

Vergaderjaar 2016–2017

34 512

Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingscholen (Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingschool)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 31 oktober 2016

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken.

I ALGEMEEN

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap danken voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen ga ik, in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken, hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

1.1. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie stellen de vraag wat maakt dat de regering vindt dat de samenwerkingschool geen reguliere keuze mag zijn. Eén van de uitgangspunten van de grondwetswijziging in 2006 is dat de samenwerkingschool een uitzonderingsvariant is binnen het duale bestel.¹ Van dit uitgangspunt wijkt de regering niet af. De samenwerkingschool kan in het wetsvoorstel nog steeds enkel voortkomen uit een fusie, niet door schoolstichting. Daarnaast is vereist dat de continuïteit van een van de betrokken scholen in het geding moet zijn. In het wetsvoorstel is wel een andere invulling gegeven aan de huidige wettelijke open norm (continuïteitscriterium) waarmee wordt bepaald of de continuïteit van een school in het geding is. Met het wetsvoorstel blijft de samenwerkingschool een uitzondering, maar komt er wel meer ruimte om een samenwerkingschool te kunnen vormen.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen weten waarom de huidige wetgeving onvoldoende mogelijkheden biedt om een toekomstbestendig onderwijsaanbod te behouden, bijvoorbeeld via regionale afstemming van het aanbod tussen scholen.

¹ Stb. 2006, 170.

De huidige wetgeving biedt besturen verschillende mogelijkheden om tot een toekomstbestendig onderwijsaanbod te komen. De vorming van een samenwerkingschool is één van die mogelijkheden. Een school kan ook fuseren met een andere school tot openbare of bijzondere school of een schoollocatie kan voortbestaan als dislocatie of nevenvestiging. De regering ondersteunt en stimuleert de regionale afstemming over een toekomstbestendig onderwijsaanbod. De accountmanagers leerlingendaling stimuleren besturen en gemeenten op dit punt. Schoolbesturen kunnen voor de bekostiging van een regionaal procesbegeleider een beroep doen op een regeling voor bekostiging van een regionaal procesbegeleiders. Regionale afstemming is op zich een belangrijk middel om tot een toekomstbestendige herstructurering van het onderwijsaanbod te komen en om te voorkomen dat scholen en besturen her en der omvallen. Dat overleg heeft echter alleen zin als de betrokken partijen over voldoende mogelijkheden kunnen beschikken om knelpunten op te lossen. Een van de mogelijkheden om een divers en kwalitatief goed onderwijsaanbod in stand te houden is het fuseren tot een samenwerkingschool. Sinds de inwerkingtreding van de Wet van 26 mei 2011 tot wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingscholen (hierna: Wet samenwerkingscholen) in september 2011 zijn er echter geen aanvragen geweest voor fusies tot samenwerkingschool.² Deze regeling is een onvoldoende toereikend instrument gebleken voor besturen om de ontwikkelingen in de praktijk in goede banen te leiden. In het basisonderwijs groeit daarentegen wel het aantal informele samenwerkingscholen. Met dit wetsvoorstel wil de regering ervoor zorgen dat de vorming van een formele samenwerkingschool eenvoudiger wordt en daardoor een reële optie.

Zij koppelen hieraan de vraag of de opties die passen binnen het duale stelsel voorkeur verdienen boven de samenwerkingsvariant en zo ja, op welke manier.

De samenwerkingschool past net als de bijzondere en openbare school binnen het duale bestel. De regering spreekt geen voorkeur uit voor één van de varianten. Volgens de grondwetsgeschiedenis is de samenwerkingschool bedoeld als een uitzonderingsvariant binnen het duale bestel. Dat is dan ook het uitgangspunt van het voorliggende wetsvoorstel.

1.2. De samenwerkingschool kent een lange geschiedenis

De leden van de VVD-fractie lezen in het advies van de Raad van State dat de Raad de vereenvoudiging van de regelgeving rondom de samenwerkingscholen dusdanig vindt dat er geen sprake meer zou zijn van een uitzonderingsvariant. Zij vragen of de regering nader kan toelichten waarom zij van mening is dat er wel nog steeds sprake is van een uitzonderingsvariant.

De regering constateert dat de Wet samenwerkingscholen nagenoeg een dode letter is gebleven. Sinds de inwerkingtreding van deze wet is er geen enkele aanvraag geweest voor een fusie tot samenwerkingschool en zijn er slechts drie aanvragen ingediend op basis van het overgangsrecht uit de wet. Daarvan zijn er twee goedgekeurd. Daarom wil de regering met dit wetsvoorstel de vorming van de samenwerkingschool vereenvoudigen, zonder dat daarmee de positie van de samenwerkingschool als uitzonderingsvariant wordt aangetast. De regering is om twee redenen van mening dat de samenwerkingschool met dit wetsvoorstel een uitzonderingsvariant binnen het duale bestel blijft. In de eerste plaats geldt dat een samenwerkingschool niet kan worden gesticht, maar alleen door fusie van een bestaande openbare en een bijzondere school tot stand kan komen. Dit uitgangspunt geldt nu al en wordt in het voorliggende

² Stb 2011, 287

wetsvoorstel onverminderd gehandhaafd. In het voorliggende wetsvoorstel is tevens een aanvullende eis opgenomen: de fuserende basisscholen zijn minstens zes jaar bekostigd en de scholen in het voortgezet onderwijs moeten alle leerjaren omvatten. Zo wordt voorkomen dat een school wordt opgericht met het oogmerk om korte tijd daarna te fuseren tot samenwerkingsschool. In de tweede plaats blijft er een continuïteitscriterium van kracht, zij het dat dit criterium ruimer is geformuleerd dan voorheen. Met de verruiming van het continuïteitscriterium wordt vooral aan scholen in gemeenten met een lage opheffingsnorm (en een lage leerlingendichtheid) meer ruimte geboden om tijdig te kunnen fuseren tot samenwerkingsschool. Voor scholen in gemeenten met een hoge opheffingsnorm is er niet of nauwelijks sprake van een verruiming.

2. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij eraan hechten dat dit wetsvoorstel de problemen in de praktijk oplost. In dat verband vragen zij hoeveel schoolbesturen er zijn geraadpleegd bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel en of dit scholen waren, die momenteel al een informele samenwerking kennen.

De accountmanagers leerlingendaling van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben de afgelopen twee jaar gesprekken gevoerd met vele schoolbesturen en gemeenten. Een deel van de besturen waarmee gesproken is, heeft reeds informele samenwerkingsscholen. Hierbij fuseren een openbare en bijzondere school tot een openbare of bijzondere school die zichzelf naar buiten toe presenteert als een school die zowel openbaar als bijzonder onderwijs geeft. Daarnaast zijn er meerdere bijeenkomsten geweest waarbij ambtenaren met diverse schoolbesturen hebben gesproken over de gevolgen van leerlingendaling en over dit wetsvoorstel. Deze onderwerpen zijn ook besproken tijdens de netwerkbijeenkomsten van de PO-Raad en de VO-raad. Het wetsvoorstel is tenslotte voor openbare internetconsultatie voorgelegd.

Zij vragen vervolgens hoeveel scholen hebben aangegeven hun informele samenwerking te willen omzetten naar een formele samenwerking als dit wetsvoorstel van kracht wordt.

Op grond van de data waarover het Ministerie van OCW beschikt blijkt dat er op 1 augustus 2016 79 scholen zijn die in aanmerking komen voor de overgangsregeling in het wetsvoorstel. Het is de regering niet bekend hoeveel scholen van plan zijn om gebruik te maken van de overgangsregeling. Een aantal schoolbesturen heeft in ieder geval aangegeven dat zij graag gebruik maken van de regeling zodra het wetsvoorstel in werking is getreden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering allereerst om nader te motiveren wat nut en noodzaak is van het verder verruimen van de mogelijkheden tot het oprichten van een samenwerkingsschool. Ouders, scholen en schoolbesturen in gebieden met leerlingendaling zoeken naar manieren om een divers en goed onderwijsaanbod in stand te houden. Als er in een gebied slechts één of enkele scholen overblijven, is het geen gemakkelijke opgave om het onderwijs op de behoeftes van ouders en leerlingen te laten aansluiten. De betrokken partijen zien de samenwerkingsschool als één van de oplossingen voor dit probleem. Door de samenwerkingsschool kan namelijk zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs behouden blijven, terwijl anders één van de twee zou moeten verdwijnen vanwege te weinig leerlingen. Dit beperkt de keuzevrijheid. Om die in stand te kunnen houden is er de mogelijkheid om een samenwerkingsschool te vormen. De huidige wettelijke mogelijkheden om een samenwerkingsschool te vormen worden in de praktijk

echter niet benut, omdat besturen deze mogelijkheden moeilijk uitvoerbaar achten. Om die reden kiezen zij bijvoorbeeld voor het vormen van een informele samenwerkingschool. Een informele samenwerkingschool biedt echter geen houvast aan ouders, leerlingen en leraren om de door hen gewenste identiteit op de langere termijn goed te waarborgen. Juridisch is de school immers óf openbaar óf bijzonder. Daarom wil de regering met het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheden voor het vormen van een samenwerkingschool verruimen, waardoor geborgd kan worden dat zowel openbaar als bijzonder onderwijs kan blijven voortbestaan.

Vervolgens vragen zij hoeveel scholen door dit wetsvoorstel wel een samenwerkingschool kunnen vormen die dat onder de oude regels niet konden.

Het is niet mogelijk om te bepalen hoeveel scholen er straks wel een samenwerkingschool kunnen vormen die dat nu niet konden. De regering weet niet welke scholen er met elkaar zouden willen fuseren tot samenwerkingschool, maar die daar geen aanvraag voor hebben ingediend vanwege het niet voldoen aan het continuïteitscriterium. De verwachting is wel dat door dit wetsvoorstel meer scholen dan nu het geval is – wanneer ze dat willen – een samenwerkingschool kunnen vormen, omdat het continuïteitscriterium verruimd is. Er wordt gekeken naar actuele leerlingaantallen en niet meer naar prognoses, waarvan bij lage leerlingaantallen gebleken is dat deze onbetrouwbaar zijn.

Tevens vragen zij in hoeverre voor deze groep in het verleden geen andere mogelijkheid is geweest om op de één of andere manier te blijven voortbestaan, bijvoorbeeld door het starten van een informele samenwerkingschool.

