

Memorie van toelichting

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Inleiding

Kern van het wetsvoorstel

In veel gebieden in Nederland is leerlingendaling een steeds groter probleem. De daling van het aantal leerlingen (in het primair onderwijs soms wel 30 procent van het aantal leerlingen in 2020), leidt ertoe dat in dorpen waar voorheen nog plaats was voor twee of meer scholen, nog slechts één school kan overblijven. Juist dan is het van groot belang dat de scholen die overblijven zo goed mogelijk voldoen aan de behoeftes van ouders en leerlingen uit de nabije omgeving. Een mogelijkheid daarvoor is het vormen van een samenwerkingschool.

Samenwerkingscholen zijn scholen waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs gegeven wordt. 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. Hier is echter nauwelijks gebruik van gemaakt, omdat in de praktijk de mogelijkheden die de wet biedt zeer beperkt zijn en door schoolbesturen als te ingrijpend worden ervaren. Tegelijkertijd zien ouders, scholen en schoolbesturen in gebieden met leerlingendaling de samenwerkingschool als één van de oplossingen om hier een divers en kwalitatief goed onderwijsaanbod in stand te houden. Door samenwerkingscholen kunnen immers zowel het openbaar als bijzonder onderwijs behouden blijven, terwijl anders één van de twee zou moeten verdwijnen. Besturen kiezen, vanwege de beperkte wettelijke mogelijkheden, nu echter vaak voor andere oplossingen, zoals het vormen van een zogenoemde informele samenwerkingschool.

De regering wil tegemoet komen aan de maatschappelijke behoefte aan samenwerkingscholen in gebieden met dalende leerlingaantallen. Zij wil schoolbesturen hiervoor een adequaat wettelijk kader bieden. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om een samenwerkingschool te vormen verruimd. Ook wordt de vormgeving van de samenwerkingschool bestuurlijk eenvoudiger.

In het grondwettelijk debat over de samenwerkingschool is door de Grondwetgever een aantal uitgangspunten voor het behoud van het duale bestel geformuleerd. Deze uitgangspunten blijven ook in het voorliggende wetsvoorstel overeind. Gelet op het grondwettelijk verankerde duale bestel, is de samenwerkingschool ook in dit wetsvoorstel een uitzonderingsvariant. Daarbij wordt een gelijkwaardige positie van het openbaar en bijzonder onderwijs voldoende gewaarborgd.

Een belangrijk verschil met de huidige wetgeving is dat het voorliggende wetsvoorstel het ook mogelijk maakt dat een stichting voor openbaar onderwijs een samenwerkingschool in stand houdt. Daarvoor wordt een nieuwe rechtsfiguur geïntroduceerd: de identiteitscommissie.

De samenwerkingschool kent een lange geschiedenis

Zowel de Tweede Kamer, als de Eerste Kamer, maar ook de Raad van State en de Onderwijsraad hebben door de jaren heen diverse keren gesproken over de samenwerkingschool. Deze discussie is nauw verbonden met artikel 23 van de Grondwet. In dat grondwetsartikel ligt de vormgeving van het duale onderwijsbestel - met openbaar en bijzonder onderwijs - besloten. Er is uitvoerig gedebatteerd over de vraag hoe de samenwerkingschool, waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven, zich verdraagt met het duale bestel.

De wettelijke regeling van de samenwerkingsschool kent een lange voorgeschiedenis die teruggaat tot de jaren zestig van de vorige eeuw. In 1990 stond de samenwerkingsschool voor het eerst expliciet op de politieke agenda, met de instelling van de Tijdelijke Adviescommissie Samenwerkingsscholen. In 1995 is het eerste wetsvoorstel samenwerkingsschool bij de Tweede Kamer ingediend. Tijdens de behandeling zag de regering zich genoodzaakt om opnieuw advies te vragen aan de Onderwijsraad en de Raad van State. Op basis van het advies van de Raad van State concludeerde de regering dat een wijziging van de grondwet noodzakelijk was om de samenwerkingsschool mogelijk te maken. Kern van de grondwetswijziging was een aangepaste formulering van artikel 23 lid 4 waardoor duidelijk werd dat openbaar onderwijs ook buiten de openbare school gegeven kon worden. Deze grondwetswijziging werd in 2006 van kracht en vormt de grondwettelijke basis van de samenwerkingsschool. Deze basis diende nog te worden uitgewerkt in de sectorwetgeving.

Tijdens het debat over de grondwetswijziging is door de regering – bij wijze van voorbeeld - een proeve van de wettelijke regeling naar de Tweede Kamer gestuurd die de geformuleerde uitgangspunten nader uitwerkte. Pas in september 2011 werd de Wet tot wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingsscholen van kracht (hierna: Wet Samenwerkingsschool) werd. Tijdens de wetsbehandeling zijn nog enkele aanvullende voorwaarden geformuleerd voor het behoud van het duale bestel. Hoewel de invoering van de Wet Samenwerkingsschool met discussie omgeven was, staat de samenwerkingsschool als zodanig dan ook niet meer ter discussie. Er bestaat immers al een wettelijke regeling die de vorming van een samenwerkingsschool mogelijk maakt.

Het voorliggende wetsvoorstel ziet op een wijziging van de concrete invulling in de sectorwetten van de voorwaarden zoals die zijn gesteld bij de wijziging van de Grondwet in 2006. Dat het mogelijk is om deze voorwaarden ook op een andere manier in te vullen dan bij de huidige wettelijke regeling blijkt uit de behandeling van de Grondwetswijziging in de Tweede en de Eerste Kamer. De regering heeft tijdens die behandeling aangegeven dat zij zich gebonden weet aan de uitgangspunten die bij de Grondwetswijziging zijn geformuleerd, maar niet aan de naar de Tweede en Eerste Kamer gezonden proeve.

Feitelijke situatie & ontwikkelingen

Leerlingendaling is, met name in het primair onderwijs, een belangrijke aanleiding voor scholen om over de grenzen van hun richting heen samen te werken. In Nederland daalt het aantal geboortes sinds begin van deze eeuw. Hierdoor daalt de instroom van leerlingen in het onderwijs. Prognoses laten zien dat dit in het primair onderwijs leidt tot een gemiddelde daling van 9 procent van het aantal leerlingen tot 2020. In sommige gebieden wordt zelfs een daling van meer dan 30 procent verwacht. In 173 gemeenten zal een daling van meer dan 20 procent plaatsvinden. In het voortgezet onderwijs wordt vanaf 2016 een soortgelijke daling verwacht; ook nu is in sommige regio's in het voortgezet onderwijs al sprake is van een forse terugloop van het aantal leerlingen. Op 1 oktober 2013 waren er in het basisonderwijs 22.000 leerlingen minder dan op 1 oktober 2012. Scholen in gebieden met leerlingendaling worden steeds kleiner. Dat leidt in het basisonderwijs tot scholen met combinatieklassen met twee of meer jaargroepen en een beperkt aantal leeftijdsgenoten per groep. Leraren moeten dan alle zeilen bijzetten om de kwaliteit overeind te houden. Ook in het voortgezet onderwijs neemt het aantal leerlingen af, zij het tot nu toe in een mindere mate dan in het primair onderwijs.

Schoolbesturen in gebieden met leerlingendaling staan voor de moeilijke opgave om te zorgen voor een kwalitatief goed en doelmatig onderwijsaanbod. In deze situatie zijn fusies tussen scholen of besturen of sluiting van scholen soms onvermijdelijk. Hierdoor komt de diversiteit van het onderwijsaanbod in gevaar. Dit kan ten koste gaan van de vrijheid van ouders om een school te kiezen die aansluit bij hun opvattingen over onderwijs en bij hun levensbeschouwing. Een samenwerkingsschool biedt de

mogelijkheid om bij de samenvoeging zowel openbaar als bijzonder onderwijs in stand te houden. Het weinig aantrekkelijke alternatief is dat beide vormen van onderwijs in deze dorpen en wijken verdwijnen.

De maatschappelijke behoefte aan de samenwerkingsschool bestaat al lang. Ook in de memorie van toelichting bij de huidige wetgeving speelt de problematiek van kleine scholen en het in stand houden van goede voorzieningen in plattelandsgebieden een belangrijke rol. De memorie laat zien dat er sprake was van enkele tientallen scholen die zich presenteerden als samenwerkingsschool, maar formeel als openbare of bijzondere (bijvoorbeeld rooms-katholieke of protestants-christelijke) school worden beschouwd.

Het wetsvoorstel beoogde om aan deze praktijk een wettelijk kader te bieden dat recht doet aan het duale bestel. Sinds invoering van het wetsvoorstel in september 2011 zijn slechts drie aanvragen voor vorming van een (formele) samenwerkingsschool ingediend. Daarvan zijn er twee toegekend. Tegelijkertijd blijft het aantal scholen van openbaar en bijzonder onderwijs dat ervoor kiest om gezamenlijk een onderwijsaanbod in stand te houden in zogenoemde informele samenwerkingsscholen, vooral in het primair onderwijs groeien. Tussen 2009 en 2013 waren er in het basisonderwijs 22 fusies tussen een openbare en een bijzondere school. In 2009 ging het daarbij om één fusie, in 2013 was er sprake van negen fusies. Daarnaast hebben besturen in gebieden met leerlingendaling plannen gepubliceerd om in de komende jaren nog meer informele samenwerkingsscholen te vormen. Het is duidelijk dat de drempels voor het oprichten van een formele samenwerkingsschool kennelijk te hoog zijn.

In het voortgezet onderwijs wordt bij samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs in mindere mate de term 'samenwerkingsschool' gebezigd. Zo zijn er de afgelopen jaren drie gevallen bekend van openbare en bijzondere scholen waarvan de fusie gepaard ging met omzetting van de openbare school in een bijzondere school. Dit is voor het voortgezet onderwijs een andere oplossing voor hetzelfde probleem, namelijk de mogelijkheden om bedreigende leerlingendaling het hoofd te bieden. Ook zijn er twee situaties bekend waarbij een school voor openbaar onderwijs en een school of twee scholen voor bijzonder onderwijs een intensieve samenwerking onderhouden. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de manier waarop deze scholen zich op hun respectievelijke websites presenteren als "samenwerkingslocatie" en als "samenwerkende scholen". In beide voorbeelden uit het voortgezet onderwijs is sprake van twee afzonderlijke besturen die hun openbare school en bijzondere school of scholen laten samenwerken, in ieder geval ten aanzien van de huisvesting. Er is formeel nog steeds sprake van aparte scholen en de leerlingen worden ook op die aparte scholen ingeschreven.

Hoewel er in het voortgezet onderwijs voor andere oplossingen wordt gekozen en de aantallen nog wat lager liggen dan in het basisonderwijs, is het wenselijk om de wetgeving over de samenwerkingsschool voor het funderend onderwijs op gelijke wijze te regelen. Ook in het voortgezet onderwijs is het immers van belang om het openbaar onderwijs in gelijke mate mogelijkheden tot samenwerking te bieden, om zo een goed onderwijsaanbod in stand te houden.

Regeerakkoord en beleidsbrieven

In het regeerakkoord "Bruggen slaan" is opgenomen dat in krimpgebieden alle vormen van samenwerking mogelijk moeten zijn. Denominatie noch fusietoets mag daarbij in de weg staan. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in 2013 en 2014 twee brieven over leerlingendaling aan de Tweede Kamer gezonden waarin hij aangeeft hoe hij uitvoering wil geven aan deze passage uit het regeerakkoord. In beide brieven wordt een versoepeling aangekondigd van de huidige wetgeving voor de samenwerkingsschool.

Omdat de wetgeving omtrent de samenwerkingsschool sterk gerelateerd is aan artikel 23 Grondwet, is het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR) gevraagd te

verkennen welke ruimte de Grondwet biedt voor versoepeling. Het NCOR heeft op 1 mei een rapport uitgebracht: *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*. Tevens heeft kamerlid Ypma (PvdA) een initiatiefnota over dit onderwerp geschreven, waarin zij voorstellen doet om de versoepeling van de regeling voor de samenwerkingsschool uit te werken.

Leeswijzer

Paragraaf 2 van deze memorie van toelichting bevat de aanleiding voor dit wetsvoorstel. In paragraaf 3 worden vervolgens de uitgangspunten die bij de uitwerking van het wetsvoorstel zijn gehanteerd, uitgewerkt. Paragraaf 4 gaat in op de verhouding van dit wetsvoorstel met artikel 23 van de Grondwet en de waarborgen die dit wetsvoorstel biedt voor het behoud van het in artikel 23 Grondwet neergelegde onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Paragraaf 5 werkt vervolgens de verschillende wijzigingen nader uit. De daaropvolgende paragrafen behandelen achtereenvolgens de positie van Caribisch Nederland (6), financiële gevolgen(7) en administratieve lasten van dit wetsvoorstel (8), de uitkomst van de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (9), reacties van onderwijsorganisaties op dit wetsvoorstel en de uitkomst van de openbare internetconsultatie (PM) (10), het advies van de Onderwijsraad en de reactie daarop (PM) (11), de overgangsbepaling (12) de bepaling omtrent de inwerkingtreding van het wetsvoorstel (13).

Aanleiding

De huidige wettelijke regeling is ontoereikend om de ontwikkelingen in de praktijk in goede banen te leiden. In het basisonderwijs groeit het aantal informele samenwerkingsscholen. In het voortgezet onderwijs is er op dit moment minder dan in het basisonderwijs sprake van een dergelijke informele praktijk, maar spelen de principiële problemen die kunnen ontstaan wanneer scholen op een meer informele manier een samenwerkingsschool vormen evenzeer. Bovendien zullen de gevolgen van de leerlingendaling ook in het voortgezet onderwijs binnen afzienbare tijd breed voelbaar zijn. Aangezien dit thema zo sterk is verbonden met de Grondwet is het ook de taak van de formele wetgever een goed toepasbaar wettelijk regime in te stellen dat toekomstbestendig is.

Doel bestaande wet: blijven voldoen aan behoefte ouders aan openbaar en bijzonder onderwijs

De bedoeling van de wetgever met de Wet Samenwerkingsscholen was om bij te dragen aan het behoud van de leefbaarheid op het platteland door het mogelijk te maken om ook in kleine gemeenschappen te blijven voldoen aan de behoefte van ouders en leerlingen aan zowel openbaar als bijzonder onderwijs. Hiervoor wilde hij bijzonder onderwijs en openbaar onderwijs dezelfde mogelijkheden tot samenwerking bieden wanneer scholen te klein blijken te zijn om als aparte school te functioneren. Het bijzonder onderwijs kon immers al fusies van scholen van verschillende richtingen realiseren. Het gaat dan bijvoorbeeld om een rooms-katholieke en een protestants-christelijke school die samen verder gingen als samenwerkingsschool rk/pc). Het openbaar onderwijs was voorheen van participatie in een dergelijke samenwerkingsschool uitgesloten. Daardoor was bij dreigende opheffing van een openbare school soms de enige optie om voort te bestaan: omzetting in bijzonder onderwijs en daaropvolgend een fusie met een school voor bijzonder onderwijs (bijvoorbeeld algemeen-bijzonder). Hierdoor kon het openbaar onderwijs op sommige plekken verdwijnen. Oogmerk van de Wet Samenwerkingsschool uit 2011 was om dit te voorkomen.

Voor invoering van de Wet Samenwerkingsschool was het bijvoorbeeld in het primair onderwijs mogelijk om openbare scholen uit te breiden met een richting of bijzondere scholen uit te breiden met openbaar onderwijs (artikel 84 WPO). Die mogelijkheid om het onderwijs aan een openbare school uit te breiden met bijzonder onderwijs of het onderwijs aan een bijzondere school uit te breiden met openbaar onderwijs, is in 1993

opgenomen met de Wet tot wijziging van het stelsel van stichtingsnormen en opheffingsnormen («toerusting en bereikbaarheid»). Volgens de toelichting bij dat wetsvoorstel werd hiermee niet vooruitgelopen op een wettelijke regeling van samenwerkingsscholen, maar werd slechts een regeling gegeven voor het geval een rechter zou oordelen dat privaatrechtelijk in stand gehouden samenwerkingsscholen voor mede openbaar onderwijs mogelijk zouden zijn. Hier was dus sprake van een keuze van de wetgever die zowel een principiële als een pragmatische karakter had. Deze mogelijkheid is met de inwerkingtreding van de vorige wet samenwerkingsscholen uit de sectorwetten gehaald.

Bestaande wet heeft niet geleid tot afname informele praktijk

De praktijk laat echter zien dat de huidige wetgeving voor de samenwerkingsscholen onvoldoende soelaas biedt. Nog steeds wordt, zoals beschreven in paragraaf 1.2 in het basisonderwijs een groeiend aantal informele samenwerkingsscholen gevormd en zijn er slechts twee formele samenwerkingsscholen. Er is dan ook nog steeds de behoefte om over de grenzen van de huidige wetgeving samen te werken.

Besturen kiezen ondanks invoering van een formele regeling voor samenwerkingsscholen nog steeds vooral voor informele manieren om samen te werken. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat een openbare en een bijzondere school worden gefuseerd. Daaruit ontstaat formeel een openbare of een bijzondere school, maar in de praktijk presenteert de school zich als samenwerkingsschool. Deze informele samenwerkingsscholen bieden echter geen formele waarborgen voor gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Zo hoeft de nieuwe richting immers niet in de statuten te worden opgenomen. Een potentieel probleem hierbij is dat ouders hierdoor geen zekerheid hebben dat het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de samenwerkingsschool op langere termijn gegarandeerd zijn. Formeel is de school immers alleen openbaar of bijzonder.

Wel kiezen scholen voor praktische manieren om de gelijkwaardigheid op het schoolniveau vorm te geven. Scholen richten bijvoorbeeld een identiteitscommissie in die de invulling van zowel de bijzondere identiteit als het openbare karakter van het onderwijs bewaakt. Hierin spreken ouders en leerkrachten als vertegenwoordigers van (voorzitters van) openbaar onderwijs en de bijzondere richting bijvoorbeeld over de vormgeving van vieringen en dagopeningen. Een dergelijke commissie kan bijvoorbeeld als taak hebben om zorg te dragen voor een breed draagvlak met betrekking tot de ontwikkeling, evaluatie en besluitvorming op het gebied van de levensbeschouwelijke aspecten van het onderwijs. Meer in het algemeen kan het onder meer gaan om identiteitsaspecten:

- in het jaarplan en het jaarverslag van de school,
- in de schoolgids en het schoolplan van de school,
- bij missie, visie en strategie van de school,
- bij onderwijskundig of pedagogisch beleid,
- bij het personeelsbeleid.

Door het bevoegd gezag op dergelijke aspecten te adviseren geeft de identiteitscommissie mede invulling aan de identiteit van de school.

Instrument leerlingprognose werkt onvoldoende bij lage aantallen

Een belangrijk probleem voor besturen in het primair onderwijs is dat zij slechts een samenwerkingsschool kunnen vormen wanneer zij met een leerlingprognose kunnen aantonen dat het leerlingaantal van één van de twee scholen binnen zes jaar onder de opheffingsnorm zal komen. Een probleem is dat dit prognose instrument niet altijd goed werkt in gebieden met lage leerlingaantallen. Zo kan voor een school met enkele tientallen leerlingen in een gebied met een lage opheffingsnorm het verhuizen van een gezin met meerdere kinderen er al toe leiden dat de school onder de opheffingsnorm zakt. Dergelijke verhuizingen zijn echter nauwelijks te voorspellen.

Daarom kiezen besturen er nu veelal voor om toekomstplannen te maken voor een school met dalende leerlingaantallen voordat de opheffingsnorm in het geding is. Deze keuze maken zij bijvoorbeeld omdat zij van oordeel zijn de kwaliteit van het onderwijs beter te kunnen garanderen wanneer de populatie op een school niet te klein is. Uiteraard is het ook op kleine scholen heel goed mogelijk om goed onderwijs te geven. Het oordeel van het bevoegd gezag dat immers verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het onderwijs weegt hier echter zwaar. Schoolbesturen maken op basis van eigen overwegingen keuzes over de manier waarop zij het beste de kwaliteit van het onderwijs kunnen op hun scholen kunnen garanderen. Deze overwegingen leiden er in veel gevallen toe dat zij de keuze maken om een informele samenwerkingsschool te vormen nog voordat de betrokken scholen qua leerlingaantallen aan de huidige voorwaarden voldoen om een formele samenwerkingsschool te kunnen vormen.

Besturen ervaren huidige wetgeving als te ingrijpend

Een belangrijke reden voor veel besturen om voor een informele oplossing te kiezen is dat de bestaande wetgeving vooral gericht is op twee scholen die samengaan en hiervoor een nieuwe stichting als bevoegd gezag oprichten voor de samenwerkingsschool. De wetgeving zoals die in 2011 is ingevoerd, stelt dan ook vooral regels aan de inrichting van het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool en het toezicht daarop. In de situatie van een groter bestuur dat ook bevoegd gezag wordt van een samenwerkingsschool, leidt de huidige regeling ertoe dat alle scholen onder dat bestuur te maken hebben met de regelgeving voor de inrichting van het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool. Deze wettelijke regeling op het niveau van het bestuur ervaren besturen, en dat is begrijpelijk, als een te grote inbreuk op hun vrijheid van inrichting. Zij kiezen daarom voor een informele samenwerkingsschool en die wordt op het niveau van de school vormgegeven door bijvoorbeeld de instelling van de hierboven beschreven identiteitscommissie.

Conclusie: aanpassing huidige wetgeving nodig om problemen op te lossen

De in deze paragraaf beschreven problemen laten zien dat er gerichte aanpassingen nodig zijn in de huidige regelgeving om de gesignaleerde problemen op te lossen, binnen het grondwettelijk kader. Het voorliggende wetsvoorstel bevat dan ook voorstellen om:

- de uitzonderingsconstructie opnieuw vorm te geven;
- waarborgen te bieden voor gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs; en
- aan te sluiten bij de praktijk die de samenwerkingsschool vorm geeft op het schoolniveau waar ook de identiteit van de school daadwerkelijk vorm krijgt.

