

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wegens leerlingendaling noodzakelijk is om de vorming van samenwerkingsscholen te vereenvoudigen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 12, eerste lid, wordt "invulling wordt gegeven aan" vervangen door: de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 17d, invulling geeft aan.

B

In artikel 13, eerste lid, onderdeel I, wordt "invulling wordt gegeven aan" vervangen door: de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 17d, invulling geeft aan.

C

Na artikel 17, negende lid, wordt een lid toegevoegd, luidende:

10. Indien de laatste afzonderlijke openbare school en de laatste afzonderlijke bijzondere school die door de stichting in stand worden gehouden, zijn gefuseerd tot een samenwerkingsschool als bedoeld in artikel 17d kan de instandhouding van die samenwerkingsschool opgedragen blijven aan de stichting.

D

Artikel 17d komt als volgt te luiden:

Artikel 17d. Samenwerkingsschool

1. Een samenwerkingsschool is een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Een samenwerkingsschool kan uitsluitend tot stand komen door samenvoeging van één of meer openbare scholen met één of meer bijzondere scholen en wordt in stand gehouden door een stichting, een stichting als bedoeld in artikel 17 of een stichting als bedoeld in artikel 48 waarvan het statutaire doel in ieder geval is het in stand houden van een samenwerkingsschool. De artikelen 49 en 56 zijn van overeenkomstige toepassing.
2. Een samenwerkingsschool kan uitsluitend tot stand komen indien:
 - a. met die totstandkoming van de samenwerkingsschool de continuïteit van het openbaar of bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven; en
 - b. de betrokken scholen ten minste zes schooljaren zijn bekostigd.
3. Van een situatie als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, is sprake indien één van de betrokken scholen op 1 oktober van het eerste of tweede schooljaar voorafgaand aan de fusiedatum werd bezocht door zestig of minder leerlingen boven de opheffingsnorm, bedoeld in artikel 154, met een maximum van 200 leerlingen.
4. Een samenwerkingsschool is toegankelijk voor alle leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging.
5. Aan een samenwerkingsschool is een identiteitscommissie verbonden.
6. De identiteitscommissie adviseert gevraagd of ongevraagd het bevoegd gezag en de directeur over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de identiteit van de samenwerkingsschool. De identiteitscommissie kan tevens voorstellen doen over de aangelegenheden, bedoeld in de eerste volzin.
7. De statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt, voorzien in een regeling over de identiteitscommissie waarin in ieder geval de samenstelling, benoeming, herbenoeming, ontslag, duur van de benoeming, werkwijze, inrichting en bevoegdheden van de identiteitscommissie zijn vastgelegd. Bij de samenstelling van de identiteitscommissie is sprake van een evenwichtige verdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs.
8. Wijziging van de statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt voor zover die betrekking hebben op de regeling over de identiteitscommissie, is slechts mogelijk indien het bevoegd gezag en de identiteitscommissie daartoe gezamenlijk besluiten. Indien het een stichting betreft anders dan een stichting als bedoeld in artikel 17 en anders dan bedoeld in artikel 48, kan een wijziging als bedoeld in de eerste volzin uitsluitend tot stand komen met instemming van de gemeenteraad van de gemeente waarin de samenwerkingsschool gevestigd is. Instemming kan slechts worden onthouden indien overheersende invloed van de overheid in de identiteitscommissie niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingsschool betreft.
9. De stichting anders dan een stichting als bedoeld in artikel 17 en anders dan bedoeld in artikel 48 brengt jaarlijks aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de samenwerkingsschool gevestigd is verslag uit over de werkzaamheden waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt bekendgemaakt.
10. De voorschriften van deze wet en van andere wetten die het primair onderwijs betreffen, alsmede de daarop gebaseerde regelingen, voor zover die voorschriften en regelingen betrekking hebben op een bijzondere school, zijn van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsschool als bedoeld in het eerste lid, tenzij het tegendeel blijkt.
11. In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, neemt de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingsschool gevestigd is, de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft. De feitelijke samenwerking wordt beëindigd op 1 augustus van het jaar na een daartoe door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingsschool gevestigd is, en het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool gezamenlijk genomen besluit.
12. Artikel 159, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing.

13. Overdracht of fusie van de samenwerkingsschool is slechts mogelijk na instemming van de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingsschool gevestigd is.

E

Artikel 48, vierde lid, komt als volgt te luiden:

Onverminderd artikel 17d, eerste lid, is het statutaire doel van de stichting uitsluitend het geven van openbaar onderwijs overeenkomstig artikel 46.

F

Artikel 64a, tweede lid, komt als volgt te luiden:

2. De goedkeuring, bedoeld in het eerste lid, is niet vereist voor:

- a. een institutionele fusie waarbij het totaal aantal leerlingen van de betrokken scholen minder dan 500 bedraagt;
- b. een bestuurlijke fusie waarbij het aantal betrokken scholen minder dan tien bedraagt; of
- c. de bestuurlijke en institutionele fusie die noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van de samenwerkingsschool, bedoeld in artikel 17d, eerste lid.

G

Artikel 64c wordt als volgt gewijzigd:

- 1. Het tweede lid vervalt, onder vernummering van het derde en vierde lid tot tweede en derde lid.
- 2. In het tweede lid (nieuw) wordt "bedoeld in het eerste en tweede lid" vervangen door: bedoeld in het eerste lid.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET OP DE EXPERTISECENTRA

De Wet op de expertisecentra wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 21, eerste lid, wordt "invulling wordt gegeven aan" vervangen door: de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 28j, invulling geeft aan.

B

In artikel 22, eerste lid, onderdeel j, wordt "invulling wordt gegeven aan" vervangen door: de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 28j, invulling geeft aan.

C

Aan artikel 28 wordt een lid toegevoegd, luidende:

10. Indien de laatste afzonderlijke openbare school en de laatste afzonderlijke bijzondere school die door de stichting in stand worden gehouden, zijn gefuseerd tot een samenwerkingsschool als bedoeld in artikel 28j kan de instandhouding van die samenwerkingsschool opgedragen blijven aan de stichting.

D

Artikel 28j komt als volgt te luiden:

Artikel 28j. Samenwerkingsschool

1. Een samenwerkingsschool is een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Een samenwerkingsschool kan uitsluitend tot

stand komen door samenvoeging van één of meer openbare scholen met één of meer bijzondere scholen en wordt in stand gehouden door een stichting, een stichting als bedoeld in artikel 28 of een stichting als bedoeld in artikel 51 waarvan het statutaire doel in ieder geval is het in stand houden van een samenwerkingschool. De artikelen 52 en 58 zijn van overeenkomstige toepassing.

2. Een samenwerkingschool kan uitsluitend tot stand komen indien:

a. met die totstandkoming van de samenwerkingschool de continuïteit van het openbaar of bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven; en

b. de betrokken scholen ten minste zes schooljaren zijn bekostigd.

3. Van een situatie als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, is sprake indien één van de betrokken scholen op 1 oktober van het eerste of tweede schooljaar voorafgaand aan de fusiedatum werd bezocht door ten hoogste het aantal leerlingen, bedoeld in artikel 83, tweede lid.

4. Een samenwerkingschool is toegankelijk voor alle leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging.

5. Aan een samenwerkingschool is een identiteitscommissie verbonden.

6. De identiteitscommissie adviseert gevraagd of ongevraagd het bevoegd gezag en de directeur over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de identiteit van de samenwerkingschool. De identiteitscommissie kan tevens voorstellen doen over de aangelegenheden, bedoeld in de eerste volzin.

7. De statuten van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt, voorzien in een regeling over de identiteitscommissie waarin in ieder geval de samenstelling, benoeming, herbenoeming, ontslag, duur van de benoeming, werkwijze, inrichting en bevoegdheden van de identiteitscommissie zijn vastgelegd. Bij de samenstelling van de identiteitscommissie is sprake van een evenwichtige verdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

8. Wijziging van de statuten van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt voor zover die betrekking hebben op de regeling over de identiteitscommissie, is slechts mogelijk indien het bevoegd gezag en de identiteitscommissie daartoe gezamenlijk besluiten. Indien het een stichting betreft anders dan een stichting als bedoeld in artikel 28 en anders dan bedoeld in artikel 51, kan een wijziging als bedoeld in de eerste volzin uitsluitend tot stand komen met instemming van de gemeenteraad van de gemeente waarin de samenwerkingschool gevestigd is. Instemming kan slechts worden onthouden indien overheersende invloed van de overheid in de identiteitscommissie niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingschool betreft.

9. De stichting anders dan een stichting als bedoeld in artikel 28 en anders dan bedoeld in artikel 51 brengt jaarlijks aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de samenwerkingschool gevestigd is, verslag uit over de werkzaamheden waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt bekendgemaakt.

10. De voorschriften van deze wet en van andere wetten die het speciaal of voortgezet speciaal onderwijs betreffen, alsmede de daarop gebaseerde regelingen, voor zover die voorschriften en regelingen betrekking hebben op een bijzondere school, zijn van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingschool als bedoeld in het eerste lid, tenzij het tegendeel blijkt. 11. In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, neemt de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft. De feitelijke samenwerking wordt beëindigd op 1 augustus van het jaar na een daartoe door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is, en het bevoegd gezag van de samenwerkingschool gezamenlijk genomen besluit.

12. Overdracht, opheffing of fusie van de samenwerkingschool is slechts mogelijk na instemming van de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingschool gevestigd is.

E

Artikel 51, vierde lid, komt als volgt te luiden:

Onverminderd artikel 28j, eerste lid, is het statutaire doel van de stichting uitsluitend het geven van openbaar onderwijs overeenkomstig artikel 49.

F

Artikel 66a wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Na het eerste lid, wordt een lid toegevoegd, luidende:
2. De goedkeuring, bedoeld in het eerste lid, is niet vereist voor de bestuurlijke en institutionele fusie die noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van de samenwerkingsschool, bedoeld in artikel 28j, eerste lid.

G

In artikel 66b wordt in de aanhef van het eerste lid "artikel 66a" vervangen door: artikel 66a, eerste lid.

H

Artikel 66c wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt, onder vernummering van het derde en vierde lid tot tweede en derde lid.
2. In het tweede lid (nieuw) wordt "bedoeld in het eerste en tweede lid" vervangen door: bedoeld in het eerste lid.

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 24, eerste lid, wordt "invulling wordt gegeven aan" vervangen door: de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 53d, invulling geeft aan.

B

In artikel 24a, eerste lid, onderdeel i, wordt "waarop invulling wordt gegeven aan" vervangen door: waarop de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 53d, invulling geeft aan.

C

Artikel 42b, vierde lid, komt als volgt te luiden:

Onverminderd artikel 53d, eerste lid, is het statutaire doel van de stichting uitsluitend het geven van openbaar onderwijs overeenkomstig artikel 42.

D

Na artikel 53c, negende lid, wordt een lid toegevoegd, luidende:

10. Indien de laatste afzonderlijke openbare school en de laatste afzonderlijke bijzondere school die door de stichting in stand worden gehouden, zijn gefuseerd tot een samenwerkingsschool als bedoeld in artikel 53d kan de instandhouding van die samenwerkingsschool opgedragen blijven aan de stichting.

Artikel 53d komt als volgt te luiden:

Artikel 53d. Samenwerkingsschool

1. Een samenwerkingsschool is een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Een samenwerkingsschool kan uitsluitend tot stand komen door samenvoeging van één of meer openbare scholen met één of meer bijzondere scholen en wordt in stand gehouden door een stichting, een stichting als bedoeld in artikel 53c of een stichting als bedoeld in artikel 42b waarvan het statutaire doel in ieder geval is het in stand houden van een samenwerkingsschool. De artikelen 42c en 50 zijn van overeenkomstige toepassing.
2. Een samenwerkingsschool kan uitsluitend tot stand komen indien:
 - a. met die totstandkoming van de samenwerkingsschool de continuïteit van het openbaar of bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven; en
 - b. de betrokken scholen en scholengemeenschappen alle leerjaren omvatten.
3. Van een situatie als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, is sprake indien één van de betrokken scholen op 1 oktober van het eerste of tweede schooljaar voorafgaand aan de fusiedatum werd bezocht door een aantal leerlingen gelijk aan of minder dan:
 - a. voor een school voor praktijkonderwijs: 120 leerlingen;
 - b. voor een school voor voorbereidend beroepsonderwijs met één afdeling: 260 leerlingen;
 - c. voor een school voor voorbereidend beroepsonderwijs met twee of meer afdelingen: 160 leerlingen per afdeling;
 - d. voor de overige scholen: 4/3 van het aantal leerlingen dat voor de desbetreffende schoolsoort is genoemd in artikel 107, eerste lid onder e;
 - e. voor een scholengemeenschap: tweemaal het aantal leerlingen dat is genoemd in artikel 107, tweede lid, met dien verstande dat het voor scholen voor voorbereidend beroepsonderwijs binnen een scholengemeenschap gaat om:
 - 1°. Voor een school met één sector als bedoeld in 10b, derde lid: 260 leerlingen;
 - 2°. Voor een school met twee of drie sectoren als bedoeld in 10b, derde lid: 320 leerlingen, en
 - 3°. Voor een school met vier sectoren als bedoeld in artikel 10b, derde lid: 480 leerlingen.
4. Een samenwerkingsschool is toegankelijk voor alle leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging.
5. Aan een samenwerkingsschool is een identiteitscommissie verbonden.
6. De identiteitscommissie adviseert gevraagd of ongevraagd het bevoegd gezag en de rector, directeur of centrale directie over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de identiteit van de samenwerkingsschool. De identiteitscommissie kan tevens voorstellen doen over de aangelegenheden, bedoeld in de eerste volzin.
7. De statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt, voorzien in een regeling over de identiteitscommissie waarin in ieder geval de samenstelling, benoeming, herbenoeming, ontslag, duur van de benoeming, werkwijze, inrichting en bevoegdheden van de identiteitscommissie zijn vastgelegd. Bij de samenstelling van de identiteitscommissie is sprake van een evenwichtige verdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs.
8. Wijziging van de statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt voor zover die betrekking hebben op de regeling over de identiteitscommissie, is slechts mogelijk indien het bevoegd gezag en de identiteitscommissie daartoe gezamenlijk besluiten. Indien het een stichting betreft anders dan een stichting als bedoeld in artikel 53c en anders dan bedoeld in artikel 42b, kan een wijziging als bedoeld in de eerste volzin uitsluitend tot stand komen met instemming van de gemeenteraad van de gemeente waarin de samenwerkingsschool gevestigd is. Instemming kan slechts worden onthouden indien overheersende invloed van de overheid in de identiteitscommissie niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingsschool betreft.

9. De stichting anders dan een stichting als bedoeld in artikel 53c en anders dan bedoeld in artikel 42b brengt jaarlijks aan de gemeenteraad van de gemeente waarin de samenwerkingsschool gevestigd is, verslag uit over de werkzaamheden waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt bekendgemaakt.

10. De voorschriften van deze wet en van andere wetten die het voortgezet onderwijs betreffen, alsmede de daarop gebaseerde regelingen, voor zover die voorschriften en regelingen betrekking hebben op een bijzondere school, zijn van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsschool als bedoeld in het eerste lid, tenzij het tegendeel blijkt. 11. In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, neemt de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingsschool gevestigd is, de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft. De feitelijke samenwerking wordt beëindigd op 1 augustus van het jaar na een daartoe door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingsschool gevestigd is, en het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool gezamenlijk genomen besluit.

12. Overdracht, opheffing of samenvoeging van de samenwerkingsschool is slechts mogelijk na instemming van de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingsschool gevestigd is.

F

Artikel 53f wordt als volgt gewijzigd:

Na het tweede lid, wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. De goedkeuring, bedoeld in het eerste lid, is niet vereist voor de bestuurlijke en institutionele fusie die noodzakelijk zijn voor de totstandkoming van de samenwerkingsschool, bedoeld in artikel 53d, eerste lid.

G

In artikel 53g wordt in de aanhef van het eerste lid "artikel 53f" vervangen door: artikel 53f, eerste lid.

H

Artikel 53h wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid vervalt, onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot derde en vierde lid.

2. In het derde lid (nieuw) wordt "bedoeld in het eerste, tweede lid en derde lid" vervangen door: bedoeld in het eerste en tweede lid.

ARTIKEL IV. WIJZIGING VAN DE WET PRIMAIR ONDERWIJS BES

De Wet primair onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 15, eerste lid, wordt voor de laatste volzin een volzin ingevoegd, luidende: In het schoolplan wordt aangegeven op welke wijze de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 22a, invulling geeft aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit voor zover het betreft een samenwerkingsschool.

B

Artikel 16, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Het woord "en" aan het slot van onderdeel j vervalt.
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel k door ", en" wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - l. de wijze waarop de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 22a, invulling geeft aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit voor zover het betreft een samenwerkingsschool.

C

Na artikel 22, negende lid, wordt een lid toegevoegd, luidende:

10. Indien de laatste afzonderlijke openbare school en de laatste afzonderlijke bijzondere school die door de stichting in stand worden gehouden, zijn gefuseerd tot een samenwerkingsschool als bedoeld in artikel 22a kan de instandhouding van die samenwerkingsschool opgedragen blijven aan de stichting.

D

Na artikel 22 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 22a. Samenwerkingsschool

1. Een samenwerkingsschool is een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Een samenwerkingsschool kan uitsluitend tot stand komen door samenvoeging van één of meer openbare scholen met één of meer bijzondere scholen en wordt in stand gehouden door een stichting, een stichting als bedoeld in artikel 22 of een stichting als bedoeld in artikel 54 waarvan het statutaire doel in ieder geval is het in stand houden van een samenwerkingsschool. De artikelen 55 en 61 zijn van overeenkomstige toepassing.
2. Een samenwerkingsschool kan uitsluitend tot stand komen indien:
 - a. met die totstandkoming van de samenwerkingsschool de continuïteit van het openbaar of bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven; en
 - b. de betrokken scholen ten minste zes schooljaren zijn bekostigd.
3. Van een situatie als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, is sprake indien één van de betrokken scholen op 1 oktober van het eerste of tweede schooljaar voorafgaand aan de fusiedatum werd bezocht door zestig of minder leerlingen boven de opheffingsnorm, bedoeld in artikel 122, met een maximum van 200 leerlingen.
4. Een samenwerkingsschool is toegankelijk voor alle leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging.
5. Aan een samenwerkingsschool is een identiteitscommissie verbonden.
6. De identiteitscommissie adviseert gevraagd of ongevraagd het bevoegd gezag en de directeur over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de identiteit van de samenwerkingsschool. De identiteitscommissie kan tevens voorstellen doen over de aangelegenheden, bedoeld in de eerste volzin.
7. De statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt, voorzien in een regeling over de identiteitscommissie waarin in ieder geval de samenstelling, benoeming, herbenoeming, ontslag, duur van de benoeming, werkwijze, inrichting en bevoegdheden van de identiteitscommissie zijn vastgelegd. Bij de samenstelling van de identiteitscommissie is sprake van een evenwichtige verdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs.
8. Wijziging van de statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt voor zover die betrekking hebben op de regeling over de identiteitscommissie, is slechts mogelijk indien het bevoegd gezag en de identiteitscommissie daartoe gezamenlijk besluiten. Indien het een stichting betreft anders dan een stichting als bedoeld in artikel 22 en anders dan bedoeld in artikel 54, kan een wijziging als bedoeld in de eerste volzin uitsluitend tot stand komen met goedkeuring van de eilandsraad van het openbaar lichaam waarin de samenwerkingsschool gelegen is. Goedkeuring kan slechts worden onthouden indien overheersende invloed van de overheid in de identiteitscommissie niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingsschool betreft.

9. De stichting anders dan een stichting als bedoeld in artikel 22 en anders dan bedoeld in artikel 54 brengt jaarlijks aan de eilandsraad van het openbaar lichaam waarin de samenwerkingsschool gelegen is, verslag uit over de werkzaamheden waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt bekendgemaakt.

10. De voorschriften van deze wet en van andere wetten die het primair onderwijs betreffen, alsmede de daarop gebaseerde regelingen, voor zover die voorschriften en regelingen betrekking hebben op een bijzondere school, zijn van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsschool als bedoeld in het eerste lid, tenzij het tegendeel blijkt. 11. In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, neemt de eilandsraad van het openbaar lichaam waar de samenwerkingsschool gelegen is, de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft. De feitelijke samenwerking wordt beëindigd op 1 augustus van het jaar na een daartoe door de eilandsraad van het openbaar lichaam waar de samenwerkingsschool gelegen is, en het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool gezamenlijk genomen besluit.

E

Artikel 54, vierde lid, komt als volgt te luiden:

Onverminderd artikel 22a, eerste lid, is het statutaire doel van de stichting uitsluitend het geven van openbaar onderwijs overeenkomstig artikel 46.

F

In artikel 72, vierde lid, wordt "en bij uitbreiding van het onderwijs aan een school met openbaar onderwijs of met onderwijs van een of meer richtingen" vervangen door: bij uitbreiding van het onderwijs aan een school met onderwijs van een of meer richtingen, en bij de totstandkoming van een samenwerkingsschool.

G

Artikel 76 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift wordt vervangen door:

Artikel 76. Omzetting; uitbreiding richting; totstandkoming samenwerkingsschool; verplaatsing.

2. In het eerste lid, wordt "of waaraan het onderwijs wordt uitgebreid met openbaar onderwijs, dan wel met onderwijs van een of meer richtingen" vervangen door: waaraan het onderwijs wordt uitgebreid met onderwijs van een of meer andere richtingen, dan wel een school die tot stand komt als samenwerkingsschool.

3. In het derde lid, onderdeel b, vervalt " een uitbreiding met openbaar onderwijs,".

4. In het derde lid, onderdeel c, wordt "wordt uitgebreid met openbaar onderwijs of met onderwijs van een of meer richtingen," vervangen door: wordt uitgebreid met onderwijs van een of meer andere richtingen,.

ARTIKEL V. WIJZIGING VAN DE WET VOORTGEZET ONDERWIJS BES

De Wet voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 50, eerste lid, wordt voor de laatste volzin een volzin ingevoegd, luidende: In het schoolplan wordt aangegeven op welke wijze de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 109a, invulling geeft aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit voor zover het betreft een samenwerkingsschool.

B

Artikel 51, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. Het woord "en" aan het slot van onderdeel g vervalt.
2. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel h door ", en" wordt een onderdeel toegevoegd, luidende:
 - i. de wijze waarop de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 109a, invulling geeft aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit voor zover het betreft een samenwerkingsschool.

C

Artikel 98, vierde lid, komt als volgt te luiden:

Onverminderd artikel 109a, eerste lid, is het statutaire doel van de stichting uitsluitend het geven van openbaar onderwijs overeenkomstig artikel 96.

D

Na artikel 109, negende lid, wordt een lid toegevoegd, luidende:

10. Indien de laatste afzonderlijke openbare school en de laatste afzonderlijke bijzondere school die door de stichting in stand worden gehouden, zijn gefuseerd tot een samenwerkingsschool als bedoeld in artikel 109a kan de instandhouding van die samenwerkingsschool opgedragen blijven aan de stichting.

E

Na artikel 109 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 109a. Samenwerkingsschool

1. Een samenwerkingsschool is een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Een samenwerkingsschool kan uitsluitend tot stand komen door samenvoeging van één of meer openbare scholen met één of meer bijzondere scholen en wordt in stand gehouden door een stichting, een stichting als bedoeld in artikel 109 of een stichting als bedoeld in artikel 98 waarvan het statutaire doel in ieder geval is het in stand houden van een samenwerkingsschool. De artikelen 99 en 106 zijn van overeenkomstige toepassing.
2. Een samenwerkingsschool kan uitsluitend tot stand komen indien:
 - a. met die totstandkoming van de samenwerkingsschool de continuïteit van het openbaar of bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven; en
 - b. de betrokken scholen of scholengemeenschappen omvatten alle leerjaren.
3. Van een situatie als bedoeld in het tweede lid, onderdeel a, is sprake indien één van de betrokken scholen of scholengemeenschappen op 1 oktober van het eerste of tweede schooljaar voorafgaand aan de fusiedatum werd bezocht door zestig of minder leerlingen boven de opheffingsnorm, bedoeld in artikel 188.
4. Een samenwerkingsschool is toegankelijk voor alle leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging.
5. Aan een samenwerkingsschool is een identiteitscommissie verbonden.
6. De identiteitscommissie adviseert gevraagd of ongevraagd het bevoegd gezag en de rector of directeur over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de identiteit van de samenwerkingsschool. De identiteitscommissie kan tevens voorstellen doen over de aangelegenheden, bedoeld in de eerste volzin.
7. De statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt, voorzien in een regeling over de identiteitscommissie waarin in ieder geval de samenstelling, benoeming, herbenoeming, ontslag, duur van de benoeming, werkwijze, inrichting en bevoegdheden van de identiteitscommissie zijn vastgelegd. Bij de samenstelling van de

identiteitscommissie is sprake van een evenwichtige verdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

8. Wijziging van de statuten van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt voor zover die betrekking hebben op de regeling omtrent de identiteitscommissie, is slechts mogelijk indien het bevoegd gezag en de identiteitscommissie daartoe gezamenlijk besluiten. Indien het een stichting betreft anders dan een stichting als bedoeld in artikel 109 en anders dan bedoeld in artikel 98, kan een wijziging als bedoeld in de eerste volzin uitsluitend tot stand komen met goedkeuring van de eilandsraad van het openbaar lichaam waarin de samenwerkingsschool gelegen is. Goedkeuring kan slechts worden onthouden indien overheersende invloed van de overheid in de identiteitscommissie niet is verzekerd voor zover het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingsschool betreft.

9. De stichting anders dan een stichting als bedoeld in artikel 109 en anders dan bedoeld in artikel 98 brengt jaarlijks aan de eilandsraad van het openbaar lichaam waarin de samenwerkingsschool gelegen is, verslag uit over de werkzaamheden waarbij in ieder geval aandacht wordt geschonken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Het verslag wordt bekendgemaakt.

10. De voorschriften van deze wet en van andere wetten die het primair onderwijs betreffen, alsmede de daarop gebaseerde regelingen, voor zover die voorschriften en regelingen betrekking hebben op een bijzondere school, zijn van overeenkomstige toepassing op een samenwerkingsschool als bedoeld in het eerste lid, tenzij het tegendeel blijkt. 11. In geval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, voor zover het openbaar onderwijs betreft, neemt de eilandsraad van het openbaar lichaam waar de samenwerkingsschool gelegen is, de maatregelen die hij nodig acht om de continuïteit van het onderwijsproces te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs betreft. De feitelijke samenwerking wordt beëindigd op 1 augustus van het jaar na een daartoe door de eilandsraad van het openbaar lichaam waar de samenwerkingsschool gelegen is, en het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool gezamenlijk genomen besluit.

ARTIKEL VI. SAMENLOOP WET NORMALISERING RECHTSPOSITIE AMBTENAREN

Indien het bij geleidende brief van 3 november 2010 ingediende voorstel van wet van de leden Koser Kaya en Van Hijum tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren, Kamerstukken II 2010/11, 32 550) tot wet is of wordt verheven en artikel I van die wet voor zover het betreft artikel 1 van de Ambtenarenwet eerder in werking is getreden of treedt dan deze wet, wordt deze wet als volgt gewijzigd:

- a. Artikel I, onderdeel A, artikel 17, vierde lid, en artikel I, onderdeel B, artikel 17b, vierde lid, vervallen.
- b. Artikel II, onderdeel A, artikel 28, vierde lid, en artikel II, onderdeel B, artikel 28j, vierde lid, vervallen.
- c. Artikel III, onderdeel A, artikel 53c, vierde lid, en artikel III, onderdeel B, artikel 53d, vierde lid, vervallen.

ARTIKEL VII. SAMENLOOP WET DOELTREFFENDER REGELING VAN HET ONDERWIJSTOEZICHT

1. Indien het bij geleidende brief van 6 februari 2014 ingediende voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Kamerstukken 33 862) tot wet is of wordt verheven en later in werking is getreden of

treedt dan artikel I, onderdeel A, van deze wet, wordt in artikel 12, eerste lid, van artikel I, onderdeel C, van die wet "invulling wordt gegeven aan" vervangen door: de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 17d, invulling geeft aan.

2. Indien het bij geleidende brief van 6 februari 2014 ingediende voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Kamerstukken 33 862) tot wet is of wordt verheven en later in werking is getreden of treedt dan artikel II, onderdeel A, van deze wet, wordt in artikel 21, eerste lid, van artikel III, onderdeel B, van die wet "invulling wordt gegeven aan" vervangen door: de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 28j, invulling geeft aan.

3. Indien het bij geleidende brief van 6 februari 2014 ingediende voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Kamerstukken 33 862) tot wet is of wordt verheven en later in werking is getreden of treedt dan artikel III, onderdeel A, van deze wet, wordt in artikel 24, eerste lid, van artikel IV, onderdeel D, van die wet "invulling wordt gegeven aan" vervangen door: de identiteitscommissie, bedoeld in artikel 53d, invulling geeft aan.

ARTIKEL VIII. OVERGANGSRECHT INFORMELE SAMENWERKINGSSCHOLEN

1. Een school voor bijzonder onderwijs als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, Wet op de expertisecentra of de Wet op het voortgezet onderwijs die op of na 1 juni 2006 is samengevoegd met een school voor openbaar onderwijs als bedoeld in genoemde wetten dan wel een school voor openbaar onderwijs als bedoeld in genoemde wetten die op of na 1 juni 2006 is samengevoegd met een school voor bijzonder onderwijs als bedoeld in genoemde wetten kan voor bekostiging in aanmerking worden gebracht als samenwerkingsschool als bedoeld in artikel 17d van de Wet op het primair onderwijs, artikel 28j van de Wet op de expertisecentra of artikel 53d van de Wet op het voortgezet onderwijs.

2. Een verzoek om voor bekostiging in aanmerking te worden gebracht als samenwerkingsschool wordt uiterlijk twee volledige schooljaren na inwerkingtreding van deze wet ingediend bij Onze Minister.

3. Onze Minister wiligt het verzoek in indien wordt voldaan aan artikel 17d, derde tot en met achtste lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 28j, derde tot en met achtste lid, van de Wet op de expertisecentra of artikel 53d, derde tot en met achtste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

4. Dit artikel vervalt met ingang van 1 augustus van het vijfde schooljaar na inwerkingtreding van deze wet.

ARTIKEL IX.

Artikel XXVII van de wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs (Stb. 2012, 533) vervalt.

ARTIKEL X. INWERKINGTREDING

De artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Memorie van toelichting

A. Algemeen

1. Inleiding

1.1. 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 tussen 2011 en 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 samenwerkingsschool.

Samenwerkingsscholen zijn scholen waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs gegeven wordt. Met de wijziging van artikel 23 van de Grondwet in 2006 heeft de samenwerkingsschool een grondwettelijke basis gekregen en sinds 2011 is het wettelijk toegestaan om een samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool als één van de oplossingen om hier een divers en kwalitatief goed onderwijsaanbod in stand te houden. Door samenwerkingsscholen kan 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 samenwerkingsschool.

De regering wil tegemoet komen aan de maatschappelijke behoefte aan samenwerkingsscholen in gebieden met dalende leerlingaantallen. Zij wil schoolbesturen hiervoor een adequaat wettelijk kader bieden. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt de mogelijkheid om een samenwerkingsschool te vormen verruimd voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs. Ook wordt de vormgeving van de samenwerkingsschool bestuurlijk eenvoudiger.

In het grondwettelijk debat over de samenwerkingsschool is door de Grondwetgever een aantal uitgangspunten voor het behoud van het duale bestel geformuleerd. Deze uitgangspunten blijven ook in het voorliggende wetsvoorstel overeind.¹ Gelet op het grondwettelijk verankerde duale bestel, blijft de samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool in stand houdt.

1.2. De samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool. Deze discussie is nauw verbonden met artikel 23 van de Grondwet.² In dat Grondwetsartikel ligt de vormgeving van het duale onderwijsbestel - met openbaar en bijzonder onderwijs - besloten. Er is uitvoerig gedebatteerd over de

¹ NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*, p. 25.

² Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de wetsgeschiedenis van de samenwerkingsschool het NCOR advies *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*.

vraag hoe de samenwerkingsschool, waar 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, vierde lid, 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, die nog diende te worden uitgewerkt in de sectorwetgeving.