De regering weet niet hoeveel scholen er gesloten zijn, omdat vorming van een samenwerkingschool of een alternatief niet mogelijk was. Er zijn meerdere mogelijkheden om voort te bestaan wanneer een school door dalende leerlingaantallen onder de opheffingsnorm raakt. Een school kan binnen het schoolbestuur worden opgehouden met behulp van de gemiddelde schoolgrootte (po), door te fuseren met een andere school onder hetzelfde bestuur of een school kan voortbestaan als nevenvestiging na een fusie. Daarnaast kan een school fuseren met een school van een ander bestuur. In de praktijk betekent een fusie vaak de vrijwillige sluiting van een school, waardoor de keuzevrijheid kan worden bedreigd. Door de fusie tot samenwerkingschool kan ervoor worden gezorgd dat de keuzevrijheid overeind blijft.

2.1. Huidige wet heeft niet geleid tot afname informele praktijk

De leden van de D66-fractie willen weten of bij de regering bekend is in hoeverre informele samenwerkingscholen geslaagd zijn het openbare karakter, dan wel bijzondere identiteit, te behouden. Zij vragen ook of de regering bijvoorbeeld kan aangeven of er klachten zijn ontvangen van ouders hierover.

Net als bij openbare en bijzondere scholen varieert de mate waarin aandacht wordt besteed aan identiteit ook tussen informele samenwerkingscholen onderling. Op veel informele samenwerkingscholen wordt uitgebreid aandacht besteed aan de identiteit. Er zijn informele samenwerkingscholen waar ouders en leraren aangeven dat er nog nooit zo veel is gesproken over identiteitskwesties. Op andere samenwerkingscholen lijkt dit minder het geval te zijn. Dit kan ook in de loop van de tijd variëren. Deze constatering neemt echter niet weg dat de vorm van de informele samenwerkingschool ouders, leerlingen en leraren weinig zekerheid biedt of het openbare karakter en de bijzondere identiteit ook op de lange duur behouden blijven. Volgens de wet zijn de scholen immers óf

openbaar óf bijzonder. Ouders, leerlingen en leraren kunnen dan niet terugvallen op afspraken of beloftes die de identiteit betreffen.

Ook willen de leden van deze fractie weten of de regering kan aangeven waarom het wenselijk is informele samenwerkingscholen om te zetten in formele samenwerkingsverbanden.

Binnen het duale bestel is het mogelijk een samenwerkingschool te vormen. Om dit op informele wijze te doen is daarom niet nodig. Een informele samenwerkingschool biedt aan ouders, leerlingen en leraren geen enkele garantie dat zowel het openbare karakter als de bijzondere identiteit op termijn behouden blijven. Deze school is officieel immers een openbare dan wel een bijzondere school. Bij bijvoorbeeld een bestuurswissel of een koerswijziging kan het duale aspect verdwijnen. Bij een samenwerkingschool kan dat niet, omdat in de statuten is vastgelegd dat in een samenwerkingschool zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. De identiteitscommissie geeft hieraan invulling en de gemeenteraad ziet hierop toe.

Daarnaast vragen zij wat er voor deze scholen in de praktijk verandert, behalve een formele status van de identiteitscommissie.

Wanneer een informele samenwerkingschool omgezet wordt naar een samenwerkingschool met een formele status, worden zowel de bijzondere identiteit als het openbare karakter van de school duurzaam verankerd. Dit geeft meer rechtszekerheid voor ouders en leraren. Voor informele samenwerkingscholen onder een bijzonder bestuur geldt dat de gemeente na de omzetting naar samenwerkingschool formeel een rol krijgt in het toezicht op het openbaar onderwijs. Wat er in de dagelijkse praktijk verandert of aanpassing behoeft, is sterk afhankelijk van de manier waarop de informele samenwerkingschool is ingericht. Sommige informele samenwerkingscholen werken nu al volgens de voorgestelde eisen uit het wetsvoorstel. Voor die scholen verandert er niets of weinig. Andere informele samenwerkingscholen zullen meer aandacht moeten besteden aan het duale aspect van de school.

2.2. Instrument leerlingprognose is een belemmering

De leden van de SGP-fractie vragen de regering te onderbouwen dat de gebreken in de leerlingprognose bij kleine scholen verholpen moeten worden door de continuïteitsnorm te verhogen met zestig leerlingen boven de opheffingsnorm. Ook vragen de leden van genoemde fractie of het niet ongerijmd is dat de marge nog groter is dan het aantal leerlingen dat de school bezoekt.

Nu is de vorming van een samenwerkingschool mogelijk wanneer één van de scholen binnen zes jaar onder de opheffingsnorm dreigt te komen. Het schoolbestuur toont dat aan door middel van een leerlingprognose. Dat instrument werkt niet goed bij kleine scholen. Zo kan het vertrek van een enkel gezin ervoor zorgen dat een school onder de opheffingsnorm komt. Om die reden heeft de regering ervoor gekozen om bij het continuïteitscriterium uit te gaan van het feitelijk aantal leerlingen op een peildatum. In het wetsvoorstel staat voor het primair onderwijs (po) de volgende formule voor de berekening van het continuïteitscriterium: $\text{opheffingsnorm} + 67,797 - 0,339 \times \text{opheffingsnorm}$. Wanneer één van de twee scholen een leerlingenaantal heeft dat gelijk is aan of lager ligt dan de uitkomst van de formule, wordt voldaan aan het continuïteitscriterium. Deze formule resulteert in een afnemende marge boven de opheffingsnorm. Bij een opheffingsnorm van 23 leerlingen (de laagste opheffingsnorm) is de uitkomst van de formule 83. De marge is dan zestig boven de opheffingsnorm. Bij een opheffingsnorm van tweehonderd (de hoogste opheffingsnorm) is het continuïteitscriterium eveneens tweehonderd.

De regering heeft gekozen voor een ondergrens van 83, omdat veel schoolbesturen fusie of sluiting van een school overwegen wanneer de school tachtig tot honderd leerlingen heeft. Veel besturen zijn van mening dat de organiseerbaarheid en kwaliteit van het onderwijs teveel onder druk komen te staan bij een lager leerlingenaantal en willen zo'n school dan sluiten of laten fuseren. Bij dergelijke lage aantallen zal een school bijvoorbeeld genoodzaakt zijn meer dan twee leerjaren samen te voegen in een combinatieklas. Als het bestuur daadwerkelijk besluit tot fusie of sluiting, kan dat betekenen dat er openbaar of bijzonder onderwijs verdwijnt. Dat leidt tot een verschraling van de diversiteit van het onderwijsaanbod. De regering wil dat juist voorkomen in gebieden met een lage opheffingsnorm door het continuïteitscriterium met name daar te versoepelen. Gezien bovenstaande redenering vindt de regering het niet ongerijmd dat in een gebied met een lage opheffingsnorm er een samenwerkingschool gevormd kan worden wanneer het aantal leerlingen op de peildatum boven de opheffingsnorm is.

2.3. Besturen ervaren huidige wetgeving als te ingrijpend

De leden van de D66-fractie vragen aan welke aanvullende regels besturen van samenwerkingscholen moeten voldoen in de huidige wetgeving, waardoor deze voor grotere besturen als te ingrijpend worden gezien.

De aanvullende regels in de huidige wettelijke bepalingen over de samenwerkingschool die als te ingrijpend worden ervaren, zijn de volgende.

- Eisen aan de inrichting van het bestuur dat de samenwerkingschool in stand houdt.

De bepalingen over de inrichting van het bestuur zijn vooral gericht op twee scholen (openbaar en bijzonder) onder twee besturen (openbaar en bijzonder) die willen samengaan om een samenwerkingschool in stand te gaan houden. In de praktijk gaat het echter lang niet altijd om het samengaan van twee besturen met twee scholen, maar veel vaker om besturen met meer scholen waarvan men er één wil laten opgaan in een samenwerkingschool. Die besturen vinden het niet aantrekkelijk om op het niveau van het bestuur gebonden te zijn aan de voorschriften die eigenlijk specifiek zijn opgenomen voor de samenwerkingscholen (zie bijvoorbeeld artikel 17d, vijfde en zesde lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de daarmee overeenkomende bepalingen in de andere onderwijswetten).

- Het toezicht op de samenwerkingschool en dan met name het gemeentelijke toezicht.

De gemeente houdt op diverse manieren toezicht op de samenwerkingschool: op de benoeming en ontslag van leden van het bestuur, op overdracht, opheffing of fusie en wijziging van de statuten. En ook is het verplicht een verslag aan de gemeenteraad uit te brengen over het openbaar onderwijs. Hierdoor heeft de gemeenteraad ook indirect invloed op alle scholen die onder het bevoegd gezag vallen, ook de bijzondere scholen.

- Het huidige continuïteitscriterium.

Het huidige continuïteitscriterium is gebaseerd op een prognose waarmee wordt aangetoond dat het leerlingenaantal van één van de scholen binnen zes jaar onder de opheffingsnorm zal komen. Besturen willen echter al samenwerken voordat de opheffingsnorm in het geding is.

Zij informeren of deze belemmeringen nu allemaal worden weggenomen. De belemmeringen waarvan bestuurders in de praktijk aangeven dat zij te ingrijpend zijn, worden vrijwel allemaal weggenomen:

- De voorgestelde eisen aan de samenwerkingschool richten zich in het wetsvoorstel nu meer op schoolniveau dan op bestuursniveau.

Daardoor wordt beter aangesloten bij de praktijk die de samenwerkingsschool vorm geeft op het schoolniveau waar ook de bijzondere identiteit en het openbare karakter van de school daadwerkelijk vorm krijgen.

- Vanwege het grondwettelijke kader is het behoud van de gemeentelijke toezichthoudende rol op het openbaar onderwijs noodzakelijk. Zij ziet toe op de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs en kan haar taak blijven uitoefenen om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Deze taak wordt in het wetsvoorstel echter veel meer dan nu beperkt tot het openbaar onderwijs op de samenwerkingsschool.
- Het continuïteitscriterium wordt opnieuw vormgegeven door uit te gaan van het feitelijk aantal leerlingen op een peildatum in plaats van een prognose.

Verder stellen de leden van deze fractie de vraag of er nog andere belemmeringen zijn die samenwerking in de weg staan, zoals bekostiging of de rechtspositie van leraren en ander personeel en of deze ook weggenomen worden met dit wetsvoorstel.

De regering ziet geen andere belemmeringen die samenwerking in de weg staan.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere toelichting op de stelling dat alle scholen onder het bevoegd gezag van een samenwerkingsschool te maken krijgen met de wettelijke regeling inzake de samenwerkingsschool. Op welke concrete gevolgen doelt de regering nog meer dan het feit dat de statutaire doelstelling gewijzigd zal moeten worden? Welke aanvullende overlast ervaren deze scholen wanneer het toezicht van de gemeente enkel gericht is op de samenwerkingsschool, zo vragen de voornoemde leden.

In de huidige wetgeving wordt het bestuur van de stichting die de samenwerkingsschool in stand houdt, benoemd door de gemeenteraad van de gemeente waar de samenwerkingsschool gevestigd is, en de rechtspersoon die toezicht houdt op de bijzondere identiteit. Hierdoor heeft de gemeente indirect invloed op alle scholen die onder het bevoegd gezag vallen, ook de bijzondere scholen. Het feit dat het directe toezicht van de gemeente zich beperkt tot de samenwerkingsschool doet hier niet aan af. Besturen die niet uitsluitend een samenwerkingsschool in stand houden vinden het daarom te ingrijpend om op bestuursniveau gebonden te zijn aan de voorschriften die specifiek zijn opgenomen voor samenwerkingsscholen.

2.4. Conclusie: aanpassing huidige wetgeving nodig om problemen op te lossen

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering juridisch gezien meer waarde toekent aan een adviesstatus van een commissie en zo nodig de onzekere uitkomst van een geschillenregeling dan de toezichthoudende bevoegdheden die de gemeente en de oprichtende rechtspersoon nu hebben.

De regering kiest ervoor om de vormgeving van de identiteit te beleggen op het niveau van de samenwerkingsschool zelf in plaats van op het niveau van het bevoegd gezag. De huidige bestuurlijke inrichting is namelijk te zwaar en ingewikkeld en staat de vorming van samenwerkingsscholen onevenredig in de weg. Ook levert de huidige bestuurlijke inrichting de onwenselijke situatie op dat de gemeente toezicht houdt op het hele bijzonder bestuur en dat het invloed heeft op de samenstelling daarvan. De adviserende rol van de identiteitscommissie zorgt ervoor dat het bevoegd gezag verantwoordelijk blijft voor het handhaven van de statutair vastgelegde openbare en bijzondere grondslag van de samenwerkingsschool. Om te voorkomen dat het bevoegd gezag altijd het

laatste woord heeft bij een conflict over het openbare karakter en de bijzondere identiteit, heeft de regering ervoor gekozen om een voorziening voor het beslechten van geschillen in de statuten verplicht te stellen.

Deze leden zien op voorhand nog niet waarom de door de regering beoogde verschuiving van bestuursniveau naar schoolniveau voor ouders meer dan symbolische waarborgen oplevert. Naar hun mening zal een in zeggingskracht vergelijkbare interne regeling bijvoorbeeld moeten inhouden dat statutair de zeggenschap van de identiteitscommissie over de identiteit wordt vastgelegd. Zij vragen waarom dergelijke alternatieven niet zijn gekozen.

De regering wil zich niet meer dan voor het behoud van het duale bestel noodzakelijk is, mengen in de bestuurlijke inrichting van scholen. Het is aan de besturen die betrokken zijn bij de fusie om voorafgaand aan de fusie te bepalen wat er omtrent de inrichting van de identiteitscommissie wordt vastgelegd in de statuten van de samenwerkingschool. Het is aan de betrokken partijen om ervoor te zorgen dat de statutaire bepalingen voldoende waarborgen bieden. Volgens het wetsvoorstel moet in de statuten een voorziening worden getroffen voor het beslechten van geschillen. De identiteitscommissie kan daar een beroep op doen.

3. Uitgangspunten voor het wetsvoorstel

3.1. Wijzigingen sluiten aan bij argumentatie in advies NCOR³

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre is verkend of ook buiten het continuïteitscriterium tot samenwerking binnen een samenwerkings-school kan worden besloten, of dat dit door de regering als gegeven is beschouwd. Samenwerking kan immers ook voordelen bieden buiten krimpgebieden, zo stellen zij.

Uitgangspunt van de grondwetgever is dat de samenwerkingschool een uitzonderingsvariant blijft binnen het bestel. Van dit uitgangspunt wijkt de regering met dit wetsvoorstel niet af. Daarom blijven de eisen aan de totstandkoming en het continuïteitscriterium van kracht. Het continuïteitscriterium verhindert niet dat er samenwerkingscholen tot stand komen in gebieden waar geen sprake is van krimp of leerlingendaling. Het criterium is wel bedoeld om de vorming van de samenwerkingschool te verbinden aan een bedreiging van de continuïteit van één van de scholen. Daar zal in de regel in gebieden met leerlingendaling eerder sprake van zijn.

4. Samenwerkingschool in verhouding met artikel 23 van de Grondwet

De leden van de CDA-fractie zijn met de Raad van State van mening dat dit wetsvoorstel strijdig is met de grondwettelijke bepalingen rondom het duale stelsel in Nederland. Het introduceert namelijk de samenwerkings-school als derde mogelijkheid naast openbare en bijzondere scholen. Graag ontvangen zij een nadere onderbouwing waarom de regering van mening is dat de verruiming van de normen voor de samenwerkings-school voldoet aan de Grondwet omdat het zou gaan om een modernere interpretatie van de Grondwet waarbij het mogelijk is dat in de tijd en als gevolg van veranderde omstandigheden dit wetgevingsbeleid van opzet, inhoud en intensiteit kan wijzigen. Hoe verhoudt zich dit tot de grondwettelijke keuze voor het duale stelsel, zo vragen de leden van deze fractie. Moet dan niet eerst de Grondwet worden gewijzigd op dit punt, voordat dit wetsvoorstel inwerking kan treden, zo vervolgen zij hun vragen. En

³ NCOR: het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht.

indien de regering van mening is dat dit niet noodzakelijk is, wensen deze leden een nadere toelichting te ontvangen waarom dit niet het geval zou zijn.

De regering is van mening dat verruiming van de mogelijkheden om te komen tot een samenwerkingschool slechts mogelijk is indien en voor zover daarbij wordt voldaan aan de uitgangspunten voor het behoud van het duale bestel die zijn geformuleerd bij de wijziging van de Grondwet en in de memorie van toelichting bij de Wet Samenwerkingscholen.⁴ Het gaat daarbij om tien wettelijke waarborgen om maximale garanties voor het behoud van het duale bestel te bieden. Zo kan een samenwerkingschool alleen tot stand komen door middel van fusie en niet door middel van stichting, moet in het schoolplan en in de schoolgids worden aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan het openbare karakter onderscheidenlijk de bijzondere identiteit en moet in de statuten worden voorzien in een evenwichtige zeggenschapsverdeling over openbaar onderwijs onderscheidenlijk bijzonder onderwijs dat wordt gegeven binnen de samenwerkingschool. In het voorliggende wetsvoorstel is opnieuw invulling gegeven aan deze waarborgen door de vormgeving van de bij de grondwetswijziging geformuleerde uitgangspunten in belangrijke mate van het bevoegd gezag naar het niveau van de individuele school te verplaatsen. Met deze invulling wordt nog steeds het duale bestel behouden: het aanbod en het karakter van het openbaar onderwijs blijven gegarandeerd evenals de vrijheid van het bijzonder onderwijs. Een grondwetswijziging is dan ook niet nodig voor het voorstel dat nu wordt gedaan.

Naar het oordeel van de regering is er geen sprake van het introduceren van een derde schoolvariant naast openbare en bijzondere scholen. Ook met het onderhavige wetsvoorstel blijft de samenwerkingschool een uitzondering op het duale stelsel. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat een samenwerkingschool niet kan worden gesticht, maar altijd moet voortkomen uit reeds bestaande scholen waarvan ten minste bij een van de betrokken scholen de continuïteit in het geding is. Het onderhavige wetsvoorstel is hierin zelfs nog iets strenger dan de huidige wettelijke bepalingen. In het voorliggende wetsvoorstel wordt als voorwaarde gesteld dat de scholen die de samenwerkingschool gaan vormen reeds ten minste zes jaar moeten zijn bekostigd (artikel 17d, tweede lid, onderdeel b, van de WPO en artikel 28j, tweede lid, onderdeel b, van de Wet op de expertisecentra (WEC)) dan wel alle leerjaren omvatten (artikel 53d, tweede lid, onderdeel b, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO)). Een dergelijke eis geldt nu niet. Het is onder de huidige wettelijke bepalingen mogelijk een school te stichten en na bijvoorbeeld twee jaar te concluderen dat de continuïteit in het geding is, waardoor die school dan ondergebracht kan worden in een samenwerkingschool.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering volstaat met procedurele voorwaarden inzake de identiteitscommissie, terwijl ten aanzien van het openbaar onderwijs bijvoorbeeld de overheersende overheidsinvloed en de algemene toegankelijkheid is opgenomen. De regering wil niet treden in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de bijzondere identiteit en het openbare karakter binnen een samenwerkingschool. Daarom is in dit wetsvoorstel geregeld dat de identiteitscommissie adviseert over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de samenwerkingschool. De wijze waarop dat gebeurt en welke bevoegdheden de commissie heeft, moet in de statuten worden geregeld. In die zin zou inderdaad gesteld kunnen worden dat dit procedurele voorschriften zijn. De reden dat voor het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingschool meer voorwaarden

⁴ *Kamerstukken II 2009/10, 32 134 nr. 3, p. 9.*

worden gesteld dan voor het bijzonder onderwijs heeft een grondwettelijke achtergrond. Vanuit de grondwettelijke eis van overheersende overheidsinvloed zijn inderdaad enkele specifieke voorschriften opgenomen over de gemeenteraad (instemming met wijziging van de statuten, verslag uitbrengen aan gemeenteraad, taakverwaarlozingsregeling en overdracht of fusie van een samenwerkingschool). De algemene toegankelijkheid geldt voor de gehele samenwerkingschool (zie bijvoorbeeld artikel 17d, derde lid, WPO).

Zij vragen waarom in het wetsvoorstel bijvoorbeeld de bepaling ontbreekt dat de algemene toegankelijkheid van de samenwerkingschool enkel het openbaar onderwijs betreft.

Omdat het openbaar onderwijs toegankelijk is voor alle kinderen zonder onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging is ook voor de samenwerkingschool de algemene toegankelijkheid geregeld. Binnen de samenwerkingschool wordt immers (ook) openbaar onderwijs gegeven. Het betreft namelijk één school, waarbinnen tegelijkertijd zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven. Het is daarom niet goed mogelijk de algemene toegankelijkheid alleen verplicht te stellen voor het openbare deel van het onderwijs dat op de samenwerkingschool wordt aangeboden. Om die reden is ook in de nu geldende wet de algemene toegankelijkheid niet beperkt tot het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingschool. Zie artikel 17d, derde lid, van de WPO en de daarmee overeenkomende bepalingen in de andere onderwijswetten.

De leden van genoemde fractie willen weten in hoeverre de regering onderkent dat de regeling van de samenwerkingschool ruimte moet bieden aan een variëteit aan modellen, zoals ook een model waarin het bijzonder onderwijs bepaalde lessen exclusief vanuit de eigen identiteit vorm wil geven.

De regering is het met de leden van de fractie van de SGP eens dat een dergelijke ruimte nodig is. In dit wetsvoorstel worden geen onderwijsinhoudelijke inrichtingsvoorschriften gegeven. Het is dus geenszins verboden om het onderwijs zo te organiseren dat bepaalde lessen vanuit een specifieke identiteit worden vormgegeven voor alleen de leerlingen van wie de ouders kenbaar hebben gemaakt dat zij hun kind hieraan willen laten deelnemen. Omdat echter het onderwijsprogramma voor alle leerlingen moet voldoen aan de kerndoelen en de onderwijstijd, zullen de lessen ook vanuit het openbare karakter moeten worden aangeboden. De regering bevestigt dat in de samenwerkingschool personeel met een specifieke levensbeschouwelijke achtergrond kan worden benoemd, voor zover dit personeel ingezet wordt om onderwijs te geven, dat is gekleurd naar de dezelfde levensovertuiging als die van de desbetreffende leraar. Er is sprake van een functionele competentie, waardoor deze persoon zich in bijzondere mate kwalificeert voor zijn of haar functie.

Volgens deze leden zou het voor de hand liggen om de gelijke benoembaarheid als belangrijk wezenskenmerk te verankeren, alsmede de beperking tot het openbaar onderwijs voor zover het een bijzonder bestuur of een samenwerkingsbestuur betreft.

Waarom wordt deze regeling niet opgenomen om een zoveel mogelijk gelijkwaardige positie van openbaar en bijzonder onderwijs te garanderen, zoals de regering beoogt?

De regering is van mening dat het openbare karakter binnen een samenwerkingschool die in stand wordt gehouden door een bijzonder bestuur of een samenwerkingsbestuur voldoende wordt beschermd met het toezicht van de gemeenteraad.

5. Belangrijkste wijzigingen

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

De leden van de VVD-fractie merken op dat het nieuw vormgegeven continuïteitscriterium nog steeds uitgaat van de gemeentelijke opheffingsnorm. Zij vragen in hoeverre is overwogen om de procedure rondom de vaststelling van de gemeentelijke opheffingsnorm, gezien de leerlingendaling die momenteel in grote delen van het land plaatsvindt, te herzien.

De opheffingsnorm (in het po) wordt eens in de vijf jaar herzien, zodat hij blijft passen bij veranderende omstandigheden. Dit is in 2018 weer het geval. De verwachting is dat de norm dan in de gebieden met leerlingendaling naar beneden bijgesteld zal worden. Op dit moment bereidt de regering wel een wetwijziging voor waarmee het mogelijk wordt de opheffingsnorm in een gemeente tussentijds te splitsen in een afzonderlijke norm voor de gemeentekern en een norm voor het buitengebied. Nu kan de opheffingsnorm alleen tegelijkertijd met de vijfjaarlijkse aanpassing van de norm worden doorgevoerd. De wijziging is opgenomen in het wetsvoorstel Toekomstbestendig Onderwijsaanbod. Dit wetsvoorstel heeft voor openbare internetconsultatie voorgelegd en ligt momenteel voor advies voor bij de Raad van State.

Ook informeren de leden van deze fractie in hoeverre gemeenten zich voldoende bewust zijn welke impact de opheffingsnorm kan hebben voor het voortbestaan van de scholen in hun gemeente inclusief de impact op de diversiteit van het onderwijsaanbod in de regio.

Eén van de doelen van het ondersteuningsprogramma leerlingendaling van het Ministerie van OCW is bewustwording onder schoolbesturen en gemeentebesturen van de gevolgen van leerlingendaling op onder meer de diversiteit van het onderwijsaanbod. De medewerkers van het accountteam leerlingendaling voeren in het kader van dit programma gesprekken met gemeenten en schoolbesturen. Momenteel wordt een quick scan uitgevoerd onder gemeenten en schoolbestuurders om te peilen in hoeverre zij zich bewust zijn van de problematiek en in hoeverre zij maatregelen nemen. De regering zal de Tweede Kamer eind oktober in de voortgangsrapportage leerlingendaling hierover informeren.

Deze leden lezen voorts dat bestuurlijke fusies die nodig zijn om te komen tot een samenwerkingschool niet toetsplichtig meer zullen zijn. In hoeverre wordt dit voorstel gedaan omdat de commissie fusietoets in haar beoordeling toch onvoldoende rekening houdt of kan houden met krimp, zo vragen zij. En in hoeverre is dit dan ook aan de orde bij andere vormen van samenwerking tussen scholen in regio's die willen anticiperen op dalende leerlingaantallen, dus bij samenwerking tussen twee openbare scholen of tussen twee bijzondere scholen, zo willen deze leden weten.

Het voorstel om de fusietoets te laten vervallen bij die bestuurlijke fusie die nodig is om tot een fusie tot samenwerkingschool te kunnen komen, heeft geen relatie met de wijze waarop de commissie fusietoets in het onderwijs rekening houdt met de mate van leerlingendaling bij het beoordelen van fusieaanvragen. Dit voorstel komt voort uit de praktijk van de bestuurlijke fusie die op een ondeelbaar moment wordt gevolgd door een institutionele fusie. Veel institutionele fusies moeten namelijk eerst worden voorafgegaan door een bestuurlijke fusie om de te fuseren scholen onder hetzelfde bestuur te kunnen brengen. Deze bestuurlijke fusie vindt dan vaak plaats op eenzelfde, ondeelbaar moment met de institutionele fusie. De huidige praktijk is dat deze bestuurlijke fusie op

een ondeelbaar moment niet afzonderlijk getoetst wordt.⁵ Er vindt namelijk strikt genomen geen «overdracht van de instandhouding van een school» plaats, nu op een ondeelbaar moment ook een institutionele fusie plaatsvindt met de overgedragen school. Alleen de institutionele fusie wordt dan getoetst, mede aan de hand van de fusie-effect rapportage. Deze praktijk geldt thans voor elke bestuurlijke fusie die gelijktijdig gevolgd wordt door een institutionele fusie. In onderhavig wetsvoorstel wordt de praktijk van bestuurlijke fusie op een ondeelbaar moment ten behoeve van de institutionele fusie tot samenwerkingsschool gecodificeerd. De institutionele fusie wordt vervolgens dan ook niet meer onderworpen aan de fusietoets, maar uiteraard wel aan het continuïteitscriterium van de samenwerkingsschool. Door deze praktijk te codificeren wordt duidelijk dat de bestuurlijke fusie die niet op een ondeelbaar moment gevolgd wordt door een institutionele fusie tot samenwerkingsschool, wel toetsplichting blijft (mits boven de toetsdrempel).

Waarom wordt niet voorgesteld om dit ook de kern te maken bij andere samenwerkings- en fusieprocessen tussen scholen, zo vragen de eerdergenoemde leden.

Het opstellen van een fusie-effectrapportage is verplicht bij alle fusies, ook wanneer deze niet toetsplichtig zijn. Dit is geregeld in artikel 64a, derde lid, van de WPO en de daarmee vergelijkbare bepalingen in de andere onderwijswetten. Voor de fusie-effectrapportage geldt op grond van artikel 10, onderdeel h, van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) een instemmingsbevoegdheid van de medezeggenschapsraad. Ook bij andere samenwerkingsprocessen dan fusie of totstandkoming van een samenwerkingsschool geldt voor de medezeggenschapsraad – op grond van artikel 11, onderdeel d, van de WMS – een adviesrecht. Daaraan gekoppeld geldt een instemmingsrecht voor de personeelsgeleding van de medezeggenschapsraad op de regeling van de personele gevolgen van het aangaan, verbreken of wijzigen van een duurzame samenwerking en een instemmingsrecht van de oudergeleding voor de regeling van de gevolgen voor de ouders of leerlingen (artikel 12, eerste lid, onder a, artikel 13, eerste lid, onder a, en artikel 14, eerste lid, onder a, van de WMS). Ondanks deze wettelijke waarborgen, zijn er goede redenen om bepaalde fusies te toetsen. Met dit wetsvoorstel is een fusie tot samenwerkingsschool echter niet langer toetsplichtig. De reden daarvoor is dat bij de vorming van een samenwerkingsschool al wordt getoetst op de continuïteit.

De leden van de PvdA-fractie willen weten of de regering overwogen heeft voorwaarden aan de afstand tussen scholen en de schaalgrootte van scholen na fusie aan het continuïteitscriterium toe te voegen. Tevens vragen zij of er zorgvuldige procedures zijn om deze voorwaarden mee te wegen in de beslissing om scholen al dan niet te laten fuseren. Zij vragen met welke procedure initiatiefnemers van een samenwerkingsschool moeten aantonen dat de continuïteit van de scholen in het geding is. De regering heeft bij de vormgeving van het continuïteitscriterium het advies van de hoogleraren van de NCOR gevolgd om voor het po de opheffingsnorm als uitgangspunt te nemen en heeft niet overwogen om daarnaast extra eisen te stellen aan de afstand tussen de fuserende scholen of schaalgrootte. De regering is van mening dat de fusiepro-

⁵ Deze praktijk-toepassing is vastgelegd in 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, 25350).

cedure voldoende waarborgen biedt voor leerlingen, ouders en leraren om te kunnen ingrijpen wanneer de fusie volgens hen onwenselijk is op grond van afstand of omvang. Voor alle fusies in het onderwijs geldt dat besturen een fusie-effectrapportage zullen moeten opstellen waarin zij rekenschap afleggen over het doel van de fusie en de gevolgen daarvan. Voor het voortgezet onderwijs geldt daarnaast als voorwaarde in de WVO dat bij een scholenfusie het voedingsgebied van één van de scholen die wil fuseren voor minstens 20 procent overlapt met het voedingsgebied van de andere school. Deze eis geldt dus ook bij de vorming van een samenwerkingschool in het vo.

Initiatiefnemers vermelden bij hun aanvraag voor een samenwerkingschool op grond van welk leerlingenaantal en welke peildatum zij menen te voldoen aan het continuïteitscriterium. Bij de behandeling van de aanvraag wordt gecontroleerd of deze aantallen kloppen en of inderdaad wordt voldaan aan het continuïteitscriterium.

De leden van de SP-fractie vragen of met het nieuwe continuïteitscriterium de onwenselijke concurrentie tussen scholen wordt beëindigd. Met dit wetsvoorstel verruimt de regering de mogelijkheden voor openbare en bijzondere besturen om in goed overleg tot een toekomstbestendig onderwijsaanbod te komen met behoud van de variëteit tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Met name in gebieden waar het scholenaanbod door leerlingendaling te ruim is geworden, is het van belang dat besturen over de grenzen van de bijzondere identiteit en het openbare karakter heen de handen ineen slaan. Daarmee draagt dit wetsvoorstel eraan bij dat de herstructurering van het scholenaanbod op een gecontroleerde manier tot stand komt en de bereikbaarheid en diversiteit van het onderwijsaanbod in het oog worden gehouden.

De leden van genoemde fractie vragen vervolgens wat zwaarder weegt: het belang van de continuïteit van onderwijs in krimpgebieden waarborgen door scholen onbelemmerd een samenwerkingschool te laten vormen, of het belang van de samenwerkingschool als uitzonderingsvariant, waarbij een school moet voldoen aan het continuïteitscriterium en binnen 10 maanden een oplossing moet vinden.

De regering is van mening dat niet gekozen hoeft te worden tussen enerzijds de continuïteit van onderwijs en anderzijds de samenwerkingschool als uitzonderingsvariant. De vereenvoudiging van de samenwerkingschool is één van de maatregelen die de regering neemt om de bereikbaarheid en diversiteit van het onderwijsaanbod op peil te houden. Met het wetsvoorstel worden de mogelijkheden voor besturen uitgebreid om een oplossing te vinden in situaties waarin het bestaande scholenaanbod te ruim is geworden. De vorming van een samenwerkingschool wordt ook in plaatsen met een lage opheffingsnorm en regio's waar openbaar of bijzonder onderwijs dreigt te verdwijnen een reële optie. Dat neemt niet weg dat het uitgangspunt van de grondwetswijziging in 2006 is dat de samenwerkingschool een uitzonderingsvariant is binnen het duale bestel.

Zij vragen tenslotte hoe de regering gaat voorkomen dat door het wegvallen van de fusietoets er grote scholen ontstaan waarbij de individuele leerling op de achtergrond verdwijnt.

Mede naar aanleiding van een (later ingetrokken) motie van het Kamerlid Ypma heeft de regering ervoor gekozen om de fusietoets voor de fusie tot samenwerkingschool af te schaffen. De reden hiervoor is dat de samenwerkingschool thans twee keer getoetst wordt op de continuïteit. Eén keer door middel van een toets op het wettelijke continuïteitscriterium van de samenwerkingschool als uitzonderingsvariant, en vervolgens nog een keer in het kader van de fusietoets als rechtvaardiging op een mogelijke significante belemmering van de variatie van het scholen-

aanbod. De fusietoets zal vrijwel altijd een uitkomst van goedkeuring hebben wanneer de continuïteit van scholen in het geding is. Daarom is de regering van mening dat deze toets achterwege kan blijven. Het is inderdaad mogelijk dat er zeer grote samenwerkingsscholen ontstaan. Leraren en ouders hebben daar een stem in, doordat de medezeggenschapsraden van de betrokken scholen instemmingsbevoegdheid hebben. De regering hecht overigens veel waarde aan de borging van de menselijke maat in het onderwijs. Het is van belang dat iedere leerling, ouder en leraar zich herkend en gekend voelt. In de Kamerbrief fusietoets in het onderwijs heeft de regering daarom voorgesteld dat er een algemene zorgplicht menselijke maat voor besturen wordt ingevoerd.⁶ De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre dit continuïteitscriterium niet strijdig is met de grondwettelijke opvatting dat de samenwerkingsschool een uitzondering moet blijven en ontvangen zij graag een reactie hierop.

De regering is van mening dat het in het wetsvoorstel opgenomen continuïteitscriterium niet in strijd is met de Grondwet. Ook met het nieuwe criterium blijft de samenwerkingsschool een uitzondering op het duale bestel.

Deze leden constateren dat het met dit wetsvoorstel makkelijker wordt een samenwerkingsschool te starten dan een gewone fusie tussen scholen. Zij vragen hoe volgens de regering zich dit verhoudt tot de opvatting dat in termen van de Grondwet de samenwerkingsschool een uitzondering is op het duale stelsel.

Naar het oordeel van de regering wordt de fusie tot samenwerkingsschool niet «makkelijker» dan een institutionele fusie tussen twee openbare of twee bijzondere scholen. Er blijft een wettelijke toets op de continuïteit van toepassing. De regering is daarmee van mening dat ondanks de voorgestelde vereenvoudiging van de procedure bij een fusie tot samenwerkingsschool de samenwerkingsschool nog steeds een uitzonderingsvariant zal zijn binnen het bestel. Het voldoen aan de eis van het wettelijke continuïteitscriterium maakt dat het fuseren tot samenwerkingsschool nog steeds niet ongeclausuleerd kan plaatsvinden.

De leden van de D66-fractie vragen waarom er is gekozen voor de getallen 83 en 200 als basis voor de formule voor wanneer continuïteit in het gedrang komt, $4/3^e$ en $3/2^e$ bij het voortgezet onderwijs, en zes jaar als tijdshorizon.

De (grond-)wetsgeschiedenis heeft als voorwaarde gesteld 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 stellen ook de hoogleraren van het NCOR in het advies «Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden». Wel relateren zij deze criteria expliciet aan de opheffingsnormen in een gebied. Dit advies heeft de regering overgenomen en het continuïteitscriterium is vormgegeven aan de hand van objectieve criteria gerelateerd aan de opheffingsnorm. Voor de onderbouwing van de getallen 83 en 200 als basis voor de formule voor wanneer continuïteit in het gedrang komt voor het basisonderwijs, verwijs ik naar de antwoorden op de vragen van de SGP-fractie onder 2.2. De factoren $4/3$ en $3/2$ voor het voortgezet onderwijs leiden bij vermenigvuldiging met de betreffende opheffingsnormen voor categorale scholen respectievelijk scholen in een scholengemeenschap tot een uitkomst ter hoogte van de desbetreffende stichtingsnormen. De continuïteit van scholen en scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs komt reeds in een eerder stadium in gevaar dan bij

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 32 040, 26.

een aantal leerlingen gelijk aan de opheffingsnorm. In de praktijk besluiten besturen daarom al tot fusie als het aantal leerlingen onder de stichtingsnorm geraakt. De zes jaar als tijdshorizon vloeit voort uit de wettelijke eis dat een basisschool binnen vijf jaar de stichtingsnorm moet halen. Door te eisen dat een school minstens zes jaar is bekostigd, staat vast dat de stichtingsnorm is behaald. Zo wordt voorkomen dat men een openbare of bijzondere school zou kunnen stichten om die binnen enkele jaren van noodlijdend bestaan te fuseren tot een samenwerkingschool met een andere bijzondere of openbare school. Overigens staan in het voorgestelde artikel in de WVO, artikel 53d, derde lid, twee technische onvolkomenheden, die worden hersteld met bijgevoegde nota van wijziging.

Tevens vragen zij op welke wijze wordt bepaald wie het bevoegd gezag van de samenwerkingschool is.

De keuze wie het bevoegd gezag vormt van de samenwerkingschool wordt overgelaten aan de betrokken schoolbesturen.

Hoe wordt de gelijkwaardigheid van bijzonder en openbaar onderwijs gewaarborgd door zowel het bevoegd gezag als de identiteitscommissie, zo vragen deze leden van de D66-fractie.

Een samenwerkingschool is een school waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven. Dit wordt ook vastgelegd in de statuten van de stichting en hiermee is de gelijkwaardigheid ervan gewaarborgd. Er kan niet zomaar besloten worden dat het openbaar of het bijzonder onderwijs niet langer gegeven wordt. Het bevoegd gezag is verplicht om een identiteitscommissie in te stellen en in de statuten, het schoolplan en de schoolgids daar het nodige over op te nemen. De gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs wordt verder geborgd door de identiteitscommissie van de samenwerkingschool. De identiteitscommissie geeft vorm aan de bijzondere identiteit en het openbare karakter van de school. Bij de samenstelling van de identiteitscommissie is er sprake van een evenwichtige verdeling van openbaar en bijzonder onderwijs.

De leden van genoemde fractie stellen ook de vraag of met dit wetsvoorstel alle regels vervallen met betrekking tot de samenstelling van het bestuur waar de samenwerkingschool onder valt en zo nee, welke regels dan in stand blijven.

Met dit wetsvoorstel vervallen de regels die nu gelden voor de samenstelling van het bestuur van een school zoals die nu zijn opgenomen in artikel 17d van de WPO of 53d van de WVO. Wel gelden uiteraard nog steeds de regels die gelden voor de samenstelling van een openbaar bestuur of een samenwerkingsbestuur in het geval een samenwerkingschool hieronder valt.

Zij vragen eveneens wat de rolverdeling is tussen de gemeente, die toeziet op het aanbod van openbaar onderwijs, en de benoeming van leden van de identiteitscommissie en bevoegd gezag van de samenwerkingschool.

De identiteitscommissie adviseert het bevoegd gezag over het vormgeven van de bijzondere identiteit en het openbare karakter van de samenwerkingschool. Het bevoegd gezag is vervolgens eindverantwoordelijk voor de samenwerkingschool. De gemeente ziet toe op het behoud van het specifieke karakter van het openbaar onderwijs. Dat doet zij via de verslaglegging van het bevoegd gezag over de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs op de samenwerkingschool. Bij een stichting voor openbaar onderwijs die een samenwerkingschool in stand houdt, of bij een samenwerkingsbestuur, houdt de gemeente eveneens toezicht op het stichtingsbestuur.

Tenslotte vragen de leden van genoemde fractie of de regering kan aangeven aan wat voor soort «geschillenbeslechter» zij denkt wanneer er onverhoopt een geschil ontstaat tussen identiteitscommissie en bevoegd gezag.

De regering wil zich niet meer dan voor het behoud van het duale bestel noodzakelijk is, mengen in de bestuurlijke inrichting van scholen. Daarom is het volgens het wetsvoorstel alleen verplicht om in de statuten een voorziening voor het beslechten van geschillen op te nemen. Het is aan de betrokken besturen om voorafgaand aan de fusie te bepalen wat er in de statuten over de geschillenvoorziening wordt opgenomen en welke vorm een eventuele geschillenbeslechter krijgt. Aangezien de rechtspersoon zelf gaat over zijn statuten, is het ook aan de rechtspersoon om daarin een keuze te maken.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere toelichting op de noodzaak om het continuïteitscriterium aan te passen.

De mogelijkheid om een samenwerkingschool te vormen bestaat al sinds 2011. Van die mogelijkheid is tot op heden echter geen gebruik gemaakt. Het continuïteitscriterium dat nu gehanteerd wordt, blijkt de vorming van een samenwerkingschool in de weg te staan. Nu moet met een prognose worden aangetoond dat één van de vormende scholen binnen zes jaar onder de opheffingsnorm komt. Deze voorwaarde blijkt met name in gemeenten met een lage opheffingsnorm een belemmering te zijn. In de praktijk blijken po schoolbesturen in dergelijke gemeenten ruim voordat de opheffingsnorm in beeld komt fusie of sluiting te overwegen. Zij hanteren bijvoorbeeld een grens van tachtig of honderd leerlingen, omdat zij van mening zijn dat onder die grens de organiseerbaarheid en kwaliteit van het onderwijs teveel onder druk komen te staan. Bij dergelijke lage aantallen zal een school bijvoorbeeld genoodzaakt zijn meer dan twee leerjaren samen te voegen in een combinatieklas. In de praktijk wordt dus een andere grens gehanteerd dan de wettelijke opheffingsnorm, maar ontbreekt nu de mogelijkheid om openbaar én bijzonder onderwijs in één school levensvatbaar te houden. De laagste opheffingsnorm is 23. Voor 179 gemeenten geldt een opheffingsnorm onder de tachtig leerlingen. Daarnaast blijkt dat prognoses niet altijd goed werken in gemeenten met een lage opheffingsnorm. Besturen zijn gebaat bij een criterium dat uitgaat van een gerealiseerd leerlingenaantal in plaats van een prognose.

Zij vragen of nog sprake is van de grondwettelijke uitzonderingspositie voor samenwerkingscholen, nu steeds meer scholen onder de uitzondering komen te vallen en zelfs een derde van alle basisscholen een samenwerkingschool kunnen vormen.

De regering is van oordeel dat ook met het voorgestelde continuïteitscriterium sprake is van een uitzonderingsvariant zoals volgt uit de grondwetsgeschiedenis. Er is namelijk nog steeds sprake van een geobjectiverde norm die gerelateerd is aan de opheffingsnorm. Daarnaast geldt dat een samenwerkingschool niet gesticht kan worden en alleen door fusie van bestaande scholen kan ontstaan. De regering acht het niet realistisch uit te gaan van een puur rekenkundige benadering waardoor kan worden «berekend» dat zelfs een derde van alle basisscholen een samenwerkingschool kunnen vormen. De eerste vraag die besturen zich zullen stellen, is of het inslaan van deze nog altijd relatief ingewikkelde weg voor hen voordelen biedt boven een reguliere fusie of bestuursoverdracht of eenvoudigweg de school waar het om gaat «gewoon» laten doorgaan in de bestaande toestand.

De leden van deze fractie vragen waarom het nodig is om de nieuwe norm in alle gemeenten, dus ook in de grote steden, te laten gelden. De regering wil aan scholen in grote steden niet per definitie de mogelijkheid onthouden om te fuseren tot samenwerkingschool. Die

mogelijkheid bestaat nu ook. Bij de verruiming van het continuïteitscriterium heeft de regering er wel voor gekozen om de grootste verruiming te creëren in gemeenten met de laagste opheffingsnormen, dat zijn de gemeenten met de laagste leerlingendichtheid. Er is daarom gekozen voor een afnemende marge boven de opheffingsnorm. Zo ligt voor de gemeente Den Haag met een opheffingsnorm van tweehonderd volgens dit wetsvoorstel het continuïteitscriterium ook op tweehonderd. Voor Utrecht, dat een opheffingsnorm van 186 heeft, is de uitkomst van de formule voor het continuïteitscriterium 191. Voor een afnemende marge boven de opheffingsnorm is gekozen, omdat er in gemeenten met een hogere leerlingendichtheid ook een ruimer aanbod van fusiepartners zal zijn en een fusie met een andere openbare dan wel bijzondere school dan meer voor de hand ligt.

Ook stellen deze leden de vraag of de regering het wenselijk acht dat scholen in dichtbevolkt gebied tot een samenwerkingschool overgaan, zonder de dreiging van krimp en zonder de toepassing van de fusietoets. Ook in dichtbevolkte gebieden kunnen samenwerkingscholen worden gevormd. Daarin wordt met dit wetsvoorstel geen verandering gebracht. De regering acht de kans echter klein dat in deze gebieden veel samenwerkingscholen gevormd zullen worden. Scholen zullen in die gebieden naar verwachting eerder opteren voor een fusie met een school die ook openbaar respectievelijk bijzonder is, want dat is gemakkelijker en voor henzelf veelal wenselijker. Daarnaast is de regering van oordeel dat het er voor de vorming van samenwerkingscholen niet toe doet in hoeverre er sprake is van leerlingendaling of niet. Aan de hand van het continuïteitscriterium wordt alleen getoetst of de continuïteit van de school wordt bedreigd. Ook onder de huidige wet kunnen in dichtbevolkte gebieden samenwerkingscholen worden gevormd.

Erkent de regering dat met deze generieke norm de dreiging van schoolsluiting niet meer het doorslaggevend criterium hoeft te zijn om tot een samenwerkingschool over te gaan, zo vragen de leden van genoemde fractie.

Bij de totstandkoming van de grondwetswijziging was het uitgangspunt dat de samenwerkingschool slechts mogelijk zou zijn als de continuïteit van het openbaar en bijzonder onderwijs vanwege een te gering aantal leerlingen op termijn in gevaar komt. In de nu geldende bepalingen over de samenwerkingschool is het continuïteitscriterium gebaseerd op een prognose. Als kan worden aangetoond dat het leerlingaantal van één van de scholen binnen zes jaar onder de opheffingsnorm zal komen, mag een samenwerkingschool worden gevormd. Zoals eerder aangegeven is het bestaande criterium in de praktijk niet goed werkbaar voor besturen. Daarom wordt met dit wetsvoorstel een nieuw criterium geïntroduceerd. Ook de nieuwe invulling van het continuïteitscriterium is uitgewerkt in de vorm van objectieve getalscriteria. De formule is gerelateerd aan de opheffingsnorm, daarbij geldt een afnemende marge boven de opheffingsnorm, zodat regio's met een lage opheffingsnorm het meest profiteren. Met name in die regio's blijkt schoolsluiting in de praktijk eerder aan de orde te zijn. Onder 2.2 is de regering nader ingegaan op de formule.

Tenslotte vragen deze leden waarom een fusie tot een samenwerkingschool minder belemmeringen kent dan een reguliere fusie, terwijl de samenwerkingschool juist een uitzondering in het stelsel zou moeten zijn.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de SGP-fractie vragen allereerst of de regering onderkent dat een criterium dat gerelateerd is aan de opheffingsnorm niet per definitie uitdrukking hoeft te zijn van een toets of sprake is van een bedreiging van de continuïteit.

De regering onderkent dat niet elk criterium dat gerelateerd is aan de opheffingsnorm betekent dat sprake is van een bedreiging van de continuïteit. De regering heeft gezocht naar een werkbaar criterium dat daarmee nauw is verbonden. Dat is de reden waarom het voorstel van het lid Ypma om als maat voor het continuïteitscriterium vier maal de opheffingsnorm te hanteren niet door de regering is overgenomen.

Vervolgens stellen de leden van genoemde fractie de vraag hoe de regering zich rekenschap geeft van de constatering van het NCOR in haar rapport dat het niet voldoet aan de wettelijke getalsnormen per definitie moet betekenen dat sprake is van discontinuïteit van het onderwijs.⁷ De regering is van oordeel dat de voorgestelde wettelijke getalsnorm (het continuïteitscriterium) in lijn met de uitgangspunten van de grondwetswijziging, een dreigende discontinuïteit van het onderwijs als uitgangspunt heeft. Tegelijk heeft zij ervoor gezorgd dat het getalscriterium niet zo rigide is, dat vorming van een samenwerkingschool in de praktijk pas een optie is als het te laat is. Onder 2.2 is de regering nader ingegaan op de formule.

Eveneens vragen deze leden of de regering nader kan onderbouwen dat een getalsmatig criterium dat bijna vier maal zo hoog kan zijn als de opheffingsnorm nog als bedreiging van de continuïteit aangemerkt kan worden.

Onder 2.2 is uiteengezet hoe de formule tot stand is gekomen.

Deze leden vragen waarom de regering een samenwerkingschool ook mogelijk wil maken in situaties waarin een bedreiging van de continuïteit niet reëel is. Zij wijzen op situaties waarin scholen voldoen aan het criterium van het wetsvoorstel, maar waarin het leerlingaantal al jaren stabiel is en prognoses een stabiel beeld blijven geven. De situatie die door de fractie wordt geschetst, kan zich ook nu voordoen. Ook nu kan het gebeuren dat een school in staat is om een samenwerkingschool te vormen terwijl er sprake is van een stabiel aantal leerlingen. Het geldt in ieder geval voor de scholen die onder de opheffingsnorm in stand worden gehouden. Zij kunnen een samenwerkingschool vormen ook als de situatie stabiel is en ook wanneer zij groeien.

Waarom heeft de regering geen aanvullende criteria opgenomen om te waarborgen dat in elke concrete situatie daadwerkelijk sprake is van een bedreiging van de continuïteit, zo vragen zij.

De regering heeft gekozen voor een geobjectiverde en eenduidige uitwerking van het continuïteitscriterium gerelateerd aan de opheffingsnorm, waarmee de rechtszekerheid gediend wordt. Zij is van oordeel dat door de afnemende marge boven de opheffingsnorm voldoende geborgd is dat een samenwerkingschool alleen gevormd kan worden wanneer de continuïteit in het geding is.

5.2. Vereenvoudiging van de bestuurlijke vormgeving van een samenwerkingschool

De leden van de VVD-fractie lezen dat er in het verleden niet voor is gekozen om een stichting voor openbaar onderwijs in staat te stellen om een samenwerkingschool in stand te houden. Wat was de reden hiervoor en wat is de aanleiding om dit nu wel te doen?

⁷ Zie bijlage bij *Kamerstukken II 2009/10*, 31 293, nr. 202, p. 29.

Het belangrijkste argument destijds was dat een openbaar bestuur geen vorm kan geven aan bijzonder onderwijs. Op het niveau van het bestuur zal bij een openbaar bestuur het openbare karakter teveel overheersen. Bij de totstandkoming van het eerste wetsvoorstel over de samenwerkings-school is de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs belegd op bestuursniveau en is dus afgezien van de mogelijkheid om een samenwerkings-school onder een openbaar bestuur mogelijk te maken. De aanleiding om het nu wel mogelijk te maken dat een samenwerkings-school ressorteert onder een stichting voor openbaar onderwijs is gelegen in het feit dat de gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs niet langer op bestuursniveau wordt geregeld, maar op het niveau van de school in de vorm van een identiteitscommissie.

Voorts vragen deze leden of er voorbeelden zijn van situaties waar een informele samenwerking tussen een bijzondere en een openbare school uiteindelijk tot verschraling van de diversiteit van het onderwijsaanbod is gekomen. Welke oorzaken lagen hier aan ten grondslag en in hoeverre zou dit, indien men de samenwerking conform voorliggend voorstel had geformaliseerd, voorkomen zijn, zo vragen de leden van genoemde fractie.

In formele zin is er in deze gevallen in ieder geval sprake van verschraling van het onderwijsaanbod. De school is immers officieel een openbare of een bijzondere school. De informele status van de bijzondere identiteit en het openbare karakter biedt onvoldoende zekerheid voor ouders, leerlingen en leraren dat zowel het openbare karakter als de bijzondere identiteit op termijn behouden blijven. Bij een bestuurswissel of een koerswijziging kan het duale aspect verdwijnen. Er zijn ons geen gevallen bekend van informele samenwerkings-scholen waarbij dit is gebeurd.

De leden van genoemde fractie constateren dat de manier waarop de rol van de identiteitscommissie wordt vormgegeven tussen scholen kan verschillen. Deze leden vragen of er wel criteria, richtlijnen of een leidraad komt of dat dit geheel vrij aan het schoolbestuur wordt overgelaten. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld dat de identiteitscommissie gevraagd en ongevraagd het bevoegd gezag en de directeur adviseert over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de samenwerkings-school. Daarnaast bevat het wetsvoorstel de verplichting dat de statuten van de stichting die de samenwerkings-school 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 alsmede een voorziening voor het beslechten van geschillen tussen het bevoegd gezag en de identiteitscommissie. Bij de samenstelling van de identiteitscommissie moet sprake zijn van een evenwichtige verdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De regering zal niet met verdere nadere regelgeving, richtlijnen of criteria komen die zien op de rol van de identiteitscommissie.

Voorts merken deze leden op dat de gemeente invloed zal houden op de statuten betreffende de identiteitscommissie en dat er een jaarlijks verslag naar de gemeenteraad zal worden gestuurd. Zij willen weten in hoeverre er bij een gemeenteraad voldoende kennis aanwezig is om hier een goed oordeel over te vormen en of er nog wordt voorzien in additionele informatievoorziening, bijvoorbeeld statuten of richtlijnen.

De regering vertrouwt erop dat de gemeenten in staat zijn dit wetsvoorstel goed uit te voeren waar het hun toezichtstaak op het openbaar onderwijs in samenwerkings-scholen betreft. Dat neemt niet weg dat het voornemen bestaat om in gesprek te gaan met de Vereniging van Nederlandse

Gemeenten over de vraag of er bij gemeenten behoefte bestaat aan ondersteuning op dit vlak.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de identiteitscommissie een adviserende functie heeft richting het bevoegd gezag van de samenwerkingschool. Het bevoegd gezag blijft verantwoordelijk voor het handhaven van de statutair vastgelegde openbare en bijzondere grondslag van de samenwerkingschool. Wanneer er een geschil ontstaat tussen de identiteitscommissie en het bevoegd gezag, heeft deze laatste partij dus ook het laatste woord, zo merken zij op. Deze leden vragen of de regering hierop kan ingaan. En zij stellen de vraag of de regering mogelijkheden ziet om de identiteitscommissie een meer gelijkwaardige positie te geven ten opzichte van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag blijft altijd eindverantwoordelijk voor de school. Dat gegeven gaat niet samen met een identiteitscommissie met een gelijkwaardige positie en evenmin met een identiteitscommissie die bijvoorbeeld beslissingsbevoegdheid heeft als het gaat om zaken die de bijzondere identiteit of het openbare karakter betreffen. De regering heeft er wel voor gekozen om de positie van de identiteitscommissie ten opzichte van het bevoegd gezag zo sterk mogelijk te maken door in het wetsvoorstel de verplichting op te nemen om in de statuten te voorzien in een geschillenregeling. Wanneer het bevoegd gezag een advies van de commissie niet overneemt, kan de identiteitscommissie besluiten om dit als geschil voor te leggen.

De leden van genoemde fractie merken op dat het lid Ypma heeft voorgesteld om de afspraken rond zeggenschapsverdeling op een minder formele manier vast te leggen in een «plan van het onderwijs». De regering geeft aan, zo constateren deze leden, dat daarmee onvoldoende recht wordt gedaan aan de wettelijke bescherming van de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Deze leden vragen de regering dit verder toe te lichten.

De regering heeft gekozen voor een formele verankering van de identiteitscommissie in de statuten en niet voor een informele manier van vastleggen in een «plan van het onderwijs». Door in de statuten vast te leggen wat de identiteitscommissie doet en hoe, wordt de gelijkwaardige positie van zowel de bijzondere identiteit als het openbare karakter duurzaam verankerd en bestaat er rechtszekerheid voor de betrokkenen. Een «plan van onderwijs» geeft niet voldoende rechtszekerheid voor de betrokkenen.

Ook vragen zij de regering in te gaan op de vraag of zij verwacht dat dit in de statuten wel altijd voldoende uitgewerkt zal worden, ook gezien de rol van de identiteitscommissie per school verschillend kan zijn.

Het is aan de betrokkenen, dat wil zeggen ouders, leraren, bestuurders en gemeente, om zorg te dragen voor een goede uitwerking van de rol en werkwijze van de identiteitscommissie. Identiteitscommissies van verschillende samenwerkings scholen onder hetzelfde bestuur kunnen dan ook per school verschillend zijn ingericht. Deze verschillen worden dan vastgelegd in de statuten. De regering verwacht niet dat de statuten onvoldoende uitgewerkt zullen worden. De betrokkenen hebben er namelijk alle belang bij dat de afspraken die voorafgaand aan de fusie zijn gemaakt, zorgvuldig worden vastgelegd in de statuten.

Zij vragen vervolgens of het de regering niet van belang lijkt om garanties voor de identiteit van de fuserende scholen verplicht statutair vast te laten leggen.

De regering vindt dat er voldoende garanties voor de identiteit en het openbare karakter van de fuserende scholen zijn vastgelegd via de eisen die het wetsvoorstel stelt aan een samenwerkingschool en aan de

identiteitscommissie. Een samenwerkingsschool is per definitie een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Het kan dus niet zo zijn dat de statutaire doelstelling van de school alleen het geven van openbaar of alleen het geven van bijzonder onderwijs is. Een samenwerkingsschool heeft ook altijd een identiteitscommissie die gevraagd en ongevraagd adviseert over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de school. Het wetsvoorstel stelt eisen aan de statuten waar het de identiteitscommissie betreft en regelt dat bij de samenstelling van de identiteitscommissie er sprake moet zijn van een evenwichtige verdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

De leden van genoemde fractie willen weten of de regering het met deze leden eens is dat naast wijziging van de statuten en het uitbrengen van verslag over de bijzondere identiteit en het openbare karakter in schoolgids en schoolplan, een aanvullend «plan van het onderwijs» hier voor schoolbestuur en identiteitscommissie duidelijkheid en houvast in zou kunnen bieden.

Het wetsvoorstel bevat al de verplichting om in het schoolplan en de schoolgids aan te geven op welke wijze de identiteitscommissie invulling geeft aan de identiteit en het openbare karakter. Het is aan het bevoegd gezag en betrokkenen of zij een aanvullend «plan van onderwijs» opstellen, bijvoorbeeld als nadere uitwerking van de statutaire bepalingen. De regering is daar niet op tegen, maar zal een dergelijk plan niet verplichten om de administratieve lasten voor besturen niet te verhogen.

De leden van deze fractie merken op dat de regering aangeeft dat het probleem van instandhouding van een samenwerkingsschool door een openbaar bestuur wordt opgelost doordat niet het bestuur maar de gemeenschap van ouders en leraren op de school zelf vorm geeft aan bijzonder onderwijs en dat daarbij zoveel mogelijk wordt aangesloten op in de praktijk ontwikkelde modellen. De leden van genoemde fractie vragen of de regering deze in de praktijk ontwikkelde modellen kan toelichten.

In veel gevallen zijn ouders, leraren en soms ook andere belanghebbenden betrokken bij het gesprek over de bijzondere identiteit en het openbare karakter van de informele samenwerkingsschool. Dat kan verschillende vormen aannemen, zoals bijvoorbeeld een raad van advies waarin ook vertegenwoordigers van bijvoorbeeld de kerkgemeenschap en het dorp plaatsnemen, of een interne commissie van ouders en leraren. In sommige gevallen is dit ook belegd bij de medezeggenschap. Wat de verschillende vormen of modellen met elkaar gemeen hebben is dat er vanuit verschillende invalshoeken het gesprek plaatsvindt over de vormgeving van de bijzondere identiteit en het openbare karakter van de school.

Tevens vragen zij of er bij de regering voorbeelden bekend zijn van samenwerkingsscholen onder openbaar bestuur waar het bijzonder onderwijs in het gedrang is gekomen en zo ja, hoe daar in deze voorbeelden op is gereageerd.

Er bestaan nu geen samenwerkingsscholen onder een openbaar bestuur. Er bestaan wel openbare scholen die zich als samenwerkingsschool presenteren. Het is de regering niet bekend of en zo ja in hoeverre het bijzonder onderwijs op deze scholen in het gedrang is gekomen. Overigens varieert de mate waarin aandacht wordt besteed aan de identiteit sterk tussen informele samenwerkingsscholen. Dit kan ook in de loop van de tijd variëren. Dat blijkt uit de gesprekken die ambtenaren hebben gevoerd met schoolbesturen. Een informele samenwerkings-

school die op papier openbaar is, biedt ouders en leraren onvoldoende zekerheid dat de bijzondere identiteit langdurig behouden blijft.

Tevens willen deze leden weten welke oplossingen denkbaar zijn als dergelijke problemen zich toch zouden voordoen op samenwerkings-scholen onder een openbaar bestuur.

Bij een samenwerkings-school onder een openbaar bestuur ziet de identiteitscommissie erop toe dat het bijzonder onderwijs niet in het gedrang komt. De verantwoordelijkheden van de identiteitscommissie zijn vastgelegd in statuten.

Ziet de regering mogelijkheden om meer gelijkwaardigheid te bereiken tussen openbaar en bijzonder onderwijs binnen samenwerkings-scholen onder openbaar bestuur naast de vormgeving op schoolniveau, zo vragen de voornoemde leden.

De regering is van oordeel dat door de vormgeving van de samenwerkings-school op het schoolniveau en de voorwaarden die het wetsvoorstel stelt aan de identiteitscommissie, er voldoende waarborgen zijn voor de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Zij is van oordeel dat aanvullende maatregelen niet noodzakelijk zijn.

De leden van de SP-fractie merken op dat de regering gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs wil waarborgen door een wettelijk verplichte identiteitscommissie op schoolniveau. De leden vragen welke bevoegdheden de identiteitscommissie toegekend kan krijgen namens het bevoegd gezag.

De identiteitscommissie adviseert, gevraagd en ongevraagd, over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de identiteit van het bijzonder onderwijs en zij kan voorstellen daarover doen. In de statuten wordt – met inachtneming van deze wettelijke taakomschrijving – vastgelegd welke concrete bevoegdheden de identiteitscommissie heeft.

Daarnaast willen de leden weten wie de identiteitscommissie controleert en of zij daadwerkelijk op gelijkwaardige basis invulling geeft aan het openbare karakter en de identiteit van de samenwerkings-school. De identiteitscommissie adviseert over alle aangelegenheden die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de school. Bij de samenstelling van de commissie moet sprake zijn van een evenwichtige verdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. In het schoolplan en de schoolgids moet informatie worden opgenomen over de wijze waarop de commissie invulling geeft aan het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de samenwerkings-school. De vaststelling en wijziging van het schoolplan behoort tot de instemmingsbevoegdheden van de medezeggenschapsraad. Het is dus uiteindelijk de gemeenschap van ouders, leerlingen en leraren die vorm geeft aan het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de school.

Zijn er daarnaast sancties verbonden aan eventuele onordentelijke werkwijzen van identiteitscommissies? Zo ja, wie mag deze sancties dan opleggen? Zo nee, op welke manier kan een identiteitscommissie tot de orde geroepen worden, zo willen deze leden weten.

De identiteitscommissie speelt een belangrijke rol binnen de organisatie van de samenwerkings-school. Het zijn dan ook allereerst de mensen in en om de school (bevoegd gezag, ouders, leerlingen, personeel) die de identiteitscommissie zullen aanspreken als die commissie zich niet houdt aan de haar opgedragen taken en de werkwijze, zoals die zijn vastgelegd in de statuten. Bekostigingssancties kunnen uitsluitend aan de orde zijn indien wettelijke voorschriften niet zouden worden nageleefd door het

bevoegd gezag. Een onordentelijke werkwijze van een identiteitscommissie valt daar niet onder, omdat daarvoor geen wettelijke voorschrift bestaat. Een bekostigingssanctie is wel mogelijk als bijvoorbeeld de identiteitscommissie niet in de statuten zou zijn geregeld of als er helemaal geen identiteitscommissie is ingesteld. Dat zijn immers wel wettelijke verplichtingen die op het bevoegd gezag rusten.

De wijze waarop de identiteitscommissie invulling geeft aan het openbare karakter en de identiteit moet worden aangegeven in het schoolplan en de schoolgids. De leden van genoemde fractie vragen wie hier toezicht op houdt en eventueel kan ingrijpen als er geen sprake is van een (juiste) beschrijving.

De inspectie houdt risicogericht toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Als het schoolplan of de schoolgids geen beschrijving zou bevatten van de wijze waarop de identiteitscommissie invulling geeft aan de bijzondere identiteit en het openbare karakter, kan de inspectie de school daarop aanspreken of een bekostigingssanctie opleggen. De medezeggenschapsraad heeft een instemmingsrecht op de vaststelling en de wijziging van het schoolplan. Daarnaast voorzien de geldende onderwijswetten in een klachtenregeling.

Indien er sprake is van een geschil tussen het bevoegd gezag en de identiteitscommissie kan dit worden voorgelegd aan de statutair verankerde geschillenbeslechter. De leden vragen of hiervoor een speciale onafhankelijke geschillenbeslechter wordt ingesteld of dat samenwerkingsscholen een geschillenbeslechter naar hun keuze mogen instellen. Het is niet de bedoeling van de regering om een geschillenbeslechter voor te schrijven. Het wettelijk voorschrift beperkt zich tot het voorschrijven dat in de statuten een voorziening voor het beslechten van geschillen moet zijn opgenomen. Samenwerkingsscholen mogen een geschillenbeslechter instellen naar hun eigen keuze. Het is denkbaar dat besturen kiezen voor een gezamenlijke invulling van zo'n voorziening.

De leden van genoemde fractie vragen in hoeverre er ruimte blijft voor personeel van de «donerende» school bij de vorming van een samenwerkingsschool. Wat de leden betreft mag de vorming van een samenwerkingsschool namelijk niet leiden tot ontslagen bij de omvorming van het dienstverband naar een arbeidsovereenkomst of aanstelling. Bij een bestuurlijke fusie neemt het nieuwe bevoegd gezag alle rechten en plichten van het oude bevoegd gezag over. Daartoe behoort ook het voltallige personeel dat in gelijke betrekkingen en onder dezelfde voorwaarden als vermeld in de akte van aanstelling of benoeming moet worden benoemd. Dit is nu al geregeld in de artikelen 49 en 56 van de WPO, de artikelen 52 en 58 van de WEC en de artikelen 42c en 50 van de WVO. Deze artikelen gelden ook voor een bestuurlijke fusie die vooraf gaat aan de fusie tot samenwerkingsschool.

Ook een evenwichtig personeelsbestand is volgens de leden belangrijk om de gelijkwaardigheid tussen het openbare karakter en de identiteit van de samenwerkingsschool te waarborgen. Zij vragen hoe de regering in haar wetsvoorstel hier zorg voor gaat dragen.

Het bevoegd gezag benoemt het personeel. Als het bevoegd gezag een samenwerkingsschool in stand houdt, zal dat bevoegd gezag bij zijn benoemingsbeleid rekening houden met het feit dat op die school openbaar en bijzonder onderwijs wordt aangeboden.

De leden van de CDA-fractie willen weten waarom de suggestie van de Raad van State niet is overgenomen om af te zien van de constructie van de identiteitscommissie op schoolniveau.

Er is een drietal redenen waarom de regering een identiteitscommissie op schoolniveau belangrijk vindt. Ten eerste constateert de regering dat de eisen die nu worden gesteld aan de bestuurlijke inrichting een ingewikkelde organisatie oplevert die slecht aansluit op de praktijk. In de huidige wet is bepaald dat het bevoegd gezag van een samenwerkingschool te maken heeft met zowel een externe toezichthouder voor het bijzonder onderwijs als met de gemeente als externe toezichthouder voor het openbaar onderwijs. De identiteitscommissie op schoolniveau lijkt op in de praktijk bij informele samenwerkingscholen ontwikkelde modellen. Zaken die de samenwerkingschool aangaan worden daar op schoolniveau, het niveau van ouders en leraren, georganiseerd. Ten tweede bestaat nu de ongewenste situatie dat de gemeente als toezichthouder van het bevoegd gezag van de samenwerkingschool ook invloed uitoefent op het bestuur van de bijzondere scholen die onder hetzelfde bevoegd gezag vallen. Dat wordt opgelost met een identiteitscommissie op schoolniveau. Ten derde wordt het met de identiteitscommissie ook mogelijk een samenwerkingschool onder openbaar bestuur te vormen. Dat is nu niet het geval. Zo krijgen bijzondere en openbare besturen een meer gelijkwaardige positie.

Deze leden vragen de regering ook of zij het niet met hen eens is dat het hierbij gaat om de vrijheid van inrichting door de scholen en de overheid zich niet moet bemoeien met deze vrijheid van inrichting omdat dit aan de scholen is.

De regering maakt het met het wetsvoorstel gemakkelijker om een samenwerkingschool te vormen en in te richten. Zij bemoeit zich in zoverre met de inrichting van de samenwerkingschool dat er ten aanzien van de statuten van het bevoegd gezag een beperkt aantal wettelijke eisen geldt. Zo is er de verplichting om een identiteitscommissie in te richten en om een voorziening voor geschillen te treffen. Dat is nodig om voldoende waarborgen te bieden voor zowel de bijzondere identiteit als het openbare karakter van de samenwerkingschool, ook wanneer die school door een bijzonder of openbaar bestuur in stand wordt gehouden. Het is aan de bevoegde gezagsorganen van de scholen die betrokken zijn bij de fusie om voorafgaand aan de fusie af te spreken wat er precies omtrent de inrichting van de identiteitscommissie en de geschillenvoorziening wordt vastgelegd in de statuten van het bevoegd gezag van de samenwerkingschool. Kortom, de regering is van oordeel dat er sprake is van een beperkte inbreuk op de vrijheid van inrichting en een inbreuk die wordt gelegitimeerd door goede gronden die in de beantwoording van de voorafgaande vragen uiteen zijn gezet.

Verder vragen zij aan de regering wat de noodzaak is van het instellen van een verplichte identiteitscommissie, welk probleem hiermee wordt opgelost en wat de rechtvaardiging is van een dergelijk vergaand middel. De verplichte identiteitscommissie is een inrichtingsvoorschrift op schoolniveau die ervoor zorgt dat het duale bestel behouden blijft. Zij zorgt voor de balans tussen het openbare karakter van de school én de bijzondere identiteit van de school.

Ook informeren de leden van deze fractie waarom de aanvraag voor een samenwerkingschool moet worden voorafgegaan door een toets op het voldoen aan de voorwaarden voor de bestuurlijke inrichting. Ook op dit moment stelt de wet specifieke eisen aan de bestuurlijke vormgeving van het bevoegd gezag van een samenwerkingschool. Het wetsvoorstel wijkt daarin niet af van de huidige wetgeving. Het stelt alleen andere voorwaarden die in de praktijk eenvoudiger te realiseren zijn en minder ingrijpend zijn voor het bevoegd gezag. Als de school samenwerkingschool is geworden, moet die school vanaf dat moment (blijven)

voldoen aan de voorwaarden die gelden voor een samenwerkingschool en de regels voor de bestuursvorm waar de samenwerkingschool onder valt.

De leden vragen verder wat de reden is dat de regering de suggestie van de Raad van State – om te voorzien in wettelijk omschreven en in de statuten uit te werken garanties voor de identiteit van het bijzonder onderwijs – niet heeft opgevolgd.

De regering is van oordeel dat er wel degelijk is voorzien in wettelijke garanties voor de bijzondere identiteit van de samenwerkingschool. De garanties voor het bijzonder onderwijs in de samenwerkingschool zijn immers wettelijk verankerd in de aard van de samenwerkingschool, namelijk het geven van openbaar én bijzonder onderwijs. Daarnaast verplicht het wetsvoorstel dat er een identiteitscommissie is die adviseert over de invulling van het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de school. De taken en bevoegdheden van de identiteitscommissie die zien op het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de samenwerkingschool moeten in de statuten worden vastgelegd. In het schoolplan en de schoolgids wordt aangegeven op welke wijze de identiteitscommