

Dit wetsvoorstel is eind 2014 voorgelegd voor openbare internetconsultatie. In de consultatieperiode zijn dertig reacties binnengekomen. Daarvan zijn er zeventien afkomstig van onderwijsorganisaties (scholen en schoolbesturen), vijf van individuele burgers, zeven van belangenorganisaties en één van een gemeente.

De reacties waren overwegend positief. Bij de reacties met een minder positief oordeel is een duidelijke tweedeling te zien. Een aantal respondenten gaf aan dat het wetsvoorstel te weinig ruimte bood voor het vormen van nieuwe samenwerkingscholen. Men wilde het liefst dat de samenwerkingscholen een reguliere mogelijkheid binnen het Nederlandse onderwijs zouden worden. Hiervoor is in dit wetsvoorstel niet gekozen, omdat de Grondwet uitgaat van een duaal stelsel. Andere respondenten vonden juist dat het wetsvoorstel de ruimte om een samenwerkingschool te vormen te zeer vergroot. Daarbij werd onder meer verwezen naar de nieuwe vormgeving van de continuïteitsvoorwaarde om een samenwerkingschool te mogen vormen. Het vergroten van de ruimte om samenwerkingscholen te mogen vormen, is een reactie op signalen uit de samenleving. De ruimte om dit te doen wordt inderdaad vergroot, maar de verwachting is niet dat het aantal samenwerkingscholen enorm zal toenemen. Het blijft immers noodzakelijk dat het bevoegd gezag van beide scholen hiertoe wil besluiten en de medezeggenschapsraad van beide scholen hiermee instemt en alle stappen reeds genoemd op pagina 24 moeten doorlopen worden. De keuzes voor de continuïteitsvoorwaarde zijn in paragraaf 5.1 nog nader toegelicht.

Daarnaast kwam er een aantal vragen naar voren over de rol van de identiteitscommissie en hoe deze zich verhoudt tot de rol van het bevoegd gezag. Een aantal respondenten vond het verplichten van een identiteitscommissie een te starre structuur en wilde dit liever overlaten aan de praktijk waarin dit ook nu in veel gevallen goed gaat. Tevens werd de vrees uitgesproken dat de identiteitscommissie zou verworden tot een 'papieren tijger'. Uiteraard blijft het bevoegd gezag eindverantwoordelijk (ook voor de aangelegenheden waar de identiteitscommissie haar rol heeft). Wel zal gelden dat wanneer het bevoegd gezag en de identiteitscommissie het oneens zijn over de invulling van de identiteit en het openbare karakter dat ze het geschil kunnen voorleggen aan de statutair verankerde geschillenbeslechter. Welke concrete bevoegdheden de identiteitscommissie heeft, is niet vastgelegd in dit wetsvoorstel; er is voor gekozen om dit over te laten aan de bevoegde gezagsorganen van de beide te fuseren scholen en de gemeente(n), die hierover afspraken maken in de statuten. Voor deze constructie is gekozen om de gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs ook in de organisatiestructuur wettelijk te garanderen. Dit geeft ouders de garantie dat de borging van de identiteit ook voor de langere termijn binnen de organisatiestructuur van de school gegarandeerd is. Daarbij is het vormgeven van de identiteit inderdaad iets wat vooral in de gemeenschap op de school zelf moet gebeuren. Maar een samenwerkingschool komt niet zomaar tot stand. Hieraan gaat een bewust besluit vooraf om over te gaan tot samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Daarom ligt het in de rede dat besturen, scholen, ouders en leraren deze taak serieus zullen opvatten. Ook in de praktijk werken dergelijke constructies in veel gevallen goed. Er is dus geen reden om te veronderstellen dat dit tot een papieren tijger zal verworden. De rol van de identiteitscommissie is nader toegelicht in paragraaf 5.2.

Een aantal keer kwam de positie van het personeel aan de orde. In reacties werd gewag gemaakt van een verschil in positie tussen het personeel van de 'donerende' en de 'ontvangende' school en werd aangegeven dat het personeel van de school die bij de vorming van een samenwerkingschool zou worden opgeheven slechts op tijdelijke basis op de samenwerkingschool terecht zou kunnen. Bij een fusie neemt het nieuwe bevoegde gezag echter alle rechten en plichten van het oude bevoegd gezag over. Daartoe behoort ook het voltallige personeel. Dit is in paragraaf 5.2 verduidelijkt.

Ook kwam in een aantal reacties de rol van de gemeente aan de orde bij het openbaar onderwijs op de samenwerkingschool. Openbaar onderwijs is volgens de Grondwet onderwijs dat uitgaat van de overheid. Omdat er in een samenwerkingschool openbaar onderwijs gegeven wordt, is het logisch dat ook de overheid (gemeente) een rol moet hebben. Deze rol beperkt zich tot het houden van toezicht op het openbare karakter van het openbaar onderwijs op de samenwerkingschool. Daarom mag de gemeente haar instemming aan wijzigingen van de statuten met betrekking tot de

identiteitscommissie ook alleen onthouden indien de overheersende invloed van de overheid in de identiteitscommissie niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingschool betreft. Daarnaast heeft de gemeente de mogelijkheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing voor zover dit het openbaar onderwijs betreft.

De rol van de lokale gemeenschap bij de samenwerkingschool werd ook aan de orde gesteld. Gezien het belang dat juist in kleine dorpsgemeenschappen vaak wordt gehecht aan het in stand houden van een onderwijsvoorziening is het wenselijk dat de bevoegd gezagsorganen van de betrokken scholen ook met de lokale gemeenschap in overleg treden. De lokale gemeenschap (buiten de bij de school betrokken ouders) is echter geen formele partij hierbij.

Tevens zijn vragen gesteld over de afschaffing van de fusietoets bij de totstandkoming van samenwerkingscholen en de gevolgen die dat heeft voor het volgen van een zorgvuldige procedure. Dit wijzigingsvoorstel komt voort uit een motie van het Kamerlid Ypma. Het blijft ook zonder fusietoets noodzakelijk om bij de totstandkoming van een samenwerkingschool een fusie-effectrapportage op te stellen. Tevens is instemming van de medezeggenschapsraden van beide betrokken scholen vereist. De minister toetst de aanvraag voor de totstandkoming van een samenwerkingschool op deze elementen. Dit geldt immers ook voor andere fusies. Daarmee blijft ook zonder fusietoets een zorgvuldige procedure gegarandeerd (zie ook paragraaf 5.1).

Ook zijn vragen gesteld over de nieuwe mogelijkheid die dit wetsvoorstel geeft om een samenwerkingschool onder te brengen bij een stichting voor openbaar onderwijs. Dit was eerder niet mogelijk, vanwege het uitgangspunt dat een openbaar bestuur geen vorm kan geven aan bijzonder onderwijs. Op het niveau van het bestuur is er bij een openbaar bestuur inderdaad 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, door middel van de identiteitscommissie. Op het niveau van de school zelf is gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs daarmee wel degelijk mogelijk, ook onder een openbaar bestuur (zie ook paragraaf 5.2.).

In één reactie vanuit het vo werd aangegeven dat dit wetsvoorstel geen soelaas biedt voor nevenvestigingen van scholen in het vo. Deze kunnen ook in het nieuwe wetsvoorstel niet fuseren tot 'samenwerkingsnevenvestigingen'. De mogelijkheid van fusie - ongeacht de betrokken identiteiten - staat alleen open voor scholen. Nevenvestigingen staan in het vo onder het bevoegd gezag van de betreffende hoofdvestiging en vormen institutioneel een eenheid onder hetzelfde Brinnummer. Nevenvestigingen zijn geen eigenstandige bekostigingseenheid en kunnen daarom niet fuseren. Wat wel kan is dat de betrokken scholen er voor kiezen, mits wordt voldaan aan de voorwaarden, om een samenwerkingschool te vormen. Daarmee worden de nevenvestigingen automatisch onderdeel van de samenwerkingschool. Dit laat onverlet dat OCW in het kader van de ontwikkeling van beleidsmaatregelen om de gevolgen van leerlingendaling tegen te gaan ook gesprekken voert over aanvullende mogelijkheden voor samenwerking tussen nevenvestigingen.

Dit wetsvoorstel is ook in twee afzonderlijke bijeenkomsten besproken met schoolbestuurders en schoolleiders uit het primair onderwijs die reeds een informele samenwerkingschool besturen en/of leiden, of die er over nadenken er een te vormen. Uit deze gesprekken blijkt dat het wetsvoorstel beter aansluit bij de praktijk dan de huidige wet. Bestuurders hebben aangegeven dat wanneer het wetsvoorstel wordt ingevoerd, zij hun informele samenwerkingscholen graag omzetten in formele samenwerkingscholen.

Deze bestuurders hebben uit pragmatische overwegingen een informele samenwerkingschool gevormd. Door dalende leerlingaantallen zien zij een samenwerkingschool vaak als enige mogelijkheid om zowel openbaar als bijzonder onderwijs te kunnen aanbieden. De huidige informele samenwerkingscholen worden vaak gevormd omdat ouders dat wensen. Het zijn goede praktijkvoorbeelden waar ouders en leerkrachten tevreden over zijn.

De samenwerkingscholen hebben allemaal een meer of minder formele identiteitscommissie. Hierin nemen onderwijspersoneel en ouders en daarnaast soms ook een directeur of bestuurder plaats. Deze commissie let op de identiteit van het bijzondere onderwijs en het openbare karakter.

In aanvulling op de openbare internetconsultatie zijn vijf besturen in het voortgezet onderwijs en een zelfde aantal daaronder ressorterende scholen benaderd die in de afgelopen vijf jaar een fusie hebben doorgemaakt waarbij de vorming van een samenwerkingsbestuur/school werd voorkomen door omzetting van een van de betrokken scholen van openbaar naar bijzonder. Deze besturen en scholen hadden niet aan de internetconsultatie deelgenomen, maar hun visie op het wetsvoorstel is expliciet gevraagd omdat zij kunnen reageren vanuit de overwegingen die destijds ten grondslag lagen aan het besluit tot omzetting van een van de fuserende scholen. De besturen gaven uiteenlopende reacties. Op de vraag of de voorgenomen wijzigingen voldoende ruimte bieden om in gebieden met leerlingendaling samenwerkingscholen voor voortgezet onderwijs te vormen, waren de antwoorden gematigd positief: een stap in de goede richting. Gevraagd of het bestuur voor een samenwerkingschool zou hebben gekozen als de mogelijkheid van het huidige wetsvoorstel er toen was geweest, lopen de reacties uiteen van positief ("ja, dat zou een simpeler oplossing zijn geweest") tot negatief ("waarschijnlijk niet, het streven was om samen tot een nieuwe school met een eigen identiteit te komen"). Dit gematigd positieve antwoord past goed bij het karakter van dit wetsvoorstel. De samenwerkingschool is immers één van de oplossingen voor leerlingendaling en niet de enige optie om leerlingendaling het hoofd te bieden.

Aan deze beperkte, maar specifieke veldconsultatie kunnen geen grote conclusies worden verbonden. Er kan wel uit worden opgemaakt dat de voorgestelde wetswijziging sommige besturen in het vo een betere waarborg biedt voor instandhouding van openbaar en bijzonder onderwijs in een gebied dat kampt met ernstige leerlingendaling volgens een eenvoudiger constructie dan nu.