aan het vormgeven van de bijzondere identiteit. De regering is van mening dat twee schoolbesturen die er op een moment van dreigende opheffing voor kiezen om een samenwerkingsschool te vormen, de verantwoordelijkheden voor deze keuzes onderling goed zullen uitspreken en waarmaken en dat zij onderling goede afspraken zullen maken, bijvoorbeeld in statuten, op onderdelen waar het mogelijk kan wringen.

De heer Pijlman vroeg naar het formele en principiële punt, want hij verwees naar een eerder wetsvoorstel uit 1993, dat het mogelijk maakte om een openbare school uit te breiden met een richting. Dat is een van de dingen waar we nu op terugvallen. Destijds werd dat ook niet gezien als in strijd met de Grondwet. Als je dat vertaalt naar de huidige situatie, ben ik van mening dat het wetsvoorstel dat wij de Kamer nu presenteren, in lijn is met de constructie waar destijds ook voor gekozen zou worden. Dat leidt vervolgens bij mij dan ook tot de conclusie dat dat niet in strijd is met de Grondwet.

De heer Ganzevoort vroeg ...

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Op het gevaar af dat mijn antwoord er toch al aankwam: de staatssecretaris is van mening dat het wel past, maar precies op dit punt hebben we niet alleen van de Raad van State maar ook van het NCOR — kortom: op allerlei fronten — het signaal gekregen dat dit juist niet te verenigen is. Hoe taxeert de staatssecretaris dat dan?

Staatssecretaris **Dekker**:

Ik moet dat constateren. Ik kan het ook niet ontkennen. Tegelijkertijd zijn wij natuurlijk ook niet over één nacht ijs gegaan. Dit hebben wij binnen mijn ministerie gedaan met alle onderwijsjuristen — ook het ministerie van Binnenlandse Zaken en constitutionele zaken is hierbij betrokken geweest — om die redenering helemaal door te voeren en te volgen. Ik heb gewoon sterk de indruk — maar ook dat is gissen — dat veel adviezen nog terugvallen op de oude vormgeving, zoals die er nu is in het huidige wetsvoorstel. Daarbij zijn de borging van de samenwerkingsschool en de

controle daarop niet belegd op het niveau van de school, zoals we hier voorstellen, maar op het niveau van het bestuur. Wellicht doet de incomptabiliteit zich daar sterker voor dan bij de manier waarop wij dat nu voorstellen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik vind dat de staatssecretaris zich daarmee te makkelijk afmaakt van de kwaliteit en de ernst van de adviezen van de Raad van State, die zichzelf om advies heeft gevraagd en die de officiële adviseur is van de regering en van de Kamer. Mijn belangrijke vraag daarbij is: gaat de staatssecretaris op het punt van gelijkwaardigheid, dat een van zijn belangrijke argumenten is, niet voorbij aan het essentiële punt van de asymmetrie, die per definitie gegeven is in het verschil tussen bijzonder en openbaar onderwijs, namelijk daar waar het gaat om de afstand tot de overheid? Dat kun je nooit gelijkwaardig regelen, omdat dat een in het systeem ingebakken asymmetrie is waar we mee te dealen hebben.

Staatssecretaris **Dekker**:

Ik zie dat er verschillen zijn tussen bijzonder en openbaar onderwijs, in het wezen. Tot mijn grote spijt zegt de Raad van State daar niet zo vreselijk veel over. Dat heb ik in mijn reactie op de voorlichting die de Kamer heeft gevraagd, nogmaals aangegeven. De grondwetgever heeft op een aantal momenten, ook recentelijk in 2006, de bedoeling gehad en ook geuit dat de mogelijkheden voor samenwerking tussen bijzonder en openbaar onderwijs eigenlijk niet zouden moeten verschillen. Allebei zouden ze de mogelijkheid hebben om te komen tot een samenwerkingsschool. Ik constateer alleen dat dat in de huidige wet niet zo is. Met het voorstel dat ik hier nu voorleg, probeer ik de asymmetrie er juist enigszins uit te halen. Ik wil daarmee niet zeggen dat bijzonder en openbaar onderwijs niet verschillen. Maar het is de vraag of je het openbaar onderwijs zou moeten beperken in deze manier van samenwerken of dat je, andersom, het bijzonder onderwijs in die zin een voorkeurspositie zou moeten geven als de enige hoeder van de samenwerkingsschool.

De **voorzitter**:

Mijnheer Ganzevoort, tot slot.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik denk dat deze woorden precies verraden waar het probleem zit, namelijk de voorkeurspositie en dergelijke. Daar gaat het niet over. Het gaat over de vraag hoe je de overheid op een goede manier op afstand houdt. De grondwetgever heeft dit de laatste keer expliciet gewijzigd en ervoor gezorgd dat openbaar onderwijs ook buiten een openbare school gegeven kan worden. Hij heeft expliciet niet geregeld dat bijzonder onderwijs ook binnen een openbare school geregeld kan worden. Dat is een asymmetrie. Die zit in het systeem en zal daarin blijven.

Staatssecretaris **Dekker**:

Ik kan die asymmetrie niet zo letterlijk herleiden tot de tekst van de Grondwet of de behandeling van de grondwetswijziging in 2006.

De heer **Ten Hoeve** (OSF):

Ik had inderdaad ook de neiging om de tekst van de Grondwet, waarin uitdrukkelijk staat dat openbaar onderwijs buiten de openbare school gegeven kan worden, juist te interpreteren als: daarmee staat in de Grondwet dat er niets op tegen is om het openbaar onderwijs uit de structuur van het openbaar onderwijs te halen. Dat staat er. Het openbaar onderwijs kan buiten de openbare school gegeven worden. Dat ondersteunt toch meer de gedachte dat de samenwerkingsschool elders ondergebracht moet worden en niet allereerst dat die in de structuur van het openbaar onderwijs thuishoort?

Staatssecretaris **Dekker**:

Met alle respect: dat is wel een afgeleide interpretatie. Dit onderwerp is niet zo letterlijk en expliciet aan de orde geweest bij de grondwetswijziging. Ik denk dat er net zo goed goede argumenten voor te geven zijn, ook op basis van die behandeling, dat de grondwetgever helemaal niet beoogd heeft om het bijzonder onderwijs hiermee een preferente positie te geven. De facto is dat wel de ontstane praktijk die ik in ieder geval onwenselijk vind. Ik zou dit willen rechte trekken, zowel om praktische als om principiële redenen.

De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Die asymmetrie blijft bestaan — het is een blijvend verschil — ondanks de gelijkwaardigheid. Want natuurlijk zijn beide vormen gelijkwaardig. Ze worden beide bekostigd en hebben hetzelfde rechtssysteem en dezelfde deugdelijkheids- en kwaliteitseisen. Dat is allemaal gelijkwaardig. Alleen in het openbaar onderwijs bestaat overwegende overheidsinvloed. Die ontbreekt bij het bijzondere onderwijs. Die asymmetrie blijft bestaan. Ik denk dat de heer Ten Hoeve gelijk heeft als hij zegt dat de route dan loopt via het verbijzonderen van het onderwijs. Ik sluit mij aan bij wat de heer Ganzevoort zegt, namelijk dat een keur aan deskundigen zegt dat dit beslissend is. De kwadratuur van de cirkel: wat de staatssecretaris voorstelt, laat zich niet verenigen met wat de Grondwet op dit punt wil.

Staatssecretaris **Dekker**:

Ik ben het daar niet geheel mee eens. Als je teruggaat naar de samenwerkingsschool, zie je dat er op tal van onderdelen in de combinatie van openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs spanningen ontstaan. Het gaat om de neutraliteit versus de identiteit in het bijzonder onderwijs. Het gaat ook om de overwegende overheidsinvloed versus de particuliere organisatie van het bijzonder onderwijs. Dat geldt voor de samenwerkingsschool die is ondergebracht bij een bijzonder bestuur, maar spiegelbeeldig geldt dat ook voor een samenwerkingsschool die is ondergebracht bij een openbaar bestuur. Je zult altijd bepaalde spanningen hebben.

De overwegende overheidsinvloed heeft alleen betrekking op het openbaar onderwijs, zoals ook wettelijk is bepaald. Ik kan mij heel goed voorstellen dat men bij de constitutie van een samenwerkingsschool in de statuten opneemt dat de overwegende overheidsinvloed binnen de samenwerkingsschool strekt tot het openbare deel van het onderwijs en niet tot het bijzondere deel. Het bestuur is ervoor verantwoordelijk dat er voldoende vorm wordt gegeven aan het openbare en het bijzondere karakter. De identiteitscommissie

kan dat borgen en daarvoor zorgen op het niveau van de school. Die adviseert hier gevraagd en ongevraagd over. In de statuten moeten ook afspraken worden gemaakt over de manier waarop de beslechting van geschillen plaatsvindt, als deze ontstaan.

De heer **Schalk** (SGP):

En dan ben ik zo benieuwd of de staatssecretaris ook doorredeneert over wat dat kan betekenen voor de juridische of rechtspositionele aspecten waar de identiteitscommissie uiteindelijk geen gezag over heeft, want dan is de openbare bestuursvorm weer de gezagsdrager.

Staatssecretaris **Dekker**:

Ik zie daar niet onmiddellijk enorme conflicten ontstaan. Dat heeft ermee te maken dat als twee scholen ervoor kiezen om een samenwerkingsschool te worden, dat doorgaans scholen zijn die bereid zijn om een klein beetje water bij de wijn te doen met betrekking tot hun eigen identiteit, om zelf wat rekkelijker te zijn en in te zien dat er in een samenwerkingsschool soms wat spanningen ingebakken zijn. Ik kan mij heel goed voorstellen dat de rechtspositie van personeel een kwestie is bij een zuiver reformatische of gereformeerde school, waarbij dat ook een heel sterke rol speelt in het aannamebeleid, maar de vraag is of de soep ook zo heet gegeten wordt bij een samenwerkingsschool, die er al voor kiest dat de school niet alleen maar staat voor de bijzondere identiteit, maar ook voor een openbaar deel.

De heer **Schalk** (SGP):

Nee, maar ik noem als voorbeeld de benoembaarheid van personeel op een antroposofische school. De overheid moet dan een oordeel geven over de levensbeschouwing van de werknemers.

Staatssecretaris **Dekker**:

Nee, de overheid zal dan kijken of iemand geschikt is om les te geven op zo'n school met zowel een openbaar als een bijzonder deel.

Dan kom ik bij een aantal praktische aspecten. De wettelijke waarborgen voor het openbaar en bijzonder onderwijs worden niet meer vormgegeven op bestuursniveau, zoals nu in de wet staat, maar voortaan op schoolniveau. De statutair verankerde identiteitscommissie op schoolniveau vormt de spil als het gaat om de vormgeving van de bijzondere identiteit en het openbare karakter van de desbetreffende school. Zoals eerder gezegd, kunnen de verantwoordelijken van de samenwerkingsschool goede afspraken maken over waar het mogelijk wringt tussen het openbare en bijzondere domein en dit bijvoorbeeld in statuten vastleggen. Naar mijn mening staat de Grondwet daaraan niet in de weg.

De heer Bruijn vroeg welke bevoegdheden zo'n commissie dan precies heeft. Hoe borg je de samenstelling en de zeggenschap van zo'n identiteitscommissie? Eigenlijk laat de wet daar vrij veel ruimte voor. Een aantal zaken wordt verplicht gesteld, zoals de samenstelling en de bevoegdheden van de commissie. Wat de samenstelling betreft schrijft het wetsvoorstel voor dat er sprake moet zijn van een evenwichtige verdeling tussen openbaar en bijzonder, om zo de

gelijkwaardigheid te borgen. Het is aan het schoolbestuur en de identiteitscommissie om de bevoegdheden samen te bepalen. Het is dus meer een vormvereiste dan een inhoudelijke vereiste, gewoon ook om ruimte te geven voor lokaal overleg tussen de twee scholen als zij samengaan.

Hoe werkt dat in de praktijk? We kunnen ergens op terugvallen. Deze vorm wordt nu namelijk al vaak gebruikt bij informele samenwerkingsscholen en lijkt daar goed te werken. De heer Bruijn vroeg of we dat dan niet verder moeten inkleuren of uitwerken. Het wetsvoorstel laat natuurlijk niet voor niets ruimte. Als de Kamer zich achter het voorstel schaart waar de heer Bruijn het over had, namelijk om te werken met handreikingen, en er dus een meerderheid voor is, kan ik daarmee uit de voeten. Nogmaals, het staat iedere school wel weer vrij om ervan af te wijken. Een handreiking is geen zware wet- en regelgeving, maar meer een suggestie voor hoe je het in de praktijk kunt doen.

Tot slot kom ik nog op een paar dingen. De heer Ten Hoeve vroeg of we een uitkomst kunnen bieden voor de nevenvestigingen. In principe kun je nu niet zeggen dat een onderdeel van een school moet worden samengevoegd met een andere school. Daar ziet dit wetsvoorstel ook niet op toe. Dat zal er dan dus toch om vragen dat een school in zijn geheel samengaat. Hoe men dat vervolgens onderverdeelt, is aan de praktijk.

De heer Bruijn en mevrouw Sent hebben gevraagd naar de evaluatie. Ik kan toezeggen dat de evaluatie ook naar de Eerste Kamer komt. Aan mevrouw Sent zeg ik toe dat we dan ook zullen kijken naar een aantal aanpalende maatregelen die we nog zullen nemen. Dit is niet het enige wat we doen om het hoofd te bieden aan krimp en om scholen mogelijkheden te bieden, maar het is een onderdeel van een heel arsenaal aan mogelijkheden. Ik ben best bereid om de evaluatie wat dat betreft iets breder op te zetten.

Dan helemaal tot slot. De heer Ganzevoort en de heer Pijlman daagden mij allebei uit: zouden we niet een veel principiëler debat moeten voeren over artikel 23? Heel eerlijk gezegd ben ik daar zeer terughoudend in. Dat is niet alleen maar vanwege de demissionaire staat van het huidige kabinet, maar ook omdat ik vind dat artikel 23, als je daar echt goed naar kijkt, heel veel mogelijkheden biedt. In mijn ogen biedt het de mogelijkheid om het wetsvoorstel waar we het vandaag over hebben aan te nemen, om samenwerkingsscholen tot stand te laten komen die zowel onder een openbaar als een bijzonder bestuur uit de voeten kunnen. Hetzelfde geldt voor het stichten van scholen op een meer pedagogische grondslag, zeg ik tegen de heer Pijlman. Artikel 23 bepaalt niet dat het bijzonder onderwijs per se georganiseerd moet worden langs de lijnen van de verzuijing. Het heeft het wel over de richting van scholen, maar de manier waarop we dat hebben ingericht in lagere wet- en regelgeving, is wat mij betreft niet in beton gegoten. Ook daarover zouden we dus een bredere discussie kunnen voeren, maar in mijn ogen kan het ook binnen de huidige kaders van artikel 23.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik vind het toch wel een wat onaangename formulering: als je echt goed kijkt naar artikel 23, kan er veel meer. Daarmee suggereert de staatssecretaris dat ik niet goed kijk naar

artikel 23 en dat vind ik vervelend. Ik denk dat het gaat om de geschiedenis, de bedoeling en de tekst van artikel 23 en de mogelijkheden. Een aantal dingen zijn wel mogelijk, maar er is ook een grens aan. Die grens wordt gegeven. Dat is een uitgebreid debat, waarbij ik vind dat de staatssecretaris zich er gemakkelijk van afmaakt door te zeggen: ik zie dat nu eenmaal anders. Die grens wordt gegeven door de bedoeling en de interpretatie van de grondwetgever. Daar zijn grenzen aan. Op het moment dat je die grenzen als een rubberen randje uitrekt, er allerlei dingen in stopt waarvan het juist de vraag is of die erin passen, en je vervolgens zegt dat als je goed kijkt het allemaal wel kan, dan vind ik dat een onjuiste suggestie. Het gaat namelijk juist precies om de vraag of dat rubberen randje van de staatssecretaris de ruimte hiervoor wel laat.

De **voorzitter**:

De heer Pijlman aansluitend.

De heer **Pijlman** (D66):

Ja, aansluitend. Ik ben het er grotendeels mee eens wat er net is gezegd. Dit debat toont juist aan dat over die grenzen al heel snel verschillend wordt gedacht. De vraag was of je dan niet fundamenteeler over een moderner artikel 23 zou moeten denken. Bovendien heb ik de staatssecretaris gevraagd hoe hij toezicht houdt op dat beginsel dat ook aan de regering opgedragen is, namelijk of er wel voldoende openbaar onderwijs is. Dan zit ik weer in de contouren van artikel 23, waar wij overigens graag een nieuwe invulling aan willen geven.

Staatssecretaris **Dekker**:

Als er uit mijn woorden is afgeleid dat leden van deze Kamer niet goed gekeken hebben naar artikel 23, dan wil ik dat onmiddellijk wegnemen. Ik heb willen aangeven dat de Grondwet in mijn ogen ruimte laat om een aantal dingen te doen. Dat geldt niet alleen voor dit wetsvoorstel maar bijvoorbeeld ook waar het gaat om de bredere discussie van de heer Pijlman ten aanzien van de mogelijkheid om nieuwe scholen te stichten, en dan niet langs de, zoals in de sectorwetten is uitgewerkt, dominante levensbeschouwelijke richtingen, lees kerkelijke stromingen; dat kun je best verbreden zonder aan de fundamenten van artikel 23 te komen. Het staat de Kamer of een komend kabinet natuurlijk altijd vrij om meer de kaders en de principes van artikel 23 ter discussie te stellen, in de zin of er überhaupt een onderscheid moet zijn tussen openbaar en bijzonder et cetera. Ik zou er geen voorstander van zijn. Ik vind artikel 23 iets wat heel typisch is voor het Nederlandse onderwijsbestel maar ons ook ongelofelijk veel heeft gebracht. Dat zeg ik ook als liberaal. Er valt heel veel te kiezen voor ouders en voor leerlingen, veel meer dan in heel veel andere landen. We belonen particulier initiatief door het mogelijk te maken om naast scholen vanuit overheidswege ook particuliere scholen ruimte te bieden en die gelijkelijk te bekostigen. Dus er kan veel binnen de Grondwet en dit wetsvoorstel wat betreft meer ruimte voor nieuwe scholen. Dan is het aan eenieder van u om te zeggen: we willen wat fundamenteeler bij de Grondwet zelf stilstaan. Ik heb daar zelf minder behoefte aan.

De heer Pijlman vroeg hoe we het aandeel openbaar onderwijs bewaken. Het aandeel openbaar onderwijs is de

afgelopen tien jaar eigenlijk niet zo veel veranderd. Het is redelijk stabiel gebleven rond de 30%, waaraan de heer Pijlman refereerde.

De heer **Pijlman** (D66):

Dat is zo. Het aantal protestants-christelijke en katholieke schoolbesturen verhoudt zich ook ongeveer tot die 30%. De vraag is natuurlijk of je de identiteit van scholen niet moet toetsen aan de maatschappelijke behoefte. De opdracht aan de regering als het om openbare scholen gaat, is om dat te doen. Mijn vraag is hoe de staatssecretaris dat dan doet, want ik heb er nog nooit iets over gehoord hoe hij toetst of er onder de burgers voldoende openbaar onderwijs aanwezig is.

Staatssecretaris **Dekker**:

Dan kijken we vooral naar de aantallen inschrijvingen. De wet biedt waarborgen voor openbare scholen onder de opheffingsnorm om die toch in stand te houden. Dus dan kun je zeggen: er is weinig animo onder ouders en leerlingen om zich in te schrijven voor dat openbaar onderwijs en toch houden we dat in stand, zeker waar de reisafstanden wat groter worden. Verder is er in het kader van de voorbereiding van een heel ander wetsvoorstel een enquête ofwel een survey-analyse geweest, waarbij we ouders en leerlingen hebben gevraagd of ze tevreden zijn met de identiteit van hun school. Dan zien we dat zo'n 80% zich heel erg herkent in de identiteit van de school waar het kind is ingeschreven. Is er altijd een groep die zich er minder thuis voelt? Ik ben van mening dat wij daar wat meer ruimte voor zouden moeten bieden, maar die discussie gaat over een ander wetsvoorstel, dat overigens nog niet is ingediend bij de Kamers.

Daarmee ben ik aan het einde van mijn betoog gekomen.

De **voorzitter**:

Dank u wel. Er is mij gevraagd om een korte schorsing van vijf minuten. Ik hoop dat iedereen na de schorsing op tijd terug is, want we zitten krap in de tijd vandaag.

De vergadering wordt van 20.27 uur tot 20.32 uur geschorst.

De **voorzitter**:

We gaan verder met de behandeling van het wetsvoorstel Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkings-school. We zijn toegekomen aan de tweede termijn van de Kamer. Het woord is aan mevrouw De Vries-Leggedoor.

□

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

Voorzitter. Het gaat ons vandaag niet om de vraag of we het belang inzien van de fusie of de samenwerking van scholen in gebieden waar ze onder druk staan. Dat belang onderkennen wij. Dat is geen enkel probleem. Voor ons zit het 'm in de vraag hoe je omgaat met de Grondwet. Naar onze stellige overtuiging en op basis van wat wij nu gezien hebben, is er sprake van strijdigheid met de Grondwet. Ook de antwoorden van de staatssecretaris hebben ons niet kunnen overtuigen.

Als je van mening bent dat er sprake is van strijdigheid met de Grondwet en dat de grens die volgens jou wordt gesteld in de Grondwet, gewoon echt de grens is waarbinnen je moet blijven, dan is er in mijn beleving een scheidsrechter in de Raad van State. Dat is ons adviesorgaan. De Raad van State heeft tot twee keer toe gezegd dat dit wetsvoorstel in strijd is met de Grondwet, zelfs in de vernieuwde versie die door de Tweede Kamer is geaccordeerd. Dat betekent in mijn beleving dat het bijzonder onderwijs op dit moment niet onder het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs kan vallen. Ik wil niet zeggen dat dit nooit zal kunnen, maar op dit moment kan dat niet. Dat zou betekenen dat je de Grondwet zou moeten wijzigen. De heer Bruijn zei: maar we hebben toch een identiteitscommissie? Dan denk ik: ja, die is er, maar die is op dat moment niet het bevoegd gezag van die school.

Wij vinden zo'n vrije interpretatie van de Grondwet onwenselijk. Dat betekent dat wij geen andere mogelijkheid zien — en ik zeg dit met een beetje pijn in het hart — dan tegen dit wetsvoorstel te stemmen.

□

De heer **Schalk** (SGP):

Voorzitter. Ik bedank de staatssecretaris voor de beantwoording. Niet voor alle antwoorden in die zin dat ik het overall mee eens was, maar dat had hij ongetwijfeld al begrepen.

De staatssecretaris maakt een, wat mij betreft, gekunsteld onderscheid tussen het bestuursniveau en het schoolniveau. Er worden behoorlijk wat woorden gewijd aan de gelijkheid of gelijkwaardigheid van scholen, maar hoe je het ook wendt of keert, bijzonder onderwijs en openbaar onderwijs zijn niet aan elkaar gelijk. De Grondwet markeert juist de verschillen. De vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs is er voor het bijzonder onderwijs, en juist niet voor het openbaar onderwijs. De garantiefunctie in artikel 23, lid 4 is er wel voor het openbaar onderwijs, maar juist weer niet voor het bijzonder onderwijs. Kortom, je kunt die gelijkheid niet afdwingen en je kunt ook niet redeneren dat het in dit geval helemaal gelijk moet zijn, omdat beide vormen van onderwijs nu eenmaal niet aan elkaar gelijk te stellen zijn. Dat zie je ook bij dit wetsvoorstel. We doen alsof het openbaar onderwijs achtergesteld zou worden als een samenwerkings-school niet onder dat openbaar bestuur zou mogen vallen, maar er is voor dat openbaar bestuur wel een garantiefunctie. En voor het bijzonder onderwijs is die garantiefunctie er niet.

Ik heb nog een vraag. Als de wet aangenomen wordt, wil de staatssecretaris deze Kamer dan rapporteren hoeveel scholen er in de komende anderhalf à twee jaar gebruik van zullen maken, met daarbij het onderscheid of dat onder een openbaar bestuur of stichting voor openbaar bestuur valt of onder een bijzonder bestuur?

Ik heb er heel erg behoefte aan om ook iets positiefs te zeggen. Daarom dank ik de staatssecretaris voor de stevige manier waarop hij spreekt over zijn terughoudendheid om een nieuw debat te gaan voeren over artikel 23. Natuurlijk zet ik daar meteen weer iets tegenover. We moeten ook erg oppassen dat we niet terechtkomen in een soort flexibilisering van de Grondwet, waarbij we zeggen: artikel 23 is zo ruim; daar kunnen we van alles en nog wat onder scharen. Dat noem ik een flexibilisering van de Grondwet. Ik zou dat niet willen. Ik blijf van mening dat heel veel gerenommeerde

instellingen en personen gelijk hebben als ze zeggen dat dit wetsvoorstel in strijd is met de Grondwet. Dat betekent ook dat mijn fractie aan het einde van deze avond tegen dit wetsvoorstel zal stemmen.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Zo 100 jaar na de pacificatie is het mooi om te zien dat de confessionelen en de liberalen het op dit punt weer eens zijn, namelijk over het niet ter discussie stellen van artikel 23. Mijn vraag aan de heer Schalk is of er daarmee toch niet een wezenlijke vraag blijft liggen, waar je daar waar het schuurt — dat constateren we ook in dit debat — niet meer omheen kunt.

De heer **Schalk** (SGP):

Dat is natuurlijk de vraag, maar je merkt dat er, op het moment dat de staatssecretaris ruimte ziet, meteen al een enorme discrepantie ontstaat binnen deze Kamer. Ik denk ook dat we mogen constateren dat we enorm veel zegeningen hebben — dat zijn mijn woorden — van artikel 23 zoals het nu is. Dat heeft de heer Ganzevoort volgens mij ook in zijn betoog genoemd. Als we eraan gaan slijpen en schuren, dan ben ik heel erg bang dat we wat betreft de kracht van artikel 23, namelijk de breedte van het scholenpalet, waar prachtige burgers worden klaargestoomd voor de toekomst, eigenlijk meer teloor laten gaan dan we gaan winnen.

De **voorzitter**:

U sloot af met een mooie zin, mijnheer Schalk.



Mevrouw **Gerkens** (SP):

Voorzitter. Zo werd een debat over samenwerkingsscholen toch nog bijna een debat over artikel 23 van de Grondwet. Dat artikel kent overigens vele onderdelen. Een van die onderdelen is de vrijheid van keuze van onderwijs. Dat is in mijn ogen het belangrijkste onderdeel. Mijn fractie is van mening dat een en ander, zoals het nu is, op gespannen voet staat met de vrijheid van onderwijs. Dat is ook bevestigd door de staatssecretaris. Die keuzevrijheid bestaat immers niet meer in alle gemeenten en regio's. Met dit wetsvoorstel wordt geprobeerd om dat gelijk te trekken. Daarmee doet deze wijziging juist meer recht aan dat deel van de Grondwet.

Voor mijn fractie is het ook van belang dat dit in alle vrijheid gebeurt. Deze wetswijziging biedt meer mogelijkheden dan er nu zijn, maar dwingt niet af dat het zo moet gebeuren. De keuzevrijheid blijft dus bij de ouders en bij de docenten. De discussie van vanavond leert wel dat wij hard moeten nadenken over een modernisering van artikel 23. We hadden het vandaag ook over de modernisering van het briefgeheim. We zouden moeten bekijken of artikel 23 nog wel een houdbaar artikel is. Moeten we daar niet anders naar gaan kijken? De vraag blijft of dat het geval is. Daar zijn we vanavond niet uit gekomen. Ik wil daarom toch een motie indienen.

De **voorzitter**:

Door de leden Gerkens, Ganzevoort, Ten Hoeve, Pijlman en Kox wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat het debat over de samenwerkingsschool en urgente vraagstukken in het onderwijsveld laten zien dat artikel 23 van de Grondwet aan herbezinning toe is;

verzoekt de regering om het fundamentele maatschappelijke debat over de toekomstbestendigheid van de grondrechtelijke bescherming van de vrijheid van onderwijs te entameren,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter K (34512).



De heer **Pijlman** (D66):

Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor zijn heldere beantwoording. De samenwerkingsscholen zoals wij die nu kennen zijn gegroeid in de praktijk en worden ook gewaardeerd. De wijziging van lid 4 van artikel 23 van de Grondwet in 2006 en de sectorwet uit 2011 maakten dat mogelijk. Wat wij nu eigenlijk doen, is formeel maken wat informeel is gegroeid en waarvan wij de bedoeling hadden dat het al bestond. Daarmee zou je kunnen redeneren dat wij meer garanties geven aan bijvoorbeeld bijzonder onderwijs onder een openbaar bestuur dan nu in de informele setting mogelijk is. Tegen de christelijke partijen zeg ik dan: dat zou u toch ook moeten waarderen.

Wij verruimen een klein beetje de mogelijkheden, maar het blijft binnen ons duale stelsel een uitzondering. Er komen ook garanties. Ik vroeg aan het kabinet waarom het er niet een volwaardige variant van maakt. Toen antwoordde de staatssecretaris: dat doe ik niet, want dan handel ik in strijd met artikel 23. Dat is ook zo, waarmee ook weer is gezegd dat de discussie over die ruimte ook gradueel is. Onzes inziens past dit binnen de wijziging van de Grondwet van 2006.

Artikel 23 en de vertaling daarvan in onze maatschappij zijn altijd in ontwikkeling geweest. Wij hebben het veel gehad over de overwegende en doorslaggevende rol van de overheid als het om de openbare school gaat. Tegelijkertijd moeten wij ons afvragen of die overwegende rol er nog wel is, nu het openbaar onderwijs grotendeels wordt bestuurd door stichtingen. Dat was een enorme doorbraak in het duale stelsel. Soms lijkt het wel alsof wij daaraan voorbijgaan.

Ik was niet zo overtuigd door het antwoord van de staatssecretaris op mijn vraag hoe hij toezicht houdt op het beginsel dat er voldoende openbaar onderwijs dient te zijn. Ja, wij hebben weleens een enquête gehouden. Ik haalde zelf een onderzoek aan uit 2016, "God in Nederland", waar je een andere vertaling aan zou kunnen geven. Het gaat D66 er niet om, een nieuwe schoolstrijd te starten. Wij hebben enorme waardering voor iedereen in de school die vanuit zijn eigen identiteit en vanuit zijn eigen overtuiging werkt aan goed onderwijs. Tegelijkertijd vinden wij dat het goed zou zijn om ook de stichtingsidentiteit niet als bevroren te

beschouwen, maar zo nu en dan ook te toetsen aan de werkelijkheid, waarbij de wil van de ouders centraal moet staan. Onzes inziens was dat destijds de bedoeling van de onderwijsaplicatie. Daarom zullen wij de motie die net is ingediend, steunen. Het gaat er niet om dat je de uitkomsten al weet, maar het zou goed zijn, met ieders eigen inbreng en met al die verscheidenheid, dit artikel nog eens op zijn toekomstbestendigheid te toetsen. Daar wil ik het bij laten.



De heer **Bruijn** (VVD):

Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor de uitgebreide beantwoording en voor de toezegging om de evaluatie ook naar deze Kamer te zenden. Wellicht is het een idee om daarin het aantal scholen mee te nemen dat gebruikmaakt van de nieuwe ruimte, zoals door de heer Schalk is gevraagd. Dat kan misschien in één keer meegenomen worden.

We hebben goed geluisterd naar de antwoorden van de staatssecretaris en zijn overtuigd geraakt dat, zoals eigenlijk de Afdeling advisering van de Raad van State ook al aangaf, met een aanpassing van het continuïteitscriterium het doel van de wet bereikt kan worden. Daarin is men uiteindelijk niet zover gegaan als de raad graag had gezien, maar dat is dan een gradueel verschil en het is niet vol te houden dat zo'n klein verschil dan nog zou leiden tot een strijdigheid met artikel 23. Er is wat mijn fractie betreft dan ook geen reden om artikel 23 zelf naar aanleiding van dit wetsvoorstel überhaupt ter discussie te stellen.

Het tweede punt waar het over ging was die ophanging onder het openbaar bestuur. De Onderwijsraad heeft gezegd geen bezwaar te hebben tegen die identiteitscommissie, maar adviseerde wel om voldoende helderheid te geven over de positie en taak van die commissie ten behoeve van duidelijke verhoudingen met het bevoegd gezag, de schoolleiding, de medezeggenschapsraad en eventueel de raad van toezicht, en ten behoeve van voldoende waarborgen voor zeggenschap. Het ging hier immers om bevoegdheden en zeggenschap, maar nergens staat in de Grondwet dat bevoegdheden en zeggenschap niet kunnen worden gedelegeerd. Dat staat nergens in de Grondwet. Dus als er voldoende bevoegdheden en zeggenschap ziende op de bewaking van de identiteit van een school worden gedelegeerd naar de identiteitscommissie, dan wordt zowel de zorg van de Raad van State geadresseerd alsook het advies van de Onderwijsraad opgevolgd. Daarom hebben wij een motie voorbereid, die oproept om te bevorderen dat de PO-Raad en de VO-raad een handreiking ontwikkelen om de scholen te helpen in een richting, zonder dat het de vrijheid van die school aantast om daar wel of geen gebruik van te maken.

De **voorzitter**:

Door de leden Bruijn, Sent, Ten Hoeve, De Grave, Klip-Martin en Pijlman wordt de volgende motie voorgesteld:

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

constaterende dat de betrokkenen bij de vorming van de samenwerkingsschool in staat worden gesteld om afspraken met betrekking tot de wezenskenmerken van openbaar en bijzonder onderwijs statutair vast te leggen;

overwegende dat het vervolgens niet het bevoegd gezag maar vertegenwoordigers van bijvoorbeeld ouders en leraren op de school zelf zijn die als wettelijk voorgeschreven identiteitscommissie het openbare karakter en de bijzondere identiteit vormgeven en bewaken;

verzoekt de regering om te bevorderen dat door de PO-Raad en de VO-raad gezamenlijk een handreiking wordt opgesteld die betrokkenen bij de vorming van de samenwerkingsschool kunnen gebruiken om op een zorgvuldige manier de vraagstukken met betrekking tot het bijzondere en openbare domein van de samenwerkingsschool statutair vast te leggen,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt letter L (34512).

De heer **Bruijn** (VVD):

Dank u, voorzitter.

De **voorzitter**:

De heer Schalk heeft nog een vraag aan u, mijnheer Bruijn.

De heer **Schalk** (SGP):

Legt de heer Bruijn hiermee niet de bal voor dit hele gebeuren bij een identiteitscommissie, in plaats van bij de wetgever? Ik bedoel niet alleen bij de identiteitscommissie, maar bij de PO-Raad, de VO-raad, dus bij het veld, in plaats van bij de wetgever.

De heer **Bruijn** (VVD):

Mijn fractie volgt in dezen het advies van de Onderwijsraad in die zin dat de uitwerking van het fenomeen identiteitscommissie inderdaad wordt gelegd bij het veld zelf. Niet bij de wetgever dus, maar bij het veld zelf. De scholen hebben de vrijheid om te bepalen welke bevoegdheden op een bepaalde school worden gedelegeerd naar die commissie. Dat wordt per school bepaald. Wel kun je een handreiking geven van een statutair werkbare manier waarop het gedaan zou kunnen worden. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de oproep van de Onderwijsraad om die handreiking ook te regelen. Tegelijkertijd wordt de zorg van de Raad van State geadresseerd die uit de inhoud van het advies spreekt en die gaat over de plaats van de bevoegdheden ten aanzien van het bewaken van de identiteit van de school, welke bevoegdheden zo veel mogelijk moeten komen te liggen bij de identiteitscommissie en niet bij het openbaar bestuur. Dat komt ook tegemoet aan de bezwaren die door de fractie van de heer Schalk naar voren zijn gebracht.

De **voorzitter**:

Dat brengt de heer Schalk weer tot een nieuwe interruptie!

De heer **Schalk** (SGP):

Dat laatste neem ik niet voor mijn rekening, want ik geloof niet dat ik gepleit heb voor een identiteitscommissie die problemen zou kunnen oplossen en ik zou de verantwoordelijkheid daarvoor ook zeker niet ergens anders willen leggen dan bij de wetgever. Dan kan een PO-Raad of een VO-raad het bij wijze van spreken elk jaar veranderen. Dat moeten we proberen te voorkomen, zou mijn inschatting zijn.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Ik probeer de reikwijdte van deze motie goed te begrijpen. Uiteindelijk gaat het om het delegeren van het bevoegd gezag naar de identiteitscommissie. Het gaat in de motie over de wezenskenmerken van het bijzonder onderwijs. Vanouds zijn dat zaken als de inrichting van het onderwijs, de keuze van schoolmaterialen, het aanstellen van medewerkers en een paar van dat soort zaken. Zijn dat de zaken die de heer Bruijn via deze motie zou willen delegeren aan een identiteitscommissie?

De heer **Bruijn** (VVD):

Nee, deze motie delegeert niet. Deze motie roept op om het veld te laten komen tot een handreiking die een school desgewenst zou kunnen gebruiken bij beantwoording van de vraag waar zij welke bevoegdheden binnen de school neerlegt, zodanig dat het statutaire doel dat de identiteit van de school, bijvoorbeeld de openbare of de bijzondere school die onder die stichting valt, wordt bewaakt. Dat komt ook precies tegemoet aan de zorg die hier eerder naar voren is gebracht: wordt die identiteit voldoende bewaakt? Dat is de zorg van de Raad van State en daarover gaat het advies van de Onderwijsraad. Daarom doen wij deze oproep.

De **voorzitter**:

Tot slot op dit punt, mijnheer Ganzevoort.

De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Dat is het dictum en dat snap ik, maar de tweede overweging gaat over het bevoegd gezag en de identiteitscommissie en dus over het delegeren van die taken. Ik probeer te snappen wat dan die taken zijn. Klassiek zijn dat de taken die ik net noemde.

De heer **Bruijn** (VVD):

De Onderwijsraad heeft dit punt benoemd. De motie gaat over de verhoudingen tussen die commissie enerzijds en het bevoegd gezag — de schoolleiding, de medezeggenschapsraad en een eventuele raad van toezicht — anderzijds. Waar liggen welke bevoegdheden? Dit dient ten behoeve van de waarborgen van de zeggenschap over de identiteit van elke school die onder die stichting valt. Dat is dan ter nadere invulling aan het decentraal overleg. Overigens moet de medezeggenschapsraad er überhaupt mee akkoord gaan voordat zo'n school wordt opgericht. Bovendien is er nog een landelijke geschillencommissie waaraan eventuele geschillen kunnen worden voorgelegd.

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

Ik probeer het kort te doen. De heer Bruijn zegt dat de motie tegemoetkomt aan de bezwaren van onder andere de Raad van State, maar die had het niet over het waarborgen van het bijzondere karakter. Die had het over het feit dat je als openbaar onderwijs niet het bevoegd gezag kunt zijn van het bijzonder onderwijs. De heer Bruijn zegt dat je door bepaalde bevoegdheden aan de identiteitscommissie te delegeren, tegemoetkomt aan de bezwaren. Dan is het bevoegd gezag dus niet het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs. Dan zou het bevoegd gezag van de samenwerkingschool de identiteitscommissie zijn.

De heer **Bruijn** (VVD):

Nee, een bevoegd gezag is altijd in staat om bevoegdheden te delegeren en heeft ook die vrijheid. Dat is precies de essentie van de figuur van de identiteitscommissie, die de Onderwijsraad onderschrijft. Dit komt tegemoet aan de zorgen van de Raad van State, die gaan over de vraag waar de bevoegdheden liggen. Leg de bevoegdheden dan daar waar ze moeten liggen teneinde de identiteit van de school zo goed mogelijk te bewaken. Die laatste zorg hebben we hier allemaal gedeeld.

De **voorzitter**:

Tot slot op dit punt, mevrouw De Vries.

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

Dan kan ik niet anders dan constateren dat het bevoegd gezag nog steeds het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs blijft, terwijl dat juist de kritiek van de Raad van State is.

De heer **Bruijn** (VVD):

Nee, die kritiek ging over de bevoegdheden: waar liggen de bevoegdheden? Als het bevoegd gezag een bevoegdheid delegeert naar een identiteitscommissie of een ander lager gelegen echelon, dan ligt daar die bevoegdheid op dat moment.

De **voorzitter**:

Heel kort, mevrouw De Vries.

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

Dat is prachtig beredeneerd, maar uiteindelijk blijft het bevoegd gezag van het openbaar onderwijs in de samenwerkingschool het bevoegd gezag van het bijzonder onderwijs, ook in het model van de heer Bruijn.

De heer **Bruijn** (VVD):

Langs die redenering zou je zelfs kunnen beweren dat de minister het bevoegd gezag is. Er is altijd weer een hoger gezag. Uiteindelijk zijn wij het hier. Het gaat erom waar de identiteit van de school het best bewaakt kan worden. Dat is op het niveau van de school zelf.



De heer **Kuiper** (ChristenUnie):

Voorzitter. Ook ik dank de staatssecretaris voor de antwoorden en voor het debat. Het moge duidelijk zijn dat mijn fractie er niet van overtuigd is dat wetgeving op deze manier en in deze vorm nodig is. Er kleven toch te veel vragen aan. Tegelijkertijd ontstaan er samenwerkingsscholen; die praktisch is er gewoon. We zouden nog wat nauwkeuriger kunnen bekijken wat de vragen en de noden daar precies zijn.

Voor ons blijft het springende punt dat de richting die deze wet wijst, de invulling daarvan, strijdig is met de Grondwet. Dat moet voor ons een belangrijk signaal zijn, dat we een aantal keren indringend hebben gehoord. Voor ons ligt daar de grens. De Grondwet is ons gezamenlijke akkoord. Die waarborgt en garandeert. We moeten daar uiterst zorgvuldig mee omgaan. Het betreft niet alleen het onderbrengen bij het bestuur van een openbare school, maar ook het risico dat hier een eigen variant ontstaat. De staatssecretaris zegt in zijn beantwoording dat in de praktijk waarschijnlijk enkele tientallen scholen een samenwerkingsschool zullen worden in de zin van deze wet. De wet is daar echter niet op gericht. De wet is erop gericht om het een grote groep scholen mogelijk te maken om samenwerkingsschool te worden. Ik lees nog even voor wat de Raad van State daarover heeft gezegd. De strijd met artikel 23 van de Grondwet is door de nieuwe continuïteitsnorm minder prangend geworden; die is niet afwezig, maar minder prangend geworden. Gebleven is dat de aangepaste norm met name in het primair onderwijs als consequentie heeft dat een grote groep scholen in aanmerking blijft komen voor de vorming van een samenwerkingsschool, aldus de Raad van State. We hebben al geconstateerd dat dat een derde is. Hierop is het oordeel van de Raad van State gebaseerd dat hier strijdigheid is met de Grondwet, omdat er wel degelijk een variant gaat ontstaan. In de praktijk zal dat zich wel matigen en mitigeren, maar dit is wat de wet beoogt.

Zo staan wij erin. Wij zullen dit wetsvoorstel niet steunen. Wij zullen de moties ook niet steunen, ook de motie niet die is ingediend om een maatschappelijk debat uit te lokken over artikel 23 van de Grondwet. Gegeven onze positie in dit debat, zijn wij daar niet aan toe. Bovendien hebben wij de Grondwet al gewijzigd in 2006, juist met het oog op de samenwerkingsschool. Wij zouden de Grondwet op dat punt moeten volgen. Onze positie vandaag is dat wij ons moeten houden aan de Grondwet zoals die nu is, want die moet onze gids zijn, ook bij het debat dat wij hier voeren. Een motie die op dit moment oproept tot een maatschappelijk debat over artikel 23, zullen wij niet steunen. Ik heb vandaag gezegd dat ook de Grondwet nooit in beton is gegoten, maar wij zullen de motie vandaag niet steunen.



Mevrouw **Sent** (PvdA):

Voorzitter. Zoals reeds in eerste termijn aangegeven, kan het wetsvoorstel waarover wij vandaag debatteren op de steun van mijn fractie rekenen. Informele samenwerkingsscholen bieden geen houvast aan ouders en leerlingen om de door hen gewenste identiteit op langere termijn goed te waarborgen. Het voorliggende wetsvoorstel omvat een beperkte verruiming van de mogelijkheden om een formele samenwerkingsschool tot stand te brengen. Tegelijkertijd

vereenvoudigt het de bestuurlijke inrichting ervan. Daarmee voldoet het aan een duidelijke maatschappelijke behoefte.

Het voorliggende wetsvoorstel blijft naar het oordeel van mijn fractie binnen de tekst en de bedoeling van de grondwetgever. Bij het continuïteitscriterium is sprake van een graduele afweging waaruit geen strijdigheid met de Grondwet kan worden geconcludeerd. Aangezien de vormgeving en de bewaking van de bijzondere identiteit worden verlegd van het bestuurlijke niveau naar het schoolniveau, met waarborgen als identiteitscommissies, statuten en geschillenregelingen, kan ook hier geen strijdigheid met de Grondwet worden geconcludeerd.

Dan kom ik bij de moties. Die van de VVD hebben wij medeondertekend en steunen wij, aangezien deze onwenselijke potentiële belemmeringen bij de vorming van samenwerkingsscholen wegneemt. In het voorliggende wetsvoorstel zien wij geen strijdigheid met de Grondwet en daarmee geen aanleiding voor steun aan de motie die door de SP is ingediend. Wij zien scholen liever tijd steken in pragmatische oplossingen dan in fundamentele discussies.

Graag danken wij de staatssecretaris voor de toezegging om aan de evaluatie van het voorliggende wetsvoorstel een analyse te koppelen van additionele mogelijkheden om kleine scholen in stand te houden. Voor de kinderen van de huidige dorpsschool in Spijk komt dat te laat, maar jongere broertjes en zusjes blijven graag genieten van de broedplaats voor onderwijskwaliteit en gezamenlijkheid. Daarmee rond ik graag af.



De heer **Ten Hove** (OSF):

Voorzitter. Ik kom in mijn beoordeling eigenlijk niet veel verder dan ik in mijn eerste termijn ook al was. Ik vind het een voortreffelijk voorstel, afgezien van één onderdeel, namelijk dat de samenwerkingsschool ook opgehangen kan worden onder een koepel in de vorm van een stichting op basis van artikel 48 van de Wet op het primair onderwijs. De Raad van State en de organisaties zeggen dat dat in strijd is met de Grondwet en dat is ook mijn eigen gevoel daarover. Ik zou geen enkel bezwaar hebben tegen het ophangen van een samenwerkingsschool onder een neutrale koepel, maar ik heb wel bezwaar tegen het ophangen ervan onder een koepel die zo verbonden is met de overheidsverplichtingen, in dit geval.

De ingediende motie over een discussie over het grondwetsartikel 23 zal ik daarom steunen. Wanneer wij tot een andere formulering van de vrijheid van onderwijs komen, is het daarbij misschien mogelijk om die principiële tegenstelling die wij op het ogenblik hebben tussen aan de ene kant het door de overheid genormeerde en gegarandeerde onderwijs en aan de andere kant het vanuit publieke organisaties ontstane onderwijs op te heffen. Daarmee heffen wij dan ook het probleem op waar we hier tegenaan lopen wat betreft de formulering zoals die nu in de Grondwet staat en daarmee met het systeem dat wij toepassen.

Wanneer deze wet, waar ik dus tegen zal stemmen vanwege het principiële bezwaar dat in deze constellatie bestaat, niet wordt aangenomen, ontvalt daarmee ook de basis aan de motie-Bruijn, lijkt me. Dan is er immers geen wet meer waarin sprake is van identiteitscommissies. Als de wet

wordt aangenomen, zal ik graag de motie-Bruijn steunen. Dan is het immers zinvol dat die identiteitscommissies geholpen worden met modellen, die inderdaad het beste aangereikt kunnen worden door de VO-raad en de PO-Raad. Die moeten kunnen formuleren op welke wijze die identiteitscommissies hun taken en bevoegdheden het beste kunnen formuleren en uitoefenen. Daar zal ik in dat geval dus voorstemmen.



De heer **Ganzevoort** (GroenLinks):

Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor het debat van vandaag, voor de schriftelijke rondes die daaraan voorafgingen en voor het mondeling overleg dat we ook hebben gevoerd. Op verschillende manieren zijn de verschillende aspecten aan bod gekomen. Op een aantal punten hebben we in de debatten en schriftelijke rondes verheldering gekregen, maar op een aantal punten was wat mij betreft die verheldering ook totaal niet overtuigend of bevredigend.

Met name de doelredeneringen staan mijn fractie wat tegen. Niet het doel als zodanig staat ons tegen. Het doel is namelijk buitengewoon belangrijk en legitiem. Maar een doelredenering is te weinig als je het hebt over de haalbaarheid binnen grondwettelijke kaders. Ik moet toch constateren dat de staatssecretaris op dat punt vooral het argument aandraagt: ik vind dat dat wél kan. Hij zegt: wij hebben er binnen het departement over gepraat en wij vinden dat dat wél kan. Ik vind dat te mager en ik vond de argumentatie verder niet overtuigend. Ik noem het punt van de gelijkwaardigheid dan wel de asymmetrie, ik noem de discussie tussen de wetgever en de grondwetgever, ik noem het onderscheid tussen openbaar onderwijs en openbare school, en parallel daaraan het onderscheid tussen bijzonder onderwijs en bijzondere school. Ik constateer dat we op al die punten eigenlijk niet heel veel verder zijn gekomen.

Terzijde moet ik misschien alvast een opmerking maken over de motie-Bruijn. Ik vind het een sympathieke motie omdat ermee wordt geprobeerd om in ieder geval wat meer duidelijkheid te geven over de rol van de identiteitscommissie. Ik zeg nogmaals: ik heb niets tegen die identiteitscommissie. Integendeel. Maar ik ben bang dat het daarmee een beetje is als met dweilen op de Titanic. Dat helpt misschien wel eventjes, maar je komt er niet zoveel verder mee als je niet de vraag helder hebt wat er nou precies moet worden gedelegeerd. Over welke kenmerken en wezenskenmerken van het bijzonder dan wel het openbaar onderwijs heb je het eigenlijk? Dat maakt het wel ingewikkeld om met deze motie in te stemmen, ook al zitten er sympathieke dingen in. Als er een handreiking komt, kan dat natuurlijk nooit kwaad.

Uiteindelijk is de belangrijkste vraag waar nu de grenzen liggen van wat de Grondwet toelaat. Ja, er kan veel binnen artikel 23 van de Grondwet, maar naar onze overtuiging dít nu net niet. Hier wordt via een formele wet de Grondwet opgerekt. Dat is wat ons betreft toch wel een probleem. Nu geef ik gelijk toe dat je daar verschillend over kunt denken. Ik ben niet van de school waarbij ik vind dat collega's die hierover een ander standpunt hebben, de wet niet goed hebben gelezen. Ik denk dat zij de wet net zo goed hebben bestudeerd, maar dat zij tot een andere weging komen. Dat respecteer ik.

Maar het betekent wel dat het tijd wordt dat we ons inderdaad echt gaan herbezinnen op artikel 23. Het valt mij dan tegen dat er collega's zijn die zeggen: laten we, nu we deze wet hebben gehad en eventjes de rust weer terugkeert, vooral niet doorpraten over de echte vragen die hieronder liggen. Dat vind ik jammer. Ik denk dat daar de wezenlijke vragen liggen waar we het wél over zullen moeten hebben. Er is allang niet meer het dichotome stelsel dat er misschien ooit was. Er is een breed spectrum aan scholen. Dat roept gewoon zijn eigen vragen op, zeker in relatie met waar we in de Grondwet staan.

Een toekomstbestendige borging van de grondrechtelijke vrijheid van onderwijs betekent dat we toekomstbestendig moeten omgaan met de Grondwet. Dat betekent dat we weerbaar moeten zijn tegen de luimen van een regering die er toevallig op een bepaald moment is.

De **voorzitter**:

Dank u wel, mijnheer Ganzevoort.

Is de staatssecretaris in de gelegenheid om direct te antwoorden? Ik zie dat dat het geval is. Dat is mooi. Het woord is aan hem.



Staatssecretaris **Dekker**:

Voorzitter. Voordat ik op de moties ga reageren, moet ik misschien nog kort even ingaan op de vraag van de heer Schalk. Uiteraard kom ik terug bij de Kamer om aan te geven hoeveel scholen er nou gebruikmaken van deze mogelijkheid, welk aandeel daarvan uiteindelijk onder een bijzonder bestuur komt te vallen en welk deel onder een openbaar bestuur. Ik denk dat het goed is om dat in de wetsevaluatie mee te nemen en dat parallel te laten lopen.

De heer Pijlman vroeg nog naar het toezicht op het openbaar onderwijs. Hoe kun je dat nou vaststellen? Dat is natuurlijk een best ingewikkelde discussie. Als je de aandelen protestants-christelijk, katholiek en openbaar puur vergelijkt, en een en ander afzet tegen bijvoorbeeld het aantal mensen dat actief belijdend is in een bepaalde kerkgemeenschap, dan zie je dat daar wel wat scheefgroei is. Tegelijkertijd zijn er ook heel veel ouders die niet meer naar de kerk gaan en niet meer geloven en er toch bewust voor kiezen, het belangrijk vinden dat hun kinderen bijvoorbeeld naar een protestants-christelijke school gaan, omdat ze dat vroeger zelf ook hebben gedaan en ze de waarden die de kinderen daar meekrijgen, ook belangrijk vinden, los van de Bijbel of het geloof. Dus het is moeilijk om dat aan te geven.

Meer specifiek: hoe stel je vast dat er voldoende openbaar onderwijs is? De wet bepaalt dat als er binnen een straal van 10 kilometer geen school is, maar er wel minimaal 50 ouders zijn die een gemeente vragen om die op te richten, die gemeente dan moet onderzoeken of er voldoende animo is om een school te stichten.

Tot slot vroeg de heer Pijlman ook naar de mogelijkheid voor een school om van kleur te verschieten, om het zo maar even te noemen, dus zijn identiteit te veranderen. Dat is nu nog niet mogelijk, maar die mogelijkheid ontstaat in de wet door een eerder wetsvoorstel dat hier is aangenomen over het toekomstbestendig onderwijsaanbod, dat per

1-1-2018 ingaat. Ouders kunnen ook, als zij actief zijn in de medezeggenschapsraad, die discussie entameren.

Ik kom bij de twee moties die zijn ingediend, om te beginnen bij de motie van de heer Bruijn. Die is in lijn met het wetsvoorstel. Eigenlijk gaat de motie nog een stap verder en vraagt om het aanbieden van een handreiking. Ik zou daarmee goed uit de voeten kunnen. Ik laat het oordeel graag aan de Kamer.

De motie van mevrouw Gerkens en een aantal anderen vraagt om een fundamenteel debat over artikel 23. Ik ben daar wat terughoudender in. Ik kan ook niet helemaal de aanleiding daarvoor volgen. In de overweging wordt dit debat aangereikt en urgente vraagstukken, maar precies duiden kan ik dat ook niet. Er zou wat mij betreft een concretere aanleiding moeten zijn om zo'n fundamentele discussie over de Grondwet te entameren. Even los daarvan heeft op verzoek van de Tweede Kamer de Onderwijsraad in 2012 nog een heel goed rapport uitgebracht over de betekenis van artikel 23 in de huidige samenleving. Ik denk dat dat voor nu even voldoende is. Daarom ontraad ik de motie.

Voorzitter, mag ik tot slot wat zeggen? Ik wil de Kamer danken voor dit heel mooie en fundamentele debat. Een debat over de vraag of iets binnen de Grondwet past, ja of nee, kent een heel fundamenteel karakter. Ik ben erin geslaagd om een aantal mensen te overtuigen. Ik hoop uiteraard dat dat een meerderheid is. Ik constateer ook dat ik niet iedereen heb kunnen overtuigen, wat mij spijt. Mocht dit wetsvoorstel het halen, dan misschien toch als luchtige afronding het volgende. Ik was enige tijd geleden in Wolphaartsdijk, waar twee van deze scholen, een protestants-christelijke en een openbare, naast elkaar stonden. Die zitten eigenlijk te wachten op de mogelijkheden die straks wellicht ontstaan als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. Toen vroeg ik aan de kinderen in de klas: goh, zie je dat nou niet als een probleem als straks die twee scholen bij elkaar komen? Die kinderen waren eigenlijk alleen maar dolgelukkig en die zeiden: dat is alleen maar mooi, want dan hebben we straks wat meer vriendjes en vriendinnetjes. Ik weet dat dat in deze Kamer van reflectie misschien niet een doorslaggevend argument is, maar wellicht wel op deze late avond een luchtige noot!

De beraadslaging wordt gesloten.

De voorzitter:

Wenst een van de leden stemming over het wetsvoorstel? Dat is het geval. Dan stel ik voor aan het eind van de vergadering over het wetsvoorstel en over de moties te stemmen.

Daartoe wordt besloten.

De voorzitter:

Ik schors de vergadering voor enkele minuten in afwachting van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De vergadering wordt van 21.16 uur tot 21.24 uur geschorst.