Daarmee beoogt het huidige voorstel om het vormen van een formele samenwerkingsschool aantrekkelijker te maken voor scholen die er nu voor kiezen om wel als samenwerkingsschool te opereren, maar hier geen formele waarborgen voor bieden. Het voorstel biedt daarmee meer ruimte voor scholen om leerlingendaling het hoofd te bieden en ook meer rechtszekerheid voor ouders.

Bij de behandeling van de Grondwetswijziging die de samenwerkingsschool mogelijk maakte heeft de regering meermaals aangegeven dat de bij de Grondwetswijziging naar voren gebrachte uitgangspunten voor de samenwerkingsschool als richtsnoer voor wetgeving gelden, maar dat concrete in wetgeving vastgelegde voorschriften niet als enig mogelijke uitleg hiervan kunnen gelden. Een andere vormgeving dan de huidige wettelijke regeling is dus mogelijk. Ook het NCOR stelt zich in zijn verkenning op dit standpunt. Wetgeving is immers afhankelijk van zich wijzigende ontwikkelingen in het onderwijs, het recht en wetgevingsbeleid.

Uitgangspunten voor het wetsvoorstel

Uitgangspunten geformuleerd bij wijziging van de Grondwet als belangrijkste kader

Het belangrijkste kader voor de wijzigingen in dit wetsvoorstel zijn de uitgangspunten zoals die zijn genoemd bij wijziging van de Grondwet. Deze uitgangspunten zijn dat:

- de samenwerkingschool alleen mogelijk is door fusie van een openbare en een bijzondere school, niet door stichting;
- de samenwerkingschool als een niet-reguliere variant kan worden toegelaten als de *continuïteit* van het openbaar of het bijzonder onderwijs vanwege een te gering aantal leerlingen op termijn in gevaar komt;
- er voldoende waarborgen moeten zijn voor het duale bestel (gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs in de samenwerkingschool);
- er sprake is van overheersende invloed van de overheid op het openbaar onderwijs.

Het grondwettelijke kader is leidend bij deze voorgestelde wetswijziging. De voorstellen blijven binnen de tekst en bedoeling van de Grondwetgever. Wel maakt het wetsvoorstel gebruik van de ruimte die de Grondwet biedt om de wettelijke regeling op een andere manier vorm te geven dan de bij de Grondwetswijziging aan de Tweede Kamer voorgelegde proeve.

Wijzigingen sluiten aan bij argumentatie in advies NCOR

Zoals in paragraaf 1.3 is beschreven is het NCOR gevraagd om de mogelijkheden te verkennen die de Grondwet biedt om de regeling voor de samenwerkingschool aan te passen aan de huidige omstandigheden. Bij het formuleren van de voorgestelde wijzigingen is daarom rekening gehouden met de door het NCOR naar voren gebrachte argumentatie.

Gebaseerd op zijn argumentatie heeft het NCOR vervolgens ook adviezen geformuleerd. Hierbij is het NCOR steeds uitgegaan van de huidige situatie, waarin de wettelijke vormgeving van de samenwerkingschool is geregeld door voorwaarden te stellen aan de inrichting van het bevoegd gezag. Het voorliggende voorstel verschuift het vormgeven van de bij de grondwetswijziging geformuleerde uitgangspunten echter in belangrijke mate naar het niveau van de individuele school, zoals dat nu ook in veel gevallen in informele samenwerkingscholen het geval is via bijvoorbeeld een identiteitscommissie. Dit leidt ertoe dat dit wetsvoorstel op een aantal punten afwijkt van de adviezen die het NCOR heeft geformuleerd.

Zo geeft het NCOR aan dat het niet mogelijk is voor een openbaar bestuur om een samenwerkingschool te besturen. Dit advies is met name gebaseerd op het uitgangspunt dat een openbaar bestuur geen vorm kan geven aan de bijzondere identiteit van een school. Omdat in het voorliggende voorstel het bevoegd gezag de vormgeving en bewaking van de bijzondere identiteit mandateert aan een identiteitscommissie op de school zelf wordt het, naar het oordeel van de regering, ook voor een stichting voor openbaar onderwijs mogelijk en verantwoord om een samenwerkingschool in stand te houden. Deze mogelijkheid is, zoals eerder gesignaleerd, niet nieuw. Voordat de wet werd gewijzigd om de samenwerkingschool mogelijk te maken, was het mogelijk om een openbare school uit te breiden met een bijzondere richting. Ook toen al kon een bestuur voor openbaar onderwijs een school in stand houden waaraan bijzonder onderwijs werd gegeven. Deze mogelijkheid werd afgeschaft met de invoering van de wet op de samenwerkingschool, omdat hij niet voldoende waarborgen bood voor gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Deze waarborgen worden in het huidige wetsvoorstel wel expliciet uitgewerkt (zie ook paragraaf 4).

Daarnaast zijn ook de voorstellen van Kamerlid Ypma meegenomen bij de uitwerking van dit wetsvoorstel. De initiatiefnota van Kamerlid Ypma geeft een uitwerking van de in het regeerakkoord geformuleerde ambities om in gemeentes met leerlingendaling een goed en divers onderwijsaanbod in de lucht te houden. Zij doet waardevolle voorstellen om zowel de totstandkoming te vergemakkelijken als de bestuurlijke inrichting te

vereenvoudigen. Bij de uitwerking van de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel wordt nader op de voorstellen van Kamerlid Ypma ingegaan.

Ook aspecten van uitvoerbaarheid voor het veld meegenomen in de uitwerking
Bij het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel is tevens rekening gehouden met aspecten van uitvoerbaarheid. Een belangrijke reden voor de aanpassing van de huidige regeling is immers dat de Wet Samenwerkingsschool niet heeft geleid tot een afname van de informele praktijk; in tegendeel. Over de uitvoerbaarheid van de Wet Samenwerkingsschool is bij de behandeling in de Eerste en Tweede Kamer nauwelijks gesproken. Het accent lag sterk zo op het bewaken van de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs, dat deze aspecten nauwelijks een rol hebben gespeeld.

De bij de grondwetswijziging geformuleerde uitgangspunten zijn daarom in het voorliggende wetsvoorstel op een zodanige manier uitgewerkt dat de wettelijke regeling uitvoerbaar is voor het veld en geen onnodige administratieve lasten met zich meebrengt.

Verhouding met artikel 23 van de Grondwet

Zoals ook in paragraaf 1.2 al is aangegeven, staat het bestaan van de samenwerkingsschool als zodanig niet meer ter discussie. Deze constructie is immers mogelijk gemaakt door de wijziging van de Grondwet in 2006 en de eerdere wet op de samenwerkingsschool. Desondanks raakt iedere wijziging van de wet op dit punt toch weer aan artikel 23 van de Grondwet. In de memorie van toelichting bij de Wet Samenwerkingsschool zijn daarom tien wettelijke waarborgen benoemd om maximale garanties voor het behoud van het duale stelsel te bieden:

- een school kan alleen het product zijn van twee of meer oprichtende rechtspersonen die openbaar resp. bijzonder onderwijs vertegenwoordigen,
- een samenwerkingsschool kan alleen tot stand komen door middel van fusie en niet door middel van stichting van een nieuwe school,
- de oprichtende of daartoe aangewezen rechtspersonen die door partijen meer geschikt worden geacht, houden toezicht op het behoud van de identiteit, overeenkomstig hetgeen is bepaald in de statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt,
- de verslagverplichting van het bestuur aan de gemeente, waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan het beleid ten aanzien van het openbaar onderwijs in de samenwerkingsschool,
- het voorschrift dat wijziging van de statuten alleen mogelijk is met goedkeuring van de gemeenteraad en de toezichthoudende rechtspersoon,
- de voorschriften omtrent de inhoud van de statuten,
- in het schoolplan en in de schoolgids moet worden aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit,
- in de statuten moet worden voorzien in een evenwichtige zeggenschapsverdeling wat betreft openbaar onderwijs onderscheidenlijk bijzonder onderwijs dat wordt gegeven binnen de samenwerkingsschool,
- de taakverwaarlozingsregeling (die zowel van toepassing is op de gemeenteraad als op de toezichthoudende rechtspersoon), en
- de geschillenregeling.

Deze waarborgen zijn bedoeld om het aanbod en het karakter van het openbaar onderwijs te garanderen evenals de vrijheid van het bijzonder onderwijs. In het huidige wetsvoorstel is opnieuw invulling gegeven aan deze waarborgen. Het voorliggende voorstel verschuift de vormgeving van de bij de grondwetswijziging geformuleerde uitgangspunten in belangrijke mate naar het niveau van de individuele school. Daarom krijgt een aantal waarborgen een aangepaste invulling, maar als zodanig blijven zij bestaan. De enige voorwaarde die niet opnieuw wordt ingevuld is de geschillenregeling.

Het huidige wetsvoorstel laat het aan het bevoegd gezag om de keuze te maken of er een specifieke geschillenregeling voor de samenwerkingschool nodig is en deze zo nodig in haar statuten te regelen. Dit houdt ook verband met de verankering van de identiteitscommissie waarvoor het bevoegd gezag ook eigen keuzes moet maken.

Belangrijkste wijzigingen

De wijzigingen in het wetsvoorstel zijn te groeperen in twee thema's. Allereerst worden de mogelijkheden verruimd om een samenwerkingschool tot stand te brengen. De mogelijkheden blijven wel gekoppeld aan bedreiging van de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs. Daarnaast wordt de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingschool vereenvoudigd, en worden de regels hiervoor met name op het niveau van de school vormgegeven. Hierdoor wordt het tevens mogelijk dat een stichting voor openbaar onderwijs bevoegd gezag is van een samenwerkingschool.

Een openbare en een bijzondere school die een samenwerkingschool willen vormen moeten in dit wetsvoorstel de volgende stappen zetten:

- de scholen doorlopen van een 'normaal' fusieproces, met betrokkenheid van de medezeggenschap en voor de openbare school ook de gemeenteraad, maar zonder fusietoets. Daarbij voldoen zij aan de verruimde voorwaarden voor bedreiging van de continuïteit, zoals geëxpliciteerd in paragraaf 5.1;
- de stichting waar de samenwerkingschool onder valt neemt in haar statuten op dat er een identiteitscommissie is op de samenwerkingschool. In de statuten staat tevens welke voorwaarden gelden voor de samenstelling van deze commissie en welke bevoegdheden het bestuur aan de identiteitscommissie mandateert;
- de samenwerkingschool rapporteert in schoolplan en schoolgids over de manier waarop de bijzondere identiteit en het openbare karakter vorm krijgen;
- de stichting rapporteert jaarlijks aan de gemeenteraad of gemeenteraden over de manier waarop het openbare karakter in de samenwerkingschool vorm krijgt.

In de hierop volgende paragrafen worden deze stappen nader toegelicht.

Verruiming van de mogelijkheden om een samenwerkingschool tot stand te brengen

Het wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden om een samenwerkingschool tot stand te brengen. Tegelijkertijd blijft wel het uitgangspunt overeind dat de samenwerkingschool een uitzondering is in ons duale bestel. De samenwerkingschool kan alleen tot stand komen uit een fusie tussen een openbare en een bijzondere school, wanneer de continuïteit van het onderwijs op één van de twee scholen in het gedrang komt.

Nieuwe vormgeving continuïteitsvoorwaarde

Op dit moment is vorming van een samenwerkingschool alleen mogelijk, wanneer het leerlingenaantal op een van de betrokken scholen binnen zes jaar onder de opheffingsnorm komt. Besturen in gebieden met leerlingendaling besluiten, zoals eerder beschreven, nu veelal scholen te sluiten voordat de opheffingsnorm in beeld komt. Zij leggen zichzelf in het basisonderwijs bijvoorbeeld een grens van 80 of 100 leerlingen op, terwijl in dat gebied de wettelijke opheffingsnorm bijvoorbeeld is vastgesteld op 30. Zij geven aan dit te doen vanuit hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen. Zij willen hiermee bijvoorbeeld voorkomen dat het noodzakelijk is dat een docent aan drie leerjaren tegelijkertijd lesgeeft, omdat dit erg hoge eisen aan de vaardigheden van de docenten stelt. Bovendien kan een aanzienlijk aantal kleine scholen de financiële gezondheid van een bestuur bedreigen. Dit betekent dat er sprake is van dreigende discontinuïteit voordat de opheffingsnorm is bereikt. Ook bij de behandeling van de Grondwetswijziging in de Eerste Kamer gaf de regering aan dat gevaar voor de continuïteit vele oorzaken kan hebben.

De Grondwet stelt als voorwaarde dat de samenwerkingsschool als niet-reguliere variant kan worden toegelaten als de continuïteit van het openbaar en bijzonder onderwijs vanwege een te gering aantal leerlingen op termijn in gevaar komt. Er zijn echter verschillende manieren waarop deze voorwaarde kan worden uitgewerkt in objectieve getalscriteria. Dat stelt ook het NCOR. Wel relateert het NCOR deze criteria expliciet aan de opheffingsnormen in een gebied.

Bij de uitwerking van de objectieve getalscriteria is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de bestaande praktijk. Wanneer een school immers door het bestuur al is opgeheven omdat het leerlingenaantal onder een zelf opgelegde norm is gekomen, is het vormen van een samenwerkingsschool niet meer mogelijk. Tegelijkertijd is gezocht naar een voorwaarde die voldoende beperkend is dat de samenwerkingsschool een uitzondering blijft. Daarom is het voorstel van kamerlid Ypma om vier keer de opheffingsnorm te hanteren als criterium niet overgenomen. Voor een stad als Den Haag, waar voor het basisonderwijs een opheffingsnorm van 200 leerlingen geldt, zou dit immers betekenen dat alle scholen met minder dan 800 leerlingen een samenwerkingsschool mogen vormen.

Voor het basisonderwijs is dan ook aangesloten bij de eerder beschreven praktijk van diverse besturen om in gebieden met lage leerlingaantallen een eigen norm van rond de 80 tot 100 leerlingen te hanteren. Om de objectieve getalscriteria expliciet aan de opheffingsnormen te verbinden, is de objectieve norm geformuleerd als een marge bovenop de opheffingsnorm. Voor het basisonderwijs mag dan een samenwerkingsschool worden gevormd als één van de scholen in enig jaar zestig of minder leerlingen bovenop de opheffingsnorm heeft. Dit betekent dat bij een opheffingsnorm van 23 een samenwerkingsschool mag worden gevormd wanneer één van de betrokken scholen 83 of minder leerlingen heeft. Voor gebieden met een hoge opheffingsnorm van 200 leerlingen mag een samenwerkingsschool worden gevormd wanneer de school 260 of minder leerlingen heeft.

Daarbij moet worden bedacht dat het voor scholen nog steeds geen gemakkelijke keuze is om een samenwerkingsschool te vormen. Er worden immers ook nog diverse andere voorwaarden gesteld aan de samenwerkingsschool. Zo is het nodig dat de medezeggenschapsraden van beide betrokken scholen met de fusie instemmen. Ook kan er op geen enkele manier sprake zijn van enige dwang om voor een samenwerkingsschool te kiezen. Een bijzondere school in een gebied met een hoge opheffingsnorm die onder deze norm komt zal daarom eerder fuseren met een bijzondere school van dezelfde of een andere richting. Ook dit voorstel zal er daarom naar verwachting niet toe leiden dat er in gebieden met een hoge opheffingsnorm een groot aantal samenwerkingsscholen zal ontstaan. Wel biedt het voorstel een uitbreiding van de mogelijkheid voor openbaar onderwijs om met andere partners te fuseren wanneer de continuïteit in het gedrang komt.

In het voortgezet onderwijs mag een samenwerkingsschool worden gevormd wanneer bij een categorale school één van de scholen minder leerlingen heeft dan $\frac{4}{3}$ van de opheffingsnorm. Bij een scholengemeenschap mag dit wanneer één van de scholen minder leerlingen heeft dan 2 keer de opheffingsnorm. Deze marges komen voor het voortgezet onderwijs uit op dezelfde hoogte als de stichtingsnorm, aangezien veel schoolbesturen onder deze aantallen tot sluiting overgaan.

Voor speciale scholen voor basisonderwijs wijzigt de wetgeving rond het continuïteitscriterium niet. Omdat hier geen opheffingsnormen gelden, is in de huidige wetgeving in artikel 88 WPO al bepaald dat artikel 17d, tweede lid, niet van toepassing is bij de vorming van samenwerkingsscholen. Deze situatie blijft ook in dit wetsvoorstel in stand. Voor de WEC gaat de huidige wetgeving evenals de in het regulier basisonderwijs en het voortgezet onderwijs uit van de opheffingsnorm (art. 147, 148, van de WEC) als continuïteitscriterium. Dit wetsvoorstel regelt dat een

samenwerkingsschool mag worden gevormd indien het aantal leerlingen op één van de twee te fuseren scholen gelijk is aan het aantal leerlingen genoemd in artikel 83, tweede lid van de WEC.

Wel is het voor alle onderwijssoorten noodzakelijk dat beide scholen die een samenwerkingsschool willen vormen in het primair onderwijs tenminste zes jaar zijn bekostigd, en in het voortgezet onderwijs alle leerjaren omvatten. Dit voorkomt dat er toch een mogelijkheid ontstaat om de facto een samenwerkingsschool te stichten. Men zou immers een openbare of bijzondere school kunnen stichten met als doel om haar binnen enkele jaren te fuseren tot een samenwerkingsschool met een andere bijzondere cq openbare school. Door deze voorwaarde blijft het vormen van samenwerkingsscholen voorbehouden aan scholen die te maken hebben met een daling van het aantal leerlingen.

Wanneer een school op 1 oktober van enig jaar aan het nieuw geformuleerde continuïteitscriterium voldoet, heeft de school tot 1 augustus van het tweede daarop volgende jaar de mogelijkheid om een samenwerkingsschool te vormen. Dit maakt het mogelijk om de fusie tot samenwerkingsschool door te zetten ook wanneer door een schommeling in de leerlingaantallen in het daaropvolgende jaar de school weer iets boven deze norm zit.

Geen fusietoets voor samenwerkingsschool

Tevens worden ingevolge de toezegging aan de Tweede Kamer naar aanleiding van een motie van het kamerlid Ypma- de verschillende sectorwetten aangepast zodat voor de vorming van een samenwerkingsschool geen fusietoets meer noodzakelijk is. Voorwaarde voor de totstandkoming van een samenwerkingsschool is immers al dat de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs in het geding is. De fusie tot samenwerkingsschool vindt juist plaats om de variëteit van het onderwijs op lokaal niveau zo goed als mogelijk in stand te houden. De fusietoets kan daarbovenop een onwenselijke drempel opleggen. Wel blijft het noodzakelijk om bij de totstandkoming van een samenwerkingsschool een fusie effectrapportage op te stellen en is instemming van de medezeggenschapsraden van beide betrokken scholen vereist. Dit geldt immers ook voor andere fusies.

Vereenvoudiging van de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool

Ook wordt de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool in dit wetsvoorstel vereenvoudigd. Hiervoor worden verschillende van de wettelijke waarborgen voor het duale stelsel op het schoolniveau vormgegeven. Het belangrijkste onderdeel hiervan is het instellen van een statutair verankerde identiteitscommissie op de samenwerkingsschool.

Een stichting die scholen voor bijzonder onderwijs in stand houdt, een stichting voor openbaar onderwijs én een samenwerkingsbestuur kan straks samenwerkingsscholen in stand houden. Voor alle drie de varianten blijven de regels gelden voor de overeenkomstige stichtingen (openbaar, bijzonder, samenwerkingsbestuur) die nu al zijn bepaald in de wettelijke voorschriften. Daarboven geldt nog een aantal bijzondere bepalingen wanneer deze rechtspersonen tevens een samenwerkingsschool in stand houden. Deze voorwaarden worden hieronder beschreven. Daarbij is er expliciet aandacht voor de samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur, en voor het personeel op de samenwerkingsschool.

Instellen van een identiteitscommissie op schoolniveau

In de huidige wetgeving voor de samenwerkingsschool is de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs op het niveau van het bestuur geregeld. Zo houden de gemeente als een externe rechtspersoon voor het bijzonder onderwijs toezicht op het bestuur voor wat betreft de identiteit van de samenwerkingsschool en benoemen de gemeenteraad of de gemeenteraden en de toezichthoudende rechtspersoon de

bestuursleden. Dit heeft voor een bestuur dat naast bijzondere scholen ook een samenwerkingschool bestuurt een grote impact op de inrichting van bestuur en dus op alle andere scholen.

Omdat identiteit uiteindelijk op schoolniveau wordt vormgegeven wordt in het voorliggende wetsvoorstel de vormgeving van de identiteit geregeld via een wettelijk verplichte identiteitscommissie op schoolniveau. Deze wordt tevens in de statuten verankerd. Een dergelijke identiteitscommissie sluit aan bij de bestaande praktijk in het onderwijsveld (zie ook paragraaf 2). De bestaande praktijk laat zien dat het heel goed mogelijk is om de identiteit van de samenwerkingschool op een dergelijke manier te regelen. Dit wetsvoorstel geeft de bestaande praktijk een wettelijke basis en zorgt ervoor dat de waarborgen voor het duale stelsel gehandhaafd blijven. Ook Kamerlid Ypma stelde in haar initiatiefnota voor om een identiteitscommissie in te stellen.

Dit wetsvoorstel regelt dat het bevoegd gezag van de samenwerkingschool in zijn statuten de samenstelling van de identiteitscommissie vastlegt en een aantal bevoegdheden mandateert aan de identiteitscommissie. Daarbij gaat het in elk geval om bevoegdheden die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de identiteit in de samenwerkingschool. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vormgeving van de identiteit via het schoolplan, maar ook om aspecten van het personeelsbeleid en keuzes voor methodes. De manier waarop het evenwicht tussen het bevoegd gezag en de identiteitscommissie via de statuten wordt vormgegeven kan per geval anders zijn. Wel moeten taken en de samenstelling van de identiteitscommissie invulling geven aan de evenwichtige zeggenschapsverdeling van openbaar en bijzonder onderwijs.

Wijzigingen van de statuten met betrekking tot de identiteitscommissie worden door het bestuur samen met de identiteitscommissie uitgewerkt. Uiteraard blijft het bevoegd gezag altijd verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs op de samenwerkingschool.

Kamerlid Ypma stelde voor om de afspraken rond zeggenschapsverdeling op een minder formele manier vast te leggen in een 'plan van het onderwijs'. Daarmee zou echter onvoldoende recht worden gedaan aan de wettelijke bescherming van de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Het is echter in het huidige voorstel niet meer noodzakelijk om een derde rechtspersoon op te richten om toezicht te houden op de identiteit.

Overheersende overheidsinvloed op het openbaar onderwijs op de samenwerkingschool
Omdat openbaar onderwijs – ook op de samenwerkingschool – altijd wordt vormgegeven onder verantwoordelijkheid van de overheid, is het noodzakelijk om de overheersende invloed van de overheid voor het openbaar onderwijs op de samenwerkingschool te garanderen. Wel regelt dit wetsvoorstel dat de invloed van de overheid daarbij in intensiteit wordt teruggebracht en op een andere manier wordt ingevuld. De overheid blijft daarbij in staat de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs te waarborgen. Dit komt overeen met het advies dat het NCOR hierover in zijn verkenning heeft geformuleerd.

De gemeente zal invloed blijven houden op de statuten voor zover het de identiteitscommissie betreft. Wijzigingen van de statuten op dit punt vereisen instemming van de gemeente. De gemeente kan haar toestemming aan deze wijzigingen alleen onthouden indien overheersende invloed van de overheid in de identiteitscommissie niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingschool betreft. Daarnaast blijft er een verslagverplichting van het bevoegd gezag aan de gemeente over ten minste de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs op de samenwerkingschool. Ook kan de gemeente ingrijpen bij taakverwaarlozing voor zover dit het openbaar onderwijs betreft.

De gemeente behoudt hiermee haar toezichhoudende rol, en kan de materiele kenmerken van het openbaar onderwijs blijven garanderen.

Waarborgen voor gelijkwaardigheid openbaar en bijzonder onderwijs

In de huidige wetgeving is veel aandacht voor de gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs in de samenwerkingschool. Dit beginsel is niet rechtstreeks te herleiden is tot het artikel 23 van de Grondwet, maar kan daar wel mee in verband worden gebracht. Om deze gelijkwaardigheid te garanderen is in de Wet Samenwerkingschool extern toezicht voor het bijzonder onderwijs in de samenwerkingschool geregeld. Het extern toezicht op het bijzonder onderwijs is echter niet per definitie noodzakelijk. Deze conclusie trekt ook het NCOR.

De gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs wordt in dit wetsvoorstel geborgd door de identiteitscommissie. Deze is immers namens het openbaar en bijzonder onderwijs betrokken bij de vormgeving van de identiteit, en in de samenstelling van deze identiteitscommissie is er sprake van een evenwichtige verdeling van openbaar en bijzonder onderwijs. De gelijkwaardigheid wordt daarmee niet door extern toezicht gegarandeerd, maar door in de organisatiestructuur ruimte te maken voor intern toezicht op de identiteit.

De samenwerkingschool onder een openbaar bestuur

Een bijzondere situatie is de instandhouding van een samenwerkingschool onder een stichting voor openbaar onderwijs. Op dit moment is het niet mogelijk om een samenwerkingschool te vormen die in stand wordt gehouden door een dergelijke stichting. Het NCOR geeft in zijn rapport aan het ook niet mogelijk te achten om een samenwerkingschool door een openbaar bestuur in stand te laten houden. Hierbij verwijst het NCOR onder meer naar de voorgeschiedenis van de samenwerkingschool, waarbij in een wetsvoorstel van april 1995 de mogelijkheid van een publiekrechtelijke rechtsvorm is overwogen, maar uiteindelijk ter zijde is geschoven omdat er te veel juridische haken en ogen aan het voorstel zaten. Eenzelfde conclusie trok ook de Onderwijsraad in zijn advies *Samen Verder* uit 2000.

Het belangrijkste argument van het NCOR is dat een openbaar bestuur geen vorm kan geven aan bijzonder onderwijs. Zowel het advies van het NCOR als het eerdere advies van de Onderwijsraad gingen echter uit van de vormgeving van de samenwerkingschool door waarborgen op bestuursniveau. Vanuit dat uitgangspunt zijn de argumenten te begrijpen. Op het niveau van het bestuur is er bij een openbaar bestuur immers geen gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Dit wetsvoorstel regelt echter zoals in het voorgaande is beschreven de inrichting van de samenwerkingschool op het niveau van de school. Het is dan ook niet het bestuur, maar de gemeenschap van ouders en leerkrachten op de school zelf die vormgeeft aan het bijzonder onderwijs. Op het niveau van de school zelf is gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs wel degelijk mogelijk, ook onder een openbaar bestuur.

Op dit punt volgt de regering het advies van het NCOR dan ook niet. In de huidige praktijk worden er wel informele samenwerkingscholen gevormd die door een stichting voor openbaar onderwijs in stand worden gehouden. De behoefte is er wel, de formele mogelijkheden zijn er nu niet. Dit is voor de regering aanleiding in deze situatie verandering te brengen. Ook dit is, naar het oordeel van de regering, een wezenlijk onderdeel van het Grondwettelijk uitgangspunt dat het openbaar onderwijs en het bijzonder onderwijs in een gelijkwaardige positie verkeren. Dit neemt niet weg dat het vormgeven daarvan wordt bemoeilijkt door vraagstukken die het NCOR ook benoemt, en waarvoor dus pragmatische keuzes zullen moeten worden gemaakt. De oplossing wordt

gezocht in de vormgeving op schoolniveau, daarbij zoveel mogelijk aansluitend op in de praktijk ontwikkelde modellen.

Overigens is het wettelijk al eerder mogelijk geweest om bijzonder onderwijs door een openbaar bestuur vorm te laten geven, namelijk door een openbare school uit te breiden met een bijzondere richting. Deze mogelijkheid is met invoering van de Wet Samenwerkingsschool afgeschaft. Het belangrijkste bezwaar van deze constructie was het feit dat zij onvoldoende waarborgen bevatte voor gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Deze waarborgen worden in het huidige wetsvoorstel wel gegeven.

Het personeel op de samenwerkingsschool

De eis dat het personeel op gelijke voet benoembaar is voor zover het betreft openbaar onderwijs, volgt reeds uit artikel 3 van de Grondwet: alle Nederlanders zijn op gelijke voet in openbare dienst benoembaar. Hierover zijn dan ook in dit voorstel geen wettelijke voorschriften opgenomen.

Als uitgangspunt voor de aanstelling van het personeel geldt dat het niet wenselijk is dat een rechtspersoon zowel personeel met een aanstelling als personeel met een arbeidsovereenkomst in dienst heeft. Daarnaast dient de situatie voor openbare en voor bijzondere besturen zoveel mogelijk gelijk te zijn. Stichtingen voor openbaar onderwijs dienen immers dezelfde mogelijkheden te hebben om samenwerkingsscholen in stand te houden als stichtingen voor bijzonder onderwijs of samenwerkingsbesturen. Dit leidt tot de keuze dat op een samenwerkingsschool onder een bijzonder bestuur of onder een samenwerkingsbestuur het personeel is aangesteld middels een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht; onder een openbaar bestuur is het personeel aangesteld middels een aanstelling. Uiteraard staat de bepaling in artikel 3 van de Grondwet niet in de weg dat samenwerkingsscholen onder een openbaar bestuur ook bijvoorbeeld protestants-christelijk of rooms-katholiek personeel kunnen benoemen.

Vorming van het samenwerkingsbestuur vereenvoudigen

Het is ook mogelijk om een samenwerkingsschool in stand te laten houden door een samenwerkingsbestuur. Een samenwerkingsbestuur is een bestuur dat openbare en bijzondere scholen bestuurt. Op dit moment is het echter alleen mogelijk om een samenwerkingsbestuur te vormen, wanneer de continuïteit van het onderwijs op één van de betrokken scholen in het geding is. Deze beperking is ingevoerd in 2012 met de inwerkingtreding van de Wet Fusietoets in het Onderwijs. In dit wetsvoorstel wordt deze beperking weer ingetrokken aangezien deze grote belemmeringen blijkt op te leggen aan besturen in gebieden met leerlingendaling. Een bestuur voor openbaar onderwijs en een bestuur voor bijzonder onderwijs kunnen fuseren tot een samenwerkingsbestuur, mits de fusie voldoet aan de vereisten van de fusietoets.

Positie van Caribisch Nederland

In Caribisch Nederland was het vormen van een samenwerkingsschool tot nog toe niet mogelijk. Dit kan echter op enig moment wel wenselijk zijn, indien het voortbestaan van openbaar of bijzonder onderwijs in het geding is. Om schoolbesturen in Caribisch Nederland dezelfde mogelijkheden tot samenwerking te bieden ziet het voorliggende wetsvoorstel dan ook op invoering van eenzelfde wettelijke regeling in Caribisch Nederland.

Daarbij wordt voor het basisonderwijs uitgegaan van hetzelfde getalscriterium als in Europees Nederland. Een samenwerkingsschool mag worden gevormd als één van de scholen in enig jaar zestig of minder leerlingen bovenop de opheffingsnorm heeft. Concreet betekent dit dat bij de in Caribisch Nederland geldende opheffingsnorm van 23 een samenwerkingsschool mag worden gevormd wanneer één van de betrokken scholen 83 of minder leerlingen heeft.

Voor het voortgezet onderwijs is de samenwerkingschool in Caribisch Nederland voornamelijk alleen een theoretische mogelijkheid. Op de drie eilanden is immers telkens één school voor voortgezet onderwijs gevestigd. Ook hier sluit het wetsvoorstel aan op het voorgestelde criterium in de WVO.

Tegelijkertijd is voor Caribisch Nederland het uitgangspunt van legislatieve terughoudendheid van belang. Het wetsvoorstel zal in Caribisch Nederland om die reden op een later moment in werking treden.

Financiële gevolgen

Voor de bekostiging van scholen die een samenwerkingschool willen vormen heeft dit wetsvoorstel geen aanvullende gevolgen. Een fusie tot samenwerkingschool heeft dezelfde financiële gevolgen als iedere andere bestuurlijke en institutionele fusie.

Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel bevat ten opzichte van de huidige wetgeving geen verzwaring van administratieve lasten. Bij totstandkoming van een samenwerkingschool blijft sprake van een fusie tussen scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs waardoor het mogelijk is dat zowel openbaar als bijzonder onderwijs kan worden gegeven in één school.

Een fusie tussen scholen van verschillende richting brengt op basis van de bestaande wetgeving (Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet medezeggenschap op scholen, Burgerlijk Wetboek) bepaalde – éénmalige – werkzaamheden met zich mee, zoals het opstellen van een fusie effect rapportage, informatievoorziening aan en overleg met de medezeggenschapsraad, informatieverstrekking aan ouders en personeel, wijzigingen van statuten, wijziging van registratie bij de Kamer van Koophandel, en archivering van het geheel. Dit geldt ook voor de fusie tot een samenwerkingschool, en dit wetsvoorstel brengt hierin geen aanvullingen of wijzigingen.

Wel vervallen met dit wetsvoorstel een aantal aanvullende voorwaarden die aan een fusie tot samenwerkingschool werden gesteld:

- a) Zo is het niet meer noodzakelijk om een rechtspersoon op te richten die toezicht houdt op het bijzondere karakter van het onderwijs op de samenwerkingschool. In de Wet Samenwerkingschool was voorzien dat het bij die toezichthoudende rechtspersoon om de oorspronkelijke rechtspersoon zou gaan die de school in stand hield. In dat geval betroffen de administratieve lasten een wijziging van de statuten van de oorspronkelijke rechtspersoon die toezicht gaat houden. De kosten van het oprichten van een rechtspersoon (voorbereiding, notariskosten, registratie bij Kamer van Koophandel) kunnen worden geschat op € 8 000 (excl. btw), die van de – lichte – wijziging van de statuten van de toezichthoudende rechtspersoon € 1 000 (excl. btw). Het gaat hier om een éénmalige besparing.
- b) Het is niet meer noodzakelijk om bij oprichting van een samenwerkingschool een prognose op te stellen waaruit het opheffingsgevaar blijkt. Dit gebeurt veelal door een besturenorganisatie. De kosten hiervan kunnen, uitgaande van 5 uur, worden geschat op: € 500 tot € 800. Het gaat hier eveneens om éénmalige kosten.

Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets

PM

Reacties onderwijsorganisaties en uitkomst openbare internetconsultatie

PM

Advies Onderwijsraad en reactie

PM

Overgangsbepaling

Scholen die in de periode tussen 1 juni 2006 en de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn ontstaan door fusie tussen een bijzondere en een openbare school hebben gedurende twee jaar na inwerkingtreding de mogelijkheid om alsnog een samenwerkingschool te worden volgens de regeling in dit wetsvoorstel.

Hiervoor moeten zij kunnen aantonen dat er sprake is geweest van een fusie tussen een openbare en een bijzondere school. Daarbij wordt geen hard getalscriterium gesteld aangezien het voor deze scholen nog niet duidelijk was aan welke voorwaarden ze op dat gebied hadden moeten voldoen.

Wel moeten zij gaan voldoen aan de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingschool zoals die in dit wetsvoorstel is uitgewerkt. Dit betekent in het kort het volgende:

- de stichting waar de samenwerkingschool onder valt neemt in haar statuten op dat er een identiteitscommissie is op de samenwerkingschool. In de statuten staat tevens welke voorwaarden gelden voor de samenstelling van deze commissie en welke bevoegdheden het bestuur aan de identiteitscommissie mandateert;
- de samenwerkingschool rapporteert in het vervolg in schoolplan en schoolgids over de manier waarop de bijzondere identiteit en het openbare karakter vorm krijgen;
- de stichting rapporteert jaarlijks aan de gemeenteraad of gemeenteraden over de manier waarop het openbare karakter in de samenwerkingschool vorm krijgt.

Inwerkingtreding

Zodra dit wetsvoorstel in werking treedt, gelden de in dit wetsvoorstel geformuleerde eisen voor de samenwerkingschool. Dit geldt ook voor scholen die al een procedure zijn gestart volgens de eerder geldende regelgeving.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker