

Vergaderjaar 2004–2005

**28 081**

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake het onderwijs**

**Nr. 8**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 12 april 2005

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>1</sup> hebben enkele fracties de behoefte over de brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 18 januari 2005 (briefnummer ocw050052) inzake de fusieschool te Angerlo, enkele vragen en opmerkingen voor te leggen. Bij brief van 12 april 2005 heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Cornielje

De griffier van de commissie,  
De Kler

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Cornielje (VVD), voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Vendrik (GL), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (CU), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Smeets (PvdA), Eijsink (PvdA), Leerdam, (PvdA), ondervoorzitter, Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD), Azough (GL), Roefs (PvdA).

Plv. leden: Ferrier (CDA), Rijpstra (VVD), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Vacature (SP), Tonkens (GL), Jonker (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijksma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA), Aptroot (VVD), Halsema (GL), Kalsbeek (PvdA).

## I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het schrijven van de minister van 18 januari 2005 betreffende de fusieschool te Angerlo. Deze leden waarderen het dat de minister een heldere uiteenzetting heeft gegeven van de verschillende mogelijkheden die de desbetreffende schoolbesturen ter beschikking staan. Deze uiteenzetting levert bij de leden wel verschillende vragen op. De leden hebben geen behoefte om in het kader van dit overleg nader op de grondwetswijziging of de Proeve voor een samenwerkingschool in te gaan. Bij de behandeling van de grondwetswijziging in tweede lezing hebben deze leden helder aangegeven de samenwerkingschool uitdrukkelijk te zien als een uitzondering op het duale bestel. In de Proeve van de regering herkenden zij dit uitgangspunt, evenals het feit dat de samenwerkingschool alleen bij fusie en op basis van vrijwilligheid kan ontstaan en niet bij stichting. Daarbij past natuurlijk een goede overgangsregeling. Of straks ook de desbetreffende schoolbesturen in Angerlo met succes een beroep kunnen doen op de nieuwe wetsbepaling betreffende de samenwerkingschool zal pas na behandeling van het aankondigde wetsvoorstel blijken, zo stellen de leden van deze fractie. Zij vragen of de minister kan toelichten waarom bij omzetting van de ene denominatie in de andere de stichtingsnormen van toepassing zijn. Deze leden vragen ook of er bekostigingsoverwegingen aan deze keuze ten grondslag liggen. Zo ja, welke? Gelden er andere overwegingen wanneer er geen andere school van diezelfde nieuwe richting in de omgeving aanwezig is, willen de leden weten. De leden vragen of artikel 84 van de Wet primair onderwijs (WPO) materieel niet buiten werking is gesteld na een uitspraak van de Raad van State van 26 april 1996 (nr. F04.96 0022). Deze leden verwijzen daarbij ook naar het proefschrift van dr. P. W. A. Huisman over de samenwerkingschool<sup>1</sup>. Kan de minister aangeven hoeveel schoolbesturen er vanaf 1996 een beroep hebben gedaan op de bepaling van artikel 84 WPO en hoeveel verzoeken ook zijn ingewilligd? Welke van die schoolbesturen hebben het voornemen om een beroep te doen op de in de Proeve aangekondigde overgangsregeling, zo vragen de leden. Verwacht de minister dat in aanloop naar de inwerkingtreding van de nieuwe wetsbepaling betreffende de samenwerkingschool er een toename te zien zal zijn in de toepassing van artikel 84 WPO? De leden zouden dat een ongewenste ontwikkeling vinden omdat in hun ogen een samenwerkingschool alleen bij uitzondering tot stand mag komen. De leden van voornoemde fractie vragen tenslotte of de minister van de desbetreffende schoolbesturen (of het inmiddels gefuseerde schoolbestuur) in Angerlo een verzoek heeft ontvangen op grond van artikel 84 WPO. Zo ja, of en hoe is reeds op dit verzoek beschikt?

De leden van de PvdA-fractie danken de minister voor haar brief. Zij willen graag de onderbouwing waarom bij een fusie wordt getoetst aan de stichtingsnorm en niet aan de opheffingsnorm, zoals dat in het voortgezet onderwijs gebeurt. Toepassing van de wet op de door de minister geschetste wijze leidt dan in dit hele gebied tot verdwijnen van alle scholen, zo stellen de leden. Dit moet toch niet de bedoeling van de minister zijn, menen zij. Graag vernemen de leden een reactie hierop.

De leden van de VVD-fractie hebben met enige verbazing kennis genomen van de brief van de minister van OCW inzake de situatie fusieschool in Angerlo. Tijdens de behandeling van de wijziging van artikel 23 van de Grondwet (Kamerstukdossier 28 726) is door de leden van deze fractie meermalen gewezen op het feit dat genoemde Grondwetswijziging mede ten doel had om een oplossing te bieden voor de situatie in Angerlo, maar natuurlijk ook een interessante optie moest bieden voor andere gevallen. Voor de volledigheid verwijzen zij naar de inbrengen, zowel schriftelijk als

---

<sup>1</sup> De samenwerkingschool: conflicterende convergentie. Een analyse van de juridische problematiek rond samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs, Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen, 2002, pag. 149 en 200.

mondeling, zowel in eerste als in tweede lezing van deze Grondwetswijziging. Het bevreemdt deze leden dan ook dat in de voorliggende brief verwezen wordt naar een overgangsregeling van de Proeve van een wetsontwerp samenwerkingsscholen. Deze Proeve bevat naar het oordeel van de leden te beperkende voorwaarden om te komen tot een samenwerkingsschool, hetgeen bij de behandeling van de Grondwetswijziging een en andermaal door hen naar voren is gebracht. Bij de behandeling van het nog in te dienen wetsvoorstel ter regeling van de samenwerkingsschool zullen de leden van deze fractie hierop nog terug komen. Nu reeds merken zij op dat duidelijk moge zijn dat wat de leden betreft de voorwaarde genoemd in de Proeve, namelijk dat er sprake moet zijn van dreigende opheffing van één van de scholen om te mogen fuseren tot samenwerkingsschool, te beperkend is. Zij wensen niet te treden in de motieven die men kan hebben om te komen tot een samenwerkingsschool. Motieven kunnen gelegen liggen in het leefbaar houden van een kleine kern door een meer levensvatbare school te laten voortbestaan die zowel openbaar als bijzonder onderwijs aanbiedt of om de witte/zwarte scholenproblematiek op te lossen. Ook kan men andere motieven hebben. Wel is het altijd noodzakelijk dat tenminste twee bevoegde gezagsorganen hiertoe (vrijwillig) besluiten. Korthedshalve verwijzen zij naar de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet. De leden van deze fractie hebben tijdens voornoemde behandeling expliciet aandacht geschonken aan de kwestie Angerlo. Toen is nooit meegedeeld dat de Grondwetswijziging en de Proeve onvoldoende basis vormden om te komen tot een samenwerkingsschool in deze Gelderse plaats. De zinsnede in de brief dat «indien de proeve op dit punt tot wet wordt verheven, zal deze in een geval als dat van Angerlo geen oplossing bieden omdat daar geen sprake is van een opheffingssituatie», doet deze leden dan ook de wenkbrauwen fronsen. Indien de Proeve voor de kwestie Angerlo geen oplossing biedt, had dit tijdens de parlementaire behandeling meegedeeld moeten worden, wat niet is gebeurd. Destijds is zelfs de vraag gesteld of de tussenvorm van een samenwerkingsbestuur (één bestuur en daaronder twee scholen) geen beletsel zou vormen om vervolgens te komen tot een samenwerkingsschool (één bestuur, één school, zowel openbaar als katholiek onderwijs). Een samenwerkingsbestuur zou een goede overgangsfiguur zijn om later na aanpassing van de Grondwet makkelijk over te kunnen gaan naar de samenwerkingsschool. Voornoemde leden betreuren het dat nu aan de betrokkenen in Angerlo een voorstelling van zaken gegeven wordt, die niet strookt met de intenties van de medewetgever. Sterker, betrokkenen wordt geadviseerd een pad te betreden (onderwijs aan de rooms-katholieke school uit te breiden met openbaar onderwijs), waardoor na aanvaarding van een wetsvoorstel samenwerkingsschool het niet meer mogelijk is deze school om te zetten in een echte samenwerkingsschool. De leden hechten eraan dat betrokkenen in Angerlo en andere betrokkenen in andere kleine kernen, het perspectief geboden wordt om in de naaste toekomst een samenwerkingsschool te realiseren. Zij vragen de minister om in reactie op het vorenstaande dit perspectief te schetsen. Ten aanzien van de andere motieven vragen zij nu reeds of de minister in het licht van de parlementaire behandeling van de Grondwetswijziging en in het licht van het zoveel mogelijk willen voorkomen van segregatie in het onderwijs de samenwerkingsschool ook op andere gronden dan dreigende opheffing mogelijk te maken. Bovendien vragen de leden aan de minister om net zoals gebeurd is bij het wetsvoorstel gekozen burgemeester, vooruitlopend op de behandeling in tweede lezing in de Eerste Kamer van de Grondwetswijziging, nu al advies te vragen aan de Raad van State over een in te dienen wetsvoorstel samenwerkingsschool, opdat zo spoedig mogelijk helderheid wordt geboden over de voorwaarden waaronder twee of meer bevoegde gezagsorganen

één samenwerkingschool tot stand kunnen brengen. De aan het woord zijnde leden wachten met belangstelling en vertrouwen de beantwoording af.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie van de minister aangaande de scholensituatie te Angerlo. De leden van deze fractie hebben kennisgenomen van de verschillende standpunten en hebben daar begrip voor. In algemene zin vinden deze leden het niet wenselijk dat de Kamer zich bemoeit met de fusieperikelen in een enkel geval. Echter, in dit geval willen de leden toch nog een enkele opmerking plaatsen en vraag stellen omdat zij zeer hechten aan het behoud van kleinschalig onderwijs. Zij zouden graag van de minister willen weten waarom zij fusies tussen scholen voor primair onderwijs alleen dan faciliteert, wanneer deze scholen onderwijs verzorgen voor meer dan 200 leerlingen. Waarom acht de minister een fusie minder wenselijk dan het voortbestaan van twee kleine scholen met minder dan 100 leerlingen, zo vragen de leden van deze fractie.

## **II Reactie van de minister**

Het is mij een genoegen u hierbij de reactie te kunnen aanbieden op de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 18 januari 2005 inzake de fusieschool te Angerlo.

Zowel de leden van de fractie van het CDA en die van de VVD stellen de vraag waarom er in het primair onderwijs bij het omzetten van de ene denominatie in de andere (kleurverschieten) is gekozen voor (toetsing aan) de stichtingsnorm. Er is gekozen voor toetsing aan de stichtingsnorm omdat de wetgever destijds in het kader van Toerusting en Bereikbaarheid (zie vooral Tweede Kamer, vergaderjaar 1992–1993, 23 070, nr. 3, pag. 23/24) van mening was dat bij omzetting – net als bij stichting – de levensvatbaarheid van de school waarom het gaat en de behoefte daaraan gezien het omliggende scholennet moet worden getoetst, maar evenzeer onnodige concurrentie voor het bestaande scholennet moet worden voorkomen. De toetsing door de minister aan stichtingsnormen conform de planprocedure voorkomt dat een school die eens (mogelijk) op basis van een bepaalde signatuur is gesticht naar believen van kleur kan veranderen. Op deze wijze zou de school als laatste school van een richting aanspraak kunnen maken op toepassing van de verlaagde opheffing-normen van artikel 153, het vierde en vijfde lid van de Wet op het primair onderwijs (WPO), zonder dat de levensvatbaarheidsvraag aan de orde kan komen. Bekostigingsoverwegingen, ik neem aan dat de leden van de fractie van het CDA hiermee bezuinigingsoverwegingen bedoelen, hebben als motivering geen overwegende rol gespeeld, omdat de opbrengsten van «Toerusting en Bereikbaarheid» weer zijn bestemd voor het basisonderwijs (idem, zie pag. 13).

Bij de goedkeuring van een verzoek om omzetting speelt de aanwezigheid of afwezigheid van een andere school van die nieuwe richting wel een rol, omdat bij de toetsing aan de stichtingsnormen leerlingen waarvoor (binnen redelijke afstand) op een andere school van die richting plaats is niet worden meegeteld (artikel 78 van de WPO).

Op grond van de uitspraak van de Raad van State van 26 april 1996 (nr. F04.96.0022) kan niet de conclusie worden getrokken dat artikel 84 van de WPO materieel buiten werking is gesteld, zoals de leden van de fractie van het CDA veronderstellen. De Raad heeft zich niet uitgesproken over het al dan niet geoorloofd zijn van de uitbreiding van het onderwijs van een openbare school met protestants-christelijk onderwijs. De Raad heeft alleen gezegd dat deze uitbreiding er niet toe kan leiden dat er dan voor de toepassing van artikel 153, vierde lid van de WPO ook gesproken kan

worden van een bijzondere school, omdat daarvoor op grond van de tekst van artikel 1 WPO de bestuursvorm bepalend is en niet (mede) de inhoud van het onderwijs.

Het aantal verzoeken om toepassing van artikel 84, eerste lid en het derde lid onder c van de WPO vanaf 1996 is niet bekend, wel het aantal ingewilligde verzoeken, namelijk 4. Het is niet bekend of deze op dit moment al hebben besloten een beroep te doen op de overgangsregelgeving. Een sterke toename van verzoeken in de loop naar de inwerkingtreding van de nieuwe wetsbepaling is gezien het toch beperkte aantal scholen dat zich nu samenwerkingsschool noemt (ongeveer veertig), niet waarschijnlijk. Daarbij moet worden bedacht dat bij een aanvraag natuurlijk wel aan de wettelijke eisen gesteld in artikel 84, eerste en derde lid onder c van de WPO, met name de eis van het voldoen aan de opheffingsnormen gedurende 20 jaar, moet worden voldaan. Aan de leden van de fractie van het CDA kan tenslotte worden medegedeeld dat vanuit Angerlo geen verzoek om toepassing van voornoemd artikelonderdeel is ontvangen

De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom er in het primair onderwijs bij fusie wordt getoetst aan de stichtingnorm en niet aan de opheffingsnorm zoals volgens deze leden in het voortgezet onderwijs wel het geval is. Aangenomen moet worden dat voornoemde leden hier, net als die van de fracties van het CDA en de VVD, niet fusie maar omzetting (kleurverschieten) bedoelen. Bij fusie wordt immers op zich niet aan getalsnormen getoetst. Toetsing aan stichtingsnormen is b.v. alleen aan de orde als het bij de «fusie» tevens om verandering van richting gaat (omzetting) of om uitbreiden met een richting die voorheen nog niet in die (fusie) situatie aanwezig was. De reden voor het verschil tussen primair en voortgezet onderwijs bij omzetting is dat het concurrentieaspect in het voortgezet onderwijs veel minder aan de orde is. Het scholennet is in het voortgezet onderwijs veel minder dicht dan in het basisonderwijs. Bovendien kent de Wet op het voortgezet onderwijs niet de eerdergenoemde uitzonderingsbepalingen voor de laatste school van een richting. De huidige wettelijke regeling behoeft niet tot het verdwijnen van het onderwijs in de omgeving van Angerlo te leiden zoals de leden van de fractie van de PvdA vrezen. Er is immers, zoals in de brief van 18 januari jl. is aangegeven, de mogelijkheid van artikel 84, eerste en derde lid onder c van de WPO. En als onder de regeling van de samenwerkingsschool zoals geschetst in de Proeve van een voorstel van wet één van de twee scholen in opheffingsgevaar komt, kan er juist een beroep worden gedaan op deze nieuwe wet.

De leden van de fractie van de VVD geven aan dat zij de mogelijkheid die de Proeve biedt te beperkt te vinden. Zij pleiten voor ruimer perspectief voor ondermeer kleine kernen waarbij het vormen van een samenwerkingsschool op meer gronden mogelijk is dan alleen de opheffingssituatie van een der samenwerkingspartners en vragen om dit perspectief te schetsen. Tijdens de plenaire behandeling van de wijziging van de Grondwet in tweede lezing is vanuit de Kamer de wens te kennen gegeven om de mogelijkheden in bepaalde situaties, gesproken werd over zwarte en witte scholen en het in gevaar komen van de continuïteit van scholen op langere termijn, te verruimen. Ik heb toen aangegeven bereid te zijn om na de wijziging van de Grondwet en bij gelegenheid van de wetswijziging samen met de Kamer te bezien welke (beperkte) wijzigingen als uitzondering binnen het duale bestel mogelijk zijn. Ik herhaal die bereidheid maar blijf tevens van mening dat nu geen voorshot moet worden genomen op het parlementaire debat over de wetswijziging.

Ik zie er vanaf om, vooruitlopend op de verdere behandeling van de wijziging van artikel 23 Grondwet in tweede lezing nu al advies te vragen aan de Raad van State over een in te dienen wetsvoorstel samenwerkings-

scholen. Inderdaad is het niet uitgesloten om, zoals ook is gebeurd bij het wetsvoorstel inzake de gekozen burgemeester, vooruitlopend op behandeling in de Eerste Kamer van een grondwetswijziging in tweede lezing een wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State voor te leggen. Een reden daarvoor kan bijvoorbeeld zijn dat het noodzakelijk is om snel uitvoeringswetgeving tot stand te brengen. Zoals tijdens de plenaire behandeling van de wijziging van artikel 23 Grondwet in eerste lezing door de toenmalige Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties is aangegeven (Handelingen 2003/2004, nr. 62, p. 4038), zijn er echter ook bezwaren. De grondwetgever is een ander orgaan dan de wetgever, en moet zich beperken tot de beoordeling van de grondwetsherziening en daarbij de vraag of een voorgestelde grondwetsbepaling te ruim is voor toekomstige ontwikkelingen of juist te eng. Een beoordeling van een grondwetswijziging uitsluitend bezien door de bril of de uitvoeringsregeling op dat moment aanvaardbaar is, is staatsrechtelijk niet zuiver. Wanneer een sterke koppeling zou worden gelegd tussen de grondwetswijziging en de invulling daarvan door de wetgever of de advisering door de raad van State over een wetsvoorstel, zou immers niet de grondwetsbepaling, maar de opvatting van de wetgever van het moment waarop de grondwetswijziging tot stand komt, doorslaggevend zijn. De interpretatie zou geheel in het licht van deze verwachting van de wetgever van morgen komen te staan. De wetgever van overmorgen kan echter andere opvattingen hebben omdat per definitie nooit kan worden verzekerd dat de wetgever zich in de toekomst aan een bepaalde interpretatie van de Grondwet zal houden, met dien verstande dat de speelruimte die de wetgever bij de uitleg van artikel 23 Grondwet heeft, altijd beperkt is door de geschiedenis en uitleg die eraan is gegeven door de Grondwetgever. Gelet op deze overwegingen acht ik het ongewenst om nu advies te vragen aan de Raad van State over een wetsvoorstel samenwerkingscholen.

De leden van de VVD vinden verder dat eerder aan had moeten worden gegeven dat het wetsvoorstel inzake samenwerkingscholen geen soelaas zou kunnen bieden aan «Angerlo» indien daar geen sprake is van een opheffingssituatie. Dat had volgens hen al tijdens de parlementaire behandeling moeten gebeuren. Zij betreuren verder dat aan betrokkenen een pad wordt geadviseerd waardoor het na de aanvaarding van het wetsvoorstel samenwerkingschool niet meer mogelijk is deze school in een echte samenwerkingschool om te zetten. Wat de eis van het aan de orde zijn van een opheffingssituatie betreft, wordt opgemerkt deze informatie tijdens de parlementaire behandeling in tweede lezing wel aan de Kamer is gegeven en ook tijdens het plenaire debat in de tweede lezing is dit aan de orde geweest.

De betrokkenen is geen pad geadviseerd waardoor geen echte samenwerkingschool meer mogelijk is. Een (echte) samenwerkingschool is na aanvaarding van het wetsvoorstel uiteraard een school die voldoet aan de eisen van de nieuwe wet en deze samenwerkingschool is ook mogelijk voor Angerlo als één van de twee betrokken scholen onder de opheffingsnorm komt. Zoals eerder gezegd is het aan Angerlo om al dan niet gebruik te maken van een mogelijkheid die de wet vanaf 1994 biedt. Als de aanvraag daartoe wordt ingewilligd ontstaat via de overgangsbepaling een (echte) samenwerkingschool. Overigens zij opgemerkt dat Angerlo nu in het kader van een gemeentelijke herindeling onderdeel uitmaakt van de gemeente Zevenaar wat betekent dat de opheffingsnorm opnieuw moet worden vastgesteld. De gemeente Zevenaar heeft al te kennen gegeven dat gevraagd zal worden om toepassing van artikel 155 van de WPO: splitsing van het grondgebied van de gemeente wat betreft de opheffingsnorm.

De leden van de fractie van D'66 vragen waarom fusies tussen scholen voor primair onderwijs alleen worden gefaciliteerd wanneer deze scholen

onderwijs verzorgen voor meer dan 200 leerlingen. Zoals eerder op vragen van de fractie van de PvdA is medegedeeld worden aan fusies tussen scholen op zich geen getalsmatige eisen gesteld. Dit ligt anders als het bij die «fusies» tevens om verandering van richting gaat of om uitbreiden met een richting die voorheen nog niet in die (fusie) situatie aanwezig was. Voor de reden waarom dat bij omzetting (net als bij uitbreiding met een richting) wel het geval is, wordt verwezen naar de reactie op deze vraag van de fracties van CDA en PvdA.