Tijdens het debat over de Grondwetswijziging is door de regering – bij wijze van voorbeeld – een proeve van wet 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).³ 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 bepaling 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.⁴ 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.⁵

1.3. 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 het 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. 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. In het voortgezet onderwijs wordt vanaf 2016 een soortgelijke daling verwacht; ook nu is in sommige regio's in het voortgezet onderwijs al sprake van een forse terugloop van het aantal leerlingen.

³ *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 134 nrs 1-3.

⁴ *Kamerstukken II* 2005/2006, 28 181, nr 8, p. 6.; *Handelingen I* 7 maart 2006 p. 20-939.

⁵ Dit standpunt wordt onderschreven in het advies van het NCOR (NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*. p. 21).

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.⁶ Hierdoor komt de diversiteit van het onderwijsaanbod in gevaar. Dit kan ten koste gaan van de vrijheid van ouders en leerlingen 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 Wet Samenwerkingsschool speelde de problematiek van kleine scholen en het in stand houden van goede voorzieningen in plattelandsgebieden een belangrijke rol. De memorie van toelichting 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 werden beschouwd.⁷

De Wet Samenwerkingsschool beoogde om aan deze praktijk een wettelijk kader te bieden dat recht doet aan het duale bestel. Sinds invoering van de Wet Samenwerkingsschool 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.⁸ Dit, terwijl besturen aangeven dat zij een samenwerkingsschool, vanwege het exceptieve karakter, goed willen regelen. Het is duidelijk dat de drempels voor het oprichten van een formele samenwerkingsschool 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 samenwerkingsvormen 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 en divers mogelijk onderwijsaanbod in stand te houden bij dalende

⁶ Zie ook: *Kamerstukken II* 2012/13, 31 293, nr. 167, *Kamerstukken II* 2013/14, 31 293, nr. 203.

⁷ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 134 nr. 3, p. 2.

⁸ Zie bijvoorbeeld het voorzieningenplan Westerkwartier van Penta Primair & Westerwijs.

leerlingaantallen. Het risico bestaat dat bij omzetting van een van de betrokken scholen verschraling van het onderwijsaanbod plaatsvindt.

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.⁹ In beide brieven wordt een versoepeling aangekondigd van de huidige wetgeving voor de samenwerkingsschool.

Omdat de wetgeving over 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 2014 een rapport uitgebracht: *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*.¹⁰ 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.¹¹

1.4. 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 tot 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 voorgestelde wijzigingen nader uit. De daaropvolgende paragrafen behandelen achtereenvolgens de positie van Caribisch Nederland (6), de financiële gevolgen (7) en de administratieve lasten van dit wetsvoorstel (8), de uitkomst van de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (9), de reacties van onderwijsorganisaties op dit wetsvoorstel en de uitkomst van de openbare internetconsultatie (PM) (10), het advies van de Onderwijsraad en de reactie daarop (11), de overgangsbepaling (12) en de bepaling over de inwerkingtreding van het wetsvoorstel (13).

2. 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. 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. Formele samenwerkingsscholen bieden garantie dat het duale bestel gewaarborgd blijft. Bij informele samenwerkingsscholen is dit onzeker.

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

De bedoeling van de wetgever met de Wet Samenwerkingsschool 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.¹² Hiervoor wilde de wetgever

⁹ *Kamerstukken II* 2012/13, 31 293, nr. 167, *Kamerstukken II* 2013/14, 31 293, nr. 203.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2013/14, 31 293, nr. 202.

¹¹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 893, nr. 2.

¹² *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 134 nr. 3.

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 rk/pc-school. Het openbaar onderwijs was voorheen van participatie in een dergelijke samenwerking 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.¹³

Voor invoering van de Wet Samenwerkingsschool 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 (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.¹⁴ Hier was dus sprake van een keuze van de wetgever die zowel een principieel als een pragmatisch karakter had. Deze mogelijkheid is met de inwerkingtreding van de vorige Wet Samenwerkingsscholen uit de sectorwetten gehaald.

Uit gesprekken van ambtenaren van het ministerie met bestuurders en schoolleiders blijkt dat in de huidige situatie een informele samenwerkingsschool vaak wordt gevormd, omdat dit gewenst wordt door ouders of op initiatief van ouders.¹⁵ Ouders willen de keuze tussen openbaar en bijzonder onderwijs behouden, maar beseffen tegelijkertijd dat er te weinig leerlingen zijn voor meer dan één school in het dorp, de dorpskern of de wijk.

Bestaande wet heeft niet geleid tot afname informele praktijk

De praktijk laat 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 voorafgaand aan een fusie een school een andere richting aanneemt (bijvoorbeeld van openbaar naar bijzonder of omgekeerd). Daaruit ontstaat dan formeel een bijzondere of een openbare school, maar in de praktijk presenteert de school zich als samenwerkingsschool. Het bestuur kan het duale karakter van de samenwerkingsschool niet in de statuten opnemen. Hierdoor wordt niet gewaarborgd dat openbaar en bijzonder onderwijs beiden in stand worden gehouden door het schoolbestuur. 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.

¹³ *Kamerstukken II* 2009/2010, 32 134 nr. 3, p.2.

¹⁴ *Kamerstukken II* 1992/93, 23 070, nr. 6.

¹⁵ Regioplan, «Fusieoverwegingen samenwerkingsschool» Amsterdam: 2014.

Wel kiezen scholen voor praktische manieren om de gelijkwaardigheid op het schoolniveau vorm te geven.¹⁶ 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 openbaar onderwijs en de bijzondere richting bijvoorbeeld over de vormgeving van vieringen en dagopeningen. Een dergelijke commissie kan onder andere 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. De identiteitscommissie draagt er extra aan bij dat er respectvol met diversiteit binnen de samenwerkingsschool wordt omgegaan.

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 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 vanzelfsprekend nauwelijks te voorspellen. Besturen zijn gebaat bij een criterium dat gebaseerd is op de huidige situatie.

Besturen kiezen 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 ze van oordeel zijn dat zij de kwaliteit van het onderwijs beter kunnen garanderen wanneer de populatie op een school niet te klein is.¹⁷ 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 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.¹⁸ De Wet Samenwerkingsschool zoals die in 2011 is ingevoerd,

¹⁶ De in de volgende alinea's benoemde mogelijke invullingen zijn ontleend aan praktijksituaties op scholen.

¹⁷ Ook bij de wetsbehandeling van de Wet Samenwerkingsschool heeft de regering overigens betoogd dat dat gevaar voor de continuïteit van het onderwijs vele oorzaken kan hebben. (Memorie van antwoord, *Kamerstukken I* 2004/05, 28 726, C, p. 6-7.)

¹⁸ In de memorie van toelichting bij de Wet Samenwerkingsschool is bij de berekening van de administratieve lasten ook een berekening opgenomen van de administratieve lasten die noodzakelijk zijn om een nieuwe rechtspersoon als bevoegd gezag voor de samenwerkingsschool op te richten.

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 als een te grote inbreuk op hun vrijheid van inrichting, en dat is begrijpelijk. 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 nu voorliggende 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. Besturen hebben aangegeven dat dit wetsvoorstel aansluit bij de praktijk en daardoor uitvoerbaar en haalbaar is. 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.¹⁹ 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.²⁰

3. Uitgangspunten voor het wetsvoorstel

3.1. 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 samenwerkingsschool alleen mogelijk is door fusie van een openbare en een bijzondere school, niet door stichting;
- de samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool);
- er sprake is van overheersende invloed van de overheid op het openbaar onderwijs.

¹⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 134 nrs 1-3.*

²⁰ NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*, p. 24.

Het grondwettelijke kader is leidend bij de nu voorgestelde wetswijziging. De voorstellen blijven binnen de tekst en bedoeling van de Grondwetgever.²¹ 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 en de Wet Samenwerkingsschool.

3.2. 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 samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool 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 samenwerkingsscholen 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 samenwerkingsschool 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. In het voorliggende voorstel baseert het bevoegd gezag de vormgeving en bewaking van de bijzondere identiteit op de opvattingen van een identiteitscommissie op de school zelf. Hierdoor wordt het, naar het oordeel van de regering, ook voor een stichting voor openbaar onderwijs mogelijk en verantwoord om een samenwerkingsschool in stand te houden. Deze mogelijkheid is, zoals eerder opgemerkt, niet nieuw. Voor de Wet Samenwerkingsschool was het mogelijk om een openbare school uit te breiden met een bijzondere richting.²² 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 samenwerkingsschool, 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.²³ 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.

3.3. Ook aspecten van uitvoerbaarheid voor het veld meegenomen in de uitwerking

Een belangrijke reden voor de aanpassing van de huidige regeling is dat de Wet Samenwerkingsschool uit 2011 onvoldoende uitvoerbaar blijkt te zijn in de praktijk.

²¹ Daarmee gaat dit wetsvoorstel uit van de zogenoemde historisch grammaticale interpretatie van artikel 23 Grondwet. Zie ook: NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*, p. 12.

²² Memorie van toelichting Wet toerusting en bereikbaarheid (*Kamerstukken II* 1992/93, 23 070, nr. 3, p. 22).

²³ Dit is toegezegd bij het VAO Fusies en voorzieningenplanning po en vo, Handelingen TK 2013-2014, 57. De toezegging is herhaald bij het notaoverleg over de initiatiefnota Ypma *Kamerstukken II* 2013/2014, 33 893, nr. 10.

Invoering van de huidige wet heeft nauwelijks geleid tot het vormen van formele samenwerkingsscholen. Het aantal informele samenwerkingsscholen groeit daarentegen nog steeds. De verklaring hiervoor is dat over de uitvoerbaarheid van de Wet Samenwerkingsschool bij de behandeling in de Eerste en Tweede Kamer nauwelijks is gesproken.²⁴ Het accent lag vooral op het bewaken van de formele gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Dit maakt het noodzakelijk om relatief kort na invoering van de Wet Samenwerkingsschool wijzigingsvoorstellen te doen. Bij het opstellen van het voorliggende wetsvoorstel is bewust wel rekening gehouden met aspecten van uitvoerbaarheid. 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.

4. 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 Wet 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:²⁵

- een school kan alleen het product zijn van twee of meer oprichtende rechtspersonen die openbaar respectievelijk 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 over 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 voorliggende wetsvoorstel laat het aan het bevoegd gezag om de keuze te maken of

²⁴ Zie ook NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*.

²⁵ *Kamerstukken II* 2009/10, 32134 nr. 3, p 9.

er een specifieke geschillenregeling voor de samenwerkingsschool nodig is en deze zo nodig in haar statuten te regelen. Dit houdt tevens verband met de verankering van de identiteitscommissie waarvoor het bevoegd gezag ook eigen keuzes moet maken.

5. Belangrijkste wijzigingen

De wijzigingen in het wetsvoorstel zijn te groeperen in twee thema's. Allereerst worden de mogelijkheden om een samenwerkingsschool tot stand te brengen, verruimd. De mogelijkheden blijven wel gekoppeld aan bedreiging van de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs. Daarnaast wordt de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool.

Eén of meer openbare en één of meer bijzondere scholen die een samenwerkingsschool willen vormen, moeten in dit wetsvoorstel de volgende stappen zetten:

- De scholen doorlopen een 'normaal' fusieproces, met betrokkenheid van de medezeggenschap en voor de openbare school ook de gemeenteraad, maar zonder fusietoets.
- De bevoegde gezagsorganen doen een aanvraag bij de minister om een samenwerkingsschool te mogen vormen. Bij deze aanvraag wordt gekeken of het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool voldoet aan de verruimde voorwaarden voor bedreiging van de continuïteit en de voorwaarden voor de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsschool, zoals geëxpliciteerd in paragraaf 5.1 en 5.2. Tevens omvat de aanvraag een prognose die laat zien dat de samenwerkingsschool op de langere termijn levensvatbaar is. Deze aanvraag wordt rechtstreeks ingediend bij DUO. De stichting waaronder de samenwerkingsschool valt, neemt in haar statuten op dat er een identiteitscommissie is op de samenwerkingsschool. In de statuten staat tevens welke voorwaarden gelden voor de samenstelling van deze commissie en welke specifieke bevoegdheden de identiteitscommissie heeft.
- De samenwerkingsschool rapporteert in het schoolplan en de 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 samenwerkingsschool vorm krijgt.

Doordat de mogelijkheden voor de vorming van een samenwerkingsschool worden verruimd, zullen schoolbesturen eerder dan bij de huidige wet kiezen voor een formele samenwerkingsschool in plaats van de informele variant. Tegelijkertijd zal de drempel om een samenwerkingsschool te vormen hoog blijven, gezien de noodzakelijke dreiging van continuïteit, de voor de hand liggende keus voor een fusiepartner van de eigen richting en de stappen die moeten worden doorlopen.

In de hierop volgende paragrafen worden de laatste vier stappen nader toegelicht.

5.1. Verruiming van de mogelijkheden om een samenwerkingsschool tot stand te brengen

Het wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden om een samenwerkingsschool tot stand te brengen. Tegelijkertijd blijft het uitgangspunt overeind dat de samenwerkingsschool een uitzondering is in het duale bestel. De samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool 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 40. 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.²⁶

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.²⁷ 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. Immers, wanneer een school 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.

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 een samenwerkingsschool worden gevormd als één van de scholen in enig jaar zestig of minder leerlingen bovenop de opheffingsnorm heeft. Boven een opheffingsnorm van 140 leerlingen neemt de marge boven de opheffingsnorm af, zodat het continuïteitscriterium maximaal bij 200 leerlingen ligt. 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 het basisonderwijs is daarmee 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.²⁸ Door deze aanpassing handelen besturen naar een criterium dat actueel en daarmee realistisch is. Schoolbesturen zijn niet langer afhankelijk van leerlingprognoses, die onbetrouwbaar zijn vanwege het lage leerlingaantal en het tijdsbestek van zes jaar.

Bij een opheffingsnorm van 140 leerlingen of hoger, mag een samenwerkingsschool worden gevormd wanneer één van de betrokken scholen maximaal 200 leerlingen heeft. Voor gebieden met een hoge opheffingsnorm van 200 leerlingen is het continuïteitscriterium gelijk aan de opheffingsnorm. Daarbij moet worden bedacht dat het voor scholen zeker geen gemakkelijke keuze is om een samenwerkingsschool te

²⁶ Memorie van antwoord, *Kamerstukken I* 2004/2005, 28 726, C, p. 6-7.

²⁷ NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*, p. 24.

²⁸ Deze aantallen sluiten ook aan bij de normen die de Onderwijsraad hanteert in zijn advies 'Grenzen aan kleine scholen' Den Haag: 2013.

vormen. Er worden immers ook nog diverse andere voorwaarden verbonden aan de samenwerkingsschool. Zo is het nodig dat de medezeggenschapsraden van beide betrokken scholen met de fusie instemmen. Bovendien dient de oudergeleding van de medezeggenschapsraad in te stemmen met de verandering van de grondslag van de school. 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 naar verwachting eerder fuseren met een bijzondere school van dezelfde of een andere richting. 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. Veel schoolbesturen blijken onder deze aantallen in de praktijk al tot fusie dan wel 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 (artikelen 147 en 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 ten minste zes jaar zijn bekostigd, en in het voortgezet onderwijs alle leerjaren omvatten. Dit voorkomt dat er toch een mogelijkheid zou ontstaan 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 of 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.

Mocht er een wijziging plaatsvinden in de systematiek van de opheffingsnormen, dan zal een nieuwe toets op de marges boven de opheffingsnorm plaatsvinden. Indien nodig zal het continuïteitscriterium worden aangepast.

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.²⁹ 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 een onwenselijke extra 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.

5.2. 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 kunnen op basis van dit wetsvoorstel 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 zowel 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 samenwerkingsschool bestuurt een grote impact op de inrichting van het bestuur en dus op alle andere scholen. Voor besturen vormt dit een belemmering om onder de huidige wetgeving voor een formele samenwerkingsschool te kiezen.

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 bestaande praktijken in het onderwijsveld (zie ook paragraaf 2). De bestaande praktijk laat zien dat het heel goed mogelijk is om de identiteit van de samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool in zijn statuten de samenstelling van de identiteitscommissie vastlegt en de bevoegdheden van de identiteitscommissie benoemt. De identiteitscommissie speelt ook een rol bij het rapporteren over het vormgeven van de identiteit in schoolgids en schoolplan. Uiteraard blijft het bevoegd gezag altijd eindverantwoordelijk voor de samenwerkingsschool, ook wanneer bepaalde bevoegdheden aan de identiteitscommissie zijn toegekend.

²⁹ Het Kamerlid Ypma heeft een motie met deze strekking ingediend (*Kamerstukken II* 2014/15 31 288, nr. 377). Deze motie is ingetrokken omdat de regering uitvoering ervan heeft toegezegd.

De identiteitscommissie heeft in elk geval een rol in zaken die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de identiteit in de samenwerkingsschool. De commissie dient ten minste te beschrijven hoe zij de bijzondere identiteit en het openbare karakter waarborgt. 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 de verhouding tussen het bevoegd gezag en de identiteitscommissie via de statuten wordt vormgegeven kan per geval anders zijn. Dit betekent dat de precieze rol van de identiteitscommissie kan verschillen op verschillende samenwerkingsscholen. Wel moeten taken en de samenstelling van de identiteitscommissie invulling geven aan de evenwichtige zeggenschapsverdeling van openbaar en bijzonder onderwijs. Op deze manier wordt ruimte gegeven aan de verschillen in de praktijk op de samenwerkingsschool. Wijzigingen van de statuten met betrekking tot de identiteitscommissie worden door het bestuur samen met de identiteitscommissie uitgewerkt.

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. Wel vervalt in het huidige voorstel de noodzaak om een onafhankelijke (derde) rechtspersoon op te richten of aan te wijzen om toezicht te houden op de bijzondere identiteit van het onderwijs op de samenwerkingsschool.

Overheersende overheidsinvloed op het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool
Omdat openbaar onderwijs – ook op de samenwerkingsschool – altijd wordt vormgegeven onder verantwoordelijkheid van de overheid, is het noodzakelijk om de overheersende invloed van de overheid voor het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool te garanderen. Om het hebben van een samenwerkingsschool onder een bijzonder bestuur uitvoerbaar te maken 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 sluit aan bij het advies dat het NCOR hierover in zijn verkenning heeft geformuleerd.³⁰

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 samenwerkingsschool betreft. De statuten zullen dus moeten voorzien in een regeling die de gemeente voldoende garanties geeft op dit punt.

Daarnaast blijft er een verslagverplichting van het bevoegd gezag aan de gemeente over ten minste de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool. Ook kan de gemeente ingrijpen bij taakverwaarlozing voor zover het openbaar onderwijs betreft. De gemeente behoudt hiermee haar toezichthoudende rol op het openbaar onderwijs, kan de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs blijven garanderen en kan haar taak blijven uitoefenen om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs.

Waarborgen voor gelijkwaardigheid openbaar en bijzonder onderwijs

In de huidige wetgeving is veel aandacht voor de gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs in de samenwerkingsschool. Dit beginsel is niet rechtstreeks te

³⁰ NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*, p. 50.

herleiden tot artikel 23 van de Grondwet, maar kan daarmee wel in verband worden gebracht.³¹ Om deze gelijkwaardigheid te garanderen is in de Wet Samenwerkingsschool extern toezicht voor het bijzonder onderwijs in de samenwerkingsschool geregeld. Het extern toezicht op het bijzonder onderwijs is echter niet per definitie noodzakelijk. Deze conclusie trekt ook het NCOR.³²

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 het openbare karakter, 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 samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur

Een bijzondere situatie is de instandhouding van een samenwerkingsschool onder een stichting voor openbaar onderwijs. Op dit moment is het niet mogelijk om een samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool door een openbaar bestuur in stand te laten houden.³³ Hierbij verwijst het NCOR onder meer naar de voorgeschiedenis van de samenwerkingsschool, 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.³⁴ Eenzelfde conclusie trok ook de Onderwijsraad in zijn advies *Samen Verder* uit 2000.³⁵

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 samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool 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 samenwerkingsscholen 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.

³¹ Zie ook: NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*, p. 41.

³² NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*, p. 41.

³³ NCOR (2014) *Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden*, p. 16.

³⁴ Zie: Nota naar aanleiding van het verslag, *Kamerstukken II* 1995-1996, 24 137, nr. 6, p. 10-11; Nota van wijziging, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 137, nr. 7.

³⁵ Onderwijsraad, 'Samen verder. Advies inzake de samenwerkingsschool', Den Haag: 2000, p.6.

Overigens is – zoals eerder opgemerkt – 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

Bij een fusie neemt het nieuwe bevoegde gezag alle rechten en plichten van het oude bevoegd gezag over. Daartoe behoort ook het voltallige personeel. Dit geldt eveneens voor de samenwerkingsschool.³⁶

Daarnaast geldt voor de samenwerkingsschool de eis dat het personeel op gelijke voet benoembaar is voor zover het betreft openbaar onderwijs. Deze eis 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 in dienst is op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht; onder een openbaar bestuur op basis van een aanstelling. Uiteraard staat artikel 3 van de Grondwet er niet aan in de weg dat samenwerkingsscholen onder een openbaar bestuur ook bijvoorbeeld protestants-christelijk of rooms-katholiek personeel kunnen benoemen.

5.3. 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 afzonderlijke 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.³⁷ In dit wetsvoorstel wordt deze beperking weer ingetrokken aangezien dit tot grote belemmeringen leidt voor 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.

6. 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.

³⁶ Voor zover het daarbij niet gaat om tijdelijk personeel waarvan het dienstverband afloopt op de fusiedatum.

³⁷ Stb. 2011, 95.

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 met een maximum van 200 leerlingen. 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 samenwerkingsschool in Caribisch Nederland vooralsnog 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.

Over dit wetsvoorstel is volgens de gangbare procedure overleg gevoerd met de openbare lichamen op Bonaire, Sint Eustatius, en Saba.

7. Financiële gevolgen

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

8. Administratieve lasten

Dit wetsvoorstel bevat ten opzichte van de huidige wetgeving geen verzwaring van administratieve lasten. Bij totstandkoming van een samenwerkingsschool blijft sprake van een fusie tussen scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs waardoor het mogelijk wordt 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 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 samenwerkingsschool en dit wetsvoorstel brengt hierin geen aanvullingen of wijzigingen.

Wel vervallen met dit wetsvoorstel een aantal aanvullende voorwaarden die op basis van de nu geldende wetgeving aan een fusie tot samenwerkingsschool worden gesteld:

- a) zo is het niet meer noodzakelijk om een rechtspersoon op te richten of aan te wijzen die toezicht houdt op het bijzondere karakter van het onderwijs op de samenwerkingsschool. In de Wet Samenwerkingsschool was voorzien dat het bij die toezichthoudende rechtspersoon in de meeste gevallen om de oorspronkelijke rechtspersoon zou gaan die de bijzondere school in stand hield. In dat geval betroffen de administratieve lasten een wijziging van de statuten van de oorspronkelijke rechtspersoon die toezicht gaat houden. Mocht dat niet mogelijk zijn, omdat bijvoorbeeld deze rechtspersoon de school in stand blijft houden als bevoegd gezag, is het noodzakelijk om een andere rechtspersoon hiervoor aan te wijzen of op te richten. 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 samenwerkingsschool 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.

Daartegenover staan de administratieve lasten die noodzakelijk zijn voor het instellen van een identiteitscommissie. Hiervoor is een wijziging van de statuten noodzakelijk. De statuten van de rechtspersoon die de school in stand houdt zullen echter in verband met de fusie al gewijzigd moeten worden. Het instellen van een identiteitscommissie leidt dan ook niet tot aanvullende kosten.

Daarnaast zijn er voor een samenwerkingsschool een aantal aanvullende administratieve lasten; deze zijn in dit wetsvoorstel niet anders dan in de huidige regelgeving en leiden dus niet tot een verhoging van de administratieve lasten ten opzichte van de huidige situatie:

- a) het bevoegd gezag heeft een verslagverplichting aan de gemeente over ten minste de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool. Dit is in de huidige wet ook het geval.
- b) wijzigingen van de statuten met betrekking tot de identiteitscommissie vereisen instemming van de (betrokken) gemeente(s). In de huidige wet vereisen overigens alle wijzigingen van de statuten met betrekking tot de samenwerkingsschool instemming van de gemeente.
- c) Het uitbrengen van verslag over de bijzondere identiteit en het openbare karakter in schoolgids en schoolplan.

9. Uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets

Aan DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) is een uitvoeringstoets gevraagd. DUO heeft laten weten dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. De voorgestelde wijzigingen in de wetgeving zijn voor DUO inpasbaar in de huidige processen met betrekking tot samenvoeging van scholen en besturen in het PO en VO.

10. Uitkomst openbare internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is voorgelegd voor openbare internetconsultatie. In de consultatieperiode zijn 30 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 samenwerkingsscholen. Men wilde het liefst dat de samenwerkingsscholen 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 samenwerkingsschool te vormen te zeer vergroot. Daarbij werd onder meer verwezen naar de nieuwe vormgeving van de continuïteitsvoorwaarde om een samenwerkingsschool te mogen vormen. Het vergroten van de ruimte om samenwerkingsscholen 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 samenwerkingsscholen 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 het bevoegd gezag rekening houdt met de opvattingen van de identiteitscommissie. Welke 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 samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool zou worden opgeheven slechts op tijdelijke basis op de samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool. Openbaar onderwijs is volgens de Grondwet onderwijs dat uitgaat van de overheid. Omdat er in een samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool. 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 samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool 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 samenwerkingsscholen en de gevolgen die dat heeft voor het volgen van een zorgvuldige procedure. Dit wijzigingsvoorstel komt voort uit een motie van het Kamerlid Ypma.³⁸ Het blijft ook zonder fusietoets noodzakelijk om bij de totstandkoming van een

³⁸ Het Kamerlid Ypma heeft een motie met deze strekking ingediend (*Kamerstukken II* 2014/15, 31 288, nr. 377). Deze motie is ingetrokken omdat de regering uitvoering ervan heeft toegezegd.

samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool op deze elementen. Dit geldt immers ook voor andere fusies. Daarmee blijft ook zonder fusietoets een zorgvuldige procedure gegarandeerd (zie ook paragraaf 5.2.).

Ook zijn vragen gesteld over de nieuwe mogelijkheid die dit wetsvoorstel geeft om een samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool te vormen. Daarmee worden de nevenvestigingen automatisch onderdeel van de samenwerkingsschool. 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 samenwerkingsschool 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 samenwerkingsscholen graag omzetten in formele samenwerkingsscholen.

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

De samenwerkingsscholen 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 samenwerkingsscholen voor voortgezet onderwijs te vormen, waren de antwoorden gematigd positief; een stap in de goede richting". Gevraagd of het bestuur voor een samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool 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.

11. Advies Onderwijsraad en reactie

Op 15 april 2015 heeft de Onderwijsraad zijn advies uitgebracht over dit wetsvoorstel.³⁹ Hoewel de Onderwijsraad in zijn advies onderschrijft dat in krimpgebieden een samenwerkingsschool een goede manier kan zijn om een gevarieerd onderwijsaanbod overeind te houden, is hij kritisch over het wetsvoorstel en adviseert om het te heroverwegen en op een aantal punten aan te passen om zowel het openbaar onderwijs als het bijzonder onderwijs recht te doen.

De Onderwijsraad en de regering hebben beiden hetzelfde doel, namelijk het optimaal waarborgen van ons duale bestel. Waar de Onderwijsraad de samenwerkingsschool uit het wetsvoorstel ziet als een bedreiging van het duale bestel, is de door de regering voorgestelde samenwerkingsschool juist een manier om het duale bestel te waarborgen.. De regering vindt het haar verantwoordelijkheid om in het wetsvoorstel de samenwerkingsschool zoals deze nu in de praktijk wordt vorm gegeven, in het duale bestel passend te maken en daarbij het grondwettelijke kader te waarborgen. De regering en Onderwijsraad komen, ondanks hetzelfde doel, op een aantal aspecten van dit wetsvoorstel daarom tot verschillende conclusies.

Er is in deze reactie voor gekozen om niet de volgorde van de aanbevelingen van de Onderwijsraad te volgen. Vanwege de inhoudelijke samenhang tussen een aantal punten van de Onderwijsraad en om de leesbaarheid van dit stuk te vergroten, is een andere volgorde aangehouden. Als eerste wordt uitgelegd waarom dit wetsvoorstel de praktijk als uitgangspunt neemt. Vervolgens wordt ingegaan op het advies van de Onderwijsraad over het continuïteitscriterium. Dit advies wordt overgenomen. Daarna wordt uitgelegd waarom de adviezen over een samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur en de identiteitscommissie niet worden overgenomen. Tenslotte wordt ingegaan op de empirische noodzaak van dit wetsvoorstel en het uitzonderingskarakter van de samenwerkingsschool.

³⁹ <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2015/wetsvoorstel-samenwerkingsscholen/item7239>.

11.1 De praktijk als uitgangspunt

Zoals hierboven aangegeven is het uitgangspunt van de regering in dit wetsvoorstel vooral ingegeven door de praktijk van besturen en scholen in gebieden met leerlingendaling. In die gebieden verdwijnen steeds meer scholen. Dit leidt ertoe dat er nog maar één school is in de omgeving, of dat er twee heel kleine scholen zijn, een openbare en een bijzondere. Als deze scholen niet gaan samenwerken, zullen beiden moeten sluiten en blijft er geen school over. Een samenwerkingsschool zorgt ervoor dat ook in deze gebieden de keuze tussen openbaar en bijzonder onderwijs behouden blijft. Op dit moment gaat het dan vaak om een zogenoemde informele samenwerkingsschool. Deze biedt echter geen optimale waarborgen voor het voortbestaan van openbaar en bijzonder onderwijs, zoals ook al is aangegeven in paragraaf 2. Een informele samenwerkingsschool is formeel een openbare óf een bijzondere school. Het bestuur kan dan ook, zonder overleg met andere partijen, besluiten om niet langer beide vormen van onderwijs aan te bieden. De positie van zowel het openbare als het bijzondere onderwijs binnen de samenwerkingsschool zijn dan ook in de huidige praktijk onvoldoende beschermd. Naar het oordeel van de regering is juist dit een bedreiging van het duale bestel.

In zijn advies geeft de Onderwijsraad aan dat een samenwerkingsschool een uitzondering moet zijn voor het geval niet op een andere wijze een gevarieerd aanbod aan openbaar én bijzonder onderwijs in stand gehouden kan worden. De regering beoogt precies dit uitgangspunt met haar wetsvoorstel: scholen en besturen in gebieden met leerlingendaling worden in staat gesteld om een gevarieerd aanbod aan openbaar én bijzonder onderwijs in stand te houden, waar dat anders niet mogelijk was geweest.

Door dit wetsvoorstel zullen besturen vaker een formele samenwerkingsschool vormen in plaats van de informele variant, zo blijkt uit gesprekken die gevoerd zijn met besturen. Binnen een formele samenwerkingsschool is de positie van zowel openbaar als bijzonder onderwijs wettelijk en statutair gewaarborgd. In de wet wordt vastgelegd dat er op schoolniveau een identiteitscommissie wordt ingesteld. In de statuten van het bestuur wordt verankerd hoe de identiteitscommissie de identiteit mede vormgeeft. Hierdoor is het duale bestel binnen een formele samenwerkingsschool beter gewaarborgd dan binnen een informele samenwerkingsschool. Uit de gesprekken met bestuurders blijkt dat de voorgestelde wetswijziging voorziet in een behoefte en kan rekenen op steun uit het veld.

11.2 Continuïteitscriterium aangepast conform advies

De Onderwijsraad adviseert om het continuïteitscriterium zodanig aan te passen dat wordt gedifferentieerd naar bevolkingsdichtheid, bijvoorbeeld door in het primair onderwijs de marge bovenop de opheffingsnorm af te laten nemen naarmate de opheffingsnorm groter is.

Dit advies van de Onderwijsraad is overgenomen. Hierdoor wordt het uitzonderingskarakter van de samenwerkingsschool extra gewaarborgd. Het continuïteitscriterium is als volgt aangepast: Bij een opheffingsnorm van 23 leerlingen tot 140 leerlingen blijft het continuïteitscriterium uit dit wetsvoorstel onveranderd. Hierboven neemt de marge boven de opheffingsnorm af, zodat het continuïteitscriterium maximaal bij 200 leerlingen ligt. Deze aanpassing geldt niet voor het voortgezet onderwijs omdat de normen voor het voortgezet onderwijs niet afhankelijk zijn van de bevolkingsdichtheid.

11.3 Een samenwerkingsschool onder openbaar bestuur blijft mogelijk

Vanuit zijn visie op de samenwerkingsschool als bedreiging van het duale bestel, heeft de Onderwijsraad tevens een aantal principiële bezwaren bij dit wetsvoorstel. Als eerste adviseert de Onderwijsraad om de mogelijkheid tot instandhouding van een samenwerkingsschool door een stichting voor openbaar onderwijs te schrappen.

In zijn argumentatie verwijst de Onderwijsraad naar zijn advies van vijftien jaar geleden. De verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs zijn in sommige opzichten echter in de loop der jaren kleiner geworden. Ook is veel openbaar onderwijs verzelfstandigd. Thans wordt het initiatief wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren plenair behandeld in de Eerste Kamer dat de verschillen tussen ambtenaren en werknemers aanzienlijk kleiner maakt.⁴⁰ Het ligt dan ook in de rede om nu minder zwaar te tillen aan de verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs en meer de overeenkomsten en mogelijkheden te benadrukken. De kern van het duale bestel is immers dat aan zowel openbaar als bijzonder onderwijs zo goed mogelijk recht wordt gedaan.

De regering ziet het mogelijk maken van een samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur tevens als noodzakelijk vanuit de praktijk van scholen en besturen in gebieden met leerlingendaling. Openbare en bijzondere besturen in de regio willen als gelijkwaardige partners een gezamenlijk plan maken voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod. Een samenwerkingsschool is daarvan mogelijk een wenselijk onderdeel. Wanneer openbare besturen dan telkens gedwongen zijn om daarvoor hun scholen over te dragen aan bijzondere besturen, kan er van gelijkwaardigheid geen sprake meer zijn. Tevens doet het overdragen van openbare scholen aan bijzondere besturen afbreuk aan de bestuurlijke slagkracht van openbare besturen in gebieden met leerlingendaling, waardoor het openbaar onderwijs in deze regio's mogelijk in gevaar komt.

11.4 De bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool moet hierbij aansluiten

De regering is het met de Onderwijsraad eens dat het voor een openbaar bestuur lastig kan zijn om de bijzondere identiteit van een samenwerkingsschool te waarborgen. Dat is precies de reden waarom de regering ervoor heeft gekozen om de vormgeving van de samenwerkingsschool niet zozeer op bestuurlijk niveau te regelen, maar op het niveau van de school. Door het wettelijk verankeren van een identiteitscommissie op schoolniveau, wordt het waarborgen van de identiteit wordt op het niveau van de school neergelegd en niet op het niveau van het bestuur. De identiteit is immers iets dat bij uitstek op het niveau van de school vorm krijgt. Tevens zorgt het vormgeven van de identiteit op het niveau van de samenwerkingsschool ervoor dat andere scholen onder hetzelfde bestuur niet allemaal te maken krijgen met aanvullende regelgeving, als het bestuur ervoor heeft gekozen om ook een samenwerkingsschool in stand te houden. Daarmee wordt de wetgeving voor de andere scholen een stuk minder ingrijpend (zie ook paragraaf 2).

Daarom wordt het advies van de Onderwijsraad om het verplichten van een identiteitscommissie te heroverwegen, niet overgenomen. De meeste informele samenwerkingsscholen hebben ook nu al een orgaan op schoolniveau. De voorgestelde wetgeving sluit derhalve nauw aan bij de bestaande praktijk.

De concrete taken en invulling van de identiteitscommissie worden vastgelegd in de statuten. Hierdoor onderscheidt de identiteitscommissie zich van de raad van toezicht en de medezeggenschapsraad, waarvan de bevoegdheden respectievelijk in de WPO, WVO en WEC en de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) zijn vastgelegd. Anders dan de Onderwijsraad suggereert, is er geen sprake van verschuiving van bevoegdheden van het bestuur naar de identiteitscommissie. Het bevoegd gezag blijft eindverantwoordelijk. Wel zal het bestuur door de wettelijke en statutaire verankering van de identiteitscommissie het advies van deze commissie zwaar moeten laten meewegen. Ditzelfde geldt voor de rol van de gemeente, waar het gaat om het waarborgen van het openbare karakter van het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool. Doordat de

⁴⁰ Voorstel van wet van de leden Van Weyenberg en Keijzer tot wijziging van de Ambtenarenwet en enige andere wetten in verband met het in overeenstemming brengen van de rechtspositie van ambtenaren met die van werknemers met een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren), 32 550.

taken en invulling van de identiteitscommissie worden opgenomen in de statuten, zijn er voldoende garanties voor overwegende overheidsinvloed op het openbare onderwijs en waarborging van de bijzondere identiteit.

11.5 Het uitzonderingskarakter van de samenwerkingsschool

De Onderwijsraad noemt een aantal punten dat gerelateerd is aan het uitzonderingskarakter van de samenwerkingsschool. Op de vormgeving van het continuïteitscriterium is in 11.2 ingegaan. De Onderwijsraad adviseert daarnaast om in het wetsvoorstel te onderbouwen waarom de vorming van twee samenwerkingsscholen in vier jaar weinig is en vraagt zich af of dit niet juist past bij het uitzonderingskarakter van de samenwerkingsschool. Sinds 2006 zijn er in het primair onderwijs 29 institutionele fusies geweest tussen een openbare en een bijzondere school.⁴¹ Hieruit had in potentie een samenwerkingsschool kunnen ontstaan. Voor een deel zijn hieruit nu informele samenwerkingsscholen ontstaan. Volgens de regering is maximaal 29 scholen op een totaal van bijna 6.000 een dusdanig laag aantal dat er van een uitzondering gesproken kan worden.

Op basis van keuzes van schoolbesturen nu en in het verleden is het zeer onwaarschijnlijk dat een aanzienlijk deel van de scholen omgevormd wordt tot samenwerkingsschool en dat de samenwerkingsschool in het primair onderwijs haar uitzonderingskarakter verliest. Op dit moment zijn er geen (informele) samenwerkingsscholen in het voortgezet onderwijs. Op basis van de schriftelijke consultatie onder besturen uit het voortgezet onderwijs ligt het niet in de verwachting dat er in grote getale samenwerkingsscholen zullen worden gevormd in het voortgezet onderwijs.

De Onderwijsraad adviseert om het loslaten van de fusietoets te heroverwegen. Dit advies is niet overgenomen. Een samenwerkingsschool kan immers ook onder dit wetsvoorstel alleen tot stand komen wanneer ten minste één van de scholen met opheffing wordt bedreigd. Hierdoor zal altijd goedkeuring voor de fusie worden verleend. Het wordt redelijk geacht dat de fusietoets bij het vormen van een samenwerkingsschool achterwege wordt gelaten. De reguliere fusietoets geldt wel wanneer een samenwerkingsbestuur wordt gevormd door een bestuurlijke fusie, waarbij geen intentie is om (in de toekomst) institutioneel te fuseren en een samenwerkingsschool in stand te houden. Daarnaast is het vrijstellen van de samenwerkingsschool van de fusietoets een wens van de Tweede Kamer.⁴²

Tenslotte geeft de Onderwijsraad aan dat er mogelijk wel grote samenwerkingsscholen ontstaan, omdat slechts één van de scholen aan het continuïteitscriterium hoeft te voldoen. Dit is echter nu ook al het geval en wordt, zowel door de regering als door de geconsulteerde onderwijspartijen, niet als nadelig ervaren.

Tenslotte adviseert de Onderwijsraad om de voorgestelde overgangsregeling in te perken. Deze overgangsregeling maakt het mogelijk dat scholen die sinds 2006 uit een fusie tussen openbaar en bijzonder onderwijs zijn ontstaan alsnog formele samenwerkingsscholen kunnen worden wanneer zij aan de voorwaarden uit dit wetsvoorstel voldoen. De regering acht het juist wel wenselijk dat op de huidige informele samenwerkingsscholen de positie van ouders goed geborgd wordt. Door alsnog de identiteitscommissie in de statuten te borgen, en –waar het gaat om een informele samenwerkingsschool onder een bijzonder bestuur – de positie van de gemeente voor het openbaar onderwijs te verankeren, voldoen ook deze scholen aan de voorwaarden uit dit wetsvoorstel die het behoud van het duale bestel garanderen. Daarom wordt het advies om deze overgangsregeling in te perken, niet overgenomen.

12. Overgangsbepaling

⁴¹ Dit zijn 29 scholen op een totaal van 6.700.

⁴² *Kamerstukken II 2014/15, 31 288, nr. 377.*

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 van de wet de mogelijkheid om alsnog een samenwerkingsschool te worden volgens de regeling in dit wetsvoorstel.

Hiervoor moeten zij 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 samenwerkingsschool zoals die in dit wetsvoorstel is uitgewerkt. Dit betekent in het kort het volgende:

- de stichting waar de samenwerkingsschool onder valt neemt in haar statuten op dat er een identiteitscommissie is op de samenwerkingsschool. In de statuten staat tevens welke voorwaarden gelden voor de samenstelling van deze commissie en welke taken de identiteitscommissie heeft;
- de samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool vorm krijgt.

Bestuurders hebben aangegeven dat zij graag hun informele samenwerkingsscholen omzetten in formele samenwerkingsscholen zodra dit wetsvoorstel ingevoerd wordt.

B. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A en B, artikel II, onderdelen A en B, artikel III, onderdelen A en B, artikel IV, onderdelen A en B, en artikel V, onderdelen A en B (wijziging artikelen 12, eerste lid, en 13, eerste lid, WPO, artikelen 21, eerste lid, en 22, eerste lid, WEC, artikelen 24, eerste lid, en 24a, eerste lid, WVO, artikelen 15, eerste lid, en 16, eerste lid, WPO BES en artikelen 50, eerste lid, en 51, eerste lid, WVO BES)

De artikelen 12 WPO, 21 WEC, 24 WVO, 15 WPO BES en 50 WVO BES gaan over de inhoud van het schoolplan. Met de Wet Samenwerkingsscholen is dit artikel gewijzigd, zodat in het schoolplan ook wordt aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit voor zover het een samenwerkingsschool betreft. Dit wetsvoorstel verankert de taak van de identiteitscommissie om invulling te geven aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit als het een samenwerkingsschool betreft.

De artikelen 13 WPO, 22 WEC, 24a WVO, 16 WPO BES, en 51 WVO BES zien op de inhoud van de schoolgids. Ook in deze artikelen is de taak van de identiteitscommissie vastgelegd om invulling te geven aan het openbare karakter onderscheidenlijk de identiteit als het een samenwerkingsschool betreft.

Artikel I, onderdeel C, artikel II, onderdeel C, artikel III, onderdeel D, artikel IV onderdeel C, en artikel V, onderdeel D (wijziging artikel 17 WPO, artikel 28 WEC, artikel 53c WVO, artikel 22 WPO BES, en artikel 109 WVO BES)

De artikelen over het samenwerkingsbestuur worden met deze wijziging aangevuld met een lid dat regelt dat op het moment dat de laatste zelfstandige openbare school met de laatste zelfstandige bijzondere school die beiden in stand worden gehouden door een samenwerkingsbestuur, institutioneel fuseren tot een samenwerkingsschool, de bestuursvorm niet gewijzigd hoeft te worden. Hiermee wordt geregeld dat - naast de

stichting voor openbaar onderwijs, de stichting voor bijzonder onderwijs - ook het samenwerkingsbestuur louter samenwerkingsscholen in stand kan houden.

Artikel I, onderdeel D, artikel II, onderdeel D, artikel III, onderdeel E, artikel IV onderdeel D, en artikel V, onderdeel E (wijziging artikel 17d WPO, artikel 28j WEC, artikel 53d WVO, artikel 22a WPO BES, en artikel 109a WVO BES)

In het eerste lid is bepaald dat een samenwerkingsschool uitsluitend kan ontstaan door een samenvoeging van een of meer bestaande openbare scholen en een of meer bestaande bijzondere scholen. De samenwerkingsschool wordt uitsluitend in stand gehouden door een stichting.

In de huidige bepalingen over de samenwerkingsschool is vastgelegd dat het personeel een arbeidsovereenkomst heeft naar burgerlijk recht. In het voorliggende wetsvoorstel is er voor gekozen om de arbeidsrelatie van het personeel (arbeidsovereenkomst of aanstelling) afhankelijk te laten zijn van het karakter van de stichting. Is het een stichting naar burgerlijk recht dan heeft het personeel een arbeidsovereenkomst. Is het een stichting als bedoeld in artikel 48 WPO (of de vergelijkbare bepaling in de andere wetten) dan heeft het personeel een aanstelling. Hiermee wordt bereikt dat binnen een stichting (die immers meer scholen dan alleen de samenwerkingsschool in stand kan houden) sprake is van dezelfde soort arbeidsrelatie. Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld binnen een stichting als bedoeld in artikel 48 WPO zowel personeel in dienst zou zijn met een arbeidsovereenkomst (te weten het personeel van de samenwerkingsschool) als met een aanstelling (het personeel van andere onder dat bevoegd gezag ressorterende openbare scholen. Zo'n samenloop van arbeidsrelatie wordt mede met het oog op het wettelijke voorschrift over de benoeming in algemene dienst (art. 34 WPO en de vergelijkbare bepalingen in de andere wetten) niet wenselijk geacht.

Naast de eisen die bijvoorbeeld zijn opgenomen in de 17 of 48 WPO (en de vergelijkbare bepalingen in de andere wetten) bevat het voorgestelde zevende lid een specifieke bepaling over de statuten van een samenwerkingsschool. Deze specifieke bepaling heeft betrekking op zaken die de identiteitscommissie betreffen. Zie verder onder 5.2.

De geschillenregeling uit artikel 17d, tiende lid, WPO (en vergelijkbare artikelen andere sectorwetten) komt te vervallen. Het is een zeer specifieke regeling voor geschillen tussen de gemeente en de toezichthoudende rechtspersoon. Dit wetsvoorstel stelt een andere bestuurlijke inrichting voor, waarbij er geen toezichthoudende rechtspersoon wordt opgericht. Deze specifieke wettelijke geschillenregeling is dus overbodig geworden.

Artikel I, onderdeel E, artikel II, onderdeel E, artikel III, onderdeel C, artikel IV, onderdeel E, en artikel V, onderdeel C (wijziging artikel 48 WPO, artikel 51 WEC, artikel 42b WVO, artikel 54 WPO BES, en artikel 98 WVO BES)

Zoals opgemerkt in het algemeen deel van de toelichting is een belangrijk verschil met de huidige wetgeving dat het voorliggende wetsvoorstel het ook mogelijk maakt dat een stichting voor openbaar onderwijs een samenwerkingsschool in stand houdt. In de thans luidende artikelen 48, vierde lid WPO, artikel 51, vierde lid WEC, artikel 42b, vierde lid WVO, artikel 54, vierde lid WPO BES, en artikel 98, vierde lid WVO BES is namelijk geregeld dat het statutaire doel van de stichting die openbare school of scholen in stand houdt, uitsluitend het geven van openbaar onderwijs is. Hoewel in dit wetsvoorstel dit uitgangspunt ten aanzien van het duale bestel overeind blijft, wordt in de eerdergenoemde artikelen de samenwerkingsschool hiervan uitgezonderd. Het is dus op grond van de voorgestelde wijziging straks mogelijk dat een samenwerkingsschool zowel door een stichting voor het bijzonder onderwijs als ook een stichting voor openbaar onderwijs in stand kan worden gehouden.

Daarmee hangt ook een gevolg voor het personeel samen. In de huidige wetgeving is expliciet geregeld dat het personeel dat verbonden is aan een samenwerkingsschool, is aangesteld krachtens arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Deze bepaling vervalt in het wetsvoorstel, want deze is niet meer relevant. Het personeel kan namelijk

voortaan aangesteld worden door een bestuur dat openbare scholen in stand houdt, een bestuur dat bijzondere scholen in stand houdt of een samenwerkingsbestuur. Bij een openbaar bestuur heeft het personeel een aanstelling en bij een bijzonder bestuur een arbeidsovereenkomst.

Artikel I, onderdeel F, artikel II, onderdelen F en G, artikel III, onderdelen F en G (wijziging artikel 64a WPO, artikel 66a en 66b WEC, artikel 53f en 53g WVO)

De wijziging van deze artikelen zorgt ervoor dat de bestuurlijke en institutionele fusies die leiden tot de vorming van een samenwerkingsschool niet meer fusietoetsplichtig zijn. Bestuurlijke fusies die een samenwerkingsbestuur tot gevolg hebben, dus een bevoegd gezag dat zowel een of meer losse openbare en een of meer losse bijzondere scholen in stand houdt, blijven wel toetsplichtig. Hiermee geeft de regering uitvoering aan de ingetrokken motie van het Kamerlid Ypma. Zie verder onder 5.1.

Indien voorafgaand aan de institutionele fusie nog een bestuurlijke fusie nodig is voor de vorming van een samenwerkingsschool en deze beide fusies vinden op een ondeelbaar moment plaats, dan is ook de bestuurlijke fusie niet toetsplichtig. Dit is conform de interpretatie van het begrip bestuurlijke fusie uit de toelichting bij de Regeling van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 1 september 2014, nr. WJZ/539271 (10376), houdende wijziging van de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs in verband met de uitwerking van de fusietoets in krimpgebieden en de specificering van de beleidsregels en wijziging van het Instellingsbesluit Adviescommissie fusietoets in het onderwijs en van de Regeling fusie- en splitsingstoets BVE in verband met een technische correctie (*Stcrt.* 2014, nr. 25350)

In Caribisch Nederland gelden er alleen fusietoetsregels voor bestuurlijke fusies in het basisonderwijs. Voor institutionele fusies gelden geen fusietoetsregels. In paragraaf 1.2.2. van de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet OCW-wetten BES (*Kamerstukken II* 2012/13, 33 645, nr 3) is dit toegelicht: "Bij scholen van een geringe omvang is de kwaliteit van het onderwijs vaak een kwetsbaar punt. Institutionele fusies kunnen de kwaliteit ten goede komen, waardoor dergelijke fusies niet bezwaarlijk zijn. Omdat de scholen in Caribisch Nederland zo klein zijn kunnen institutionele fusies juist wenselijk zijn om de kwaliteit van het onderwijs beter te kunnen waarborgen; overheidsinvloed bij institutionele fusies is dan ook niet nodig."

De WPO BES hoeft op het gebied van de fusietoets niet gewijzigd te worden, omdat artikel 21a de grondslag bevat voor een ministeriële regeling waarbij regels vastgesteld kunnen worden voor fusies.

Voor het voortgezet onderwijs gelden er geen fusietoets regels voor bestuurlijke fusies. De memorie van toelichting bij de Aanpassingswet OCW-wetten BES: "Bestuurlijke fusies (dat wil zeggen fusies tussen schoolbesturen of de overdracht van de instandhouding van een school aan een ander bestuur) van scholen voor voortgezet onderwijs op de verschillende eilanden zijn theoretisch denkbaar, maar dermate onwaarschijnlijk dat voor dergelijke fusies in de WVO BES geen regels worden voorgesteld."

Artikel I, onderdeel G, artikel II, onderdeel H, en artikel III, onderdeel H (wijziging artikel 64c WPO, artikel 66c WEC, en artikel 53h WVO), artikel IX

In de artikelen over de samenwerkingsschool (artikel 17d WPO, artikel 28j WEC, en artikel 53d WVO) is vastgelegd hoe een samenwerkingsschool uitsluitend tot stand kan komen. Voorgesteld wordt de fusietoetsplicht voor de fusies die leiden tot een samenwerkingsschool te laten vervallen, omdat die te grote beperkingen oplegt aan besturen in krimpgebieden (zie ook de toelichting onder 5.3. Met deze wijzigingsopdracht vervallen artikel 64c, tweede lid, WPO, artikel 66c, tweede lid, WEC en 53h, derde lid, WVO.

Met het vervallen van artikel 66c, tweede lid, WEC is artikel XXVII van de in artikel VIII genoemde Wet van 11 oktober 2012 overbodig geworden en kan dus vervallen.

Artikel IV en V (BES)

De voorgestelde wijzigingen in de wetgeving voor Caribisch Nederland komen overeen met de voorgestelde wijzigingen voor de WPO en de WVO, zij het dat de vorming van een samenwerkingsschool in Caribisch Nederland op dit moment nog niet mogelijk is. Zie verder paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel VI (samenloop Wet normalisering rechtspositie ambtenaren)

Indien het initiatiefwetsvoorstel van de leden Koser Kaya en Van Hijum (Wet normalisering rechtspositie ambtenaren) eerder in werking zal zijn getreden dan dit wetsvoorstel is het onderscheid tussen personeel met een arbeidsovereenkomst en personeel met een aanstelling niet langer aan de orde. De in artikel VI genoemde onderdelen van artikelen zijn dan overbodig. Artikel VI bepaalt dat in dat geval die onderdelen van dit wetsvoorstel vervallen.

Artikel VIII (overgangsrecht informele samenwerkingsscholen)

Anders dan in het primair onderwijs zijn er in het voortgezet onderwijs geen informele samenwerkingsscholen in de zin van dit wetsvoorstel. Als er tot nu toe in het voortgezet onderwijs gefuseerd is tussen openbaar en bijzonder onderwijs, dan is openbaar onderwijs voor fusie omgezet in bijzonder onderwijs. In de statuten van die nieuwe scholen voor bijzonder onderwijs is dan vaak opgenomen dat de school algemeen toegankelijk is. Er zijn geen signalen dat deze scholen alsnog samenwerkingsschool willen worden. Aangenomen wordt dat ze hiermee een passende oplossing hebben gevonden. Om die reden is in het voortgezet onderwijs geen overgangsrecht nodig. Dat laat onverlet dat de met dit wetsvoorstel vereenvoudigde totstandkoming van een samenwerkingsschool ook in het voortgezet onderwijs een verbetering is van de huidige mogelijkheden voor openbare en bijzondere scholen om in te spelen op de problematiek van leerlingendaling.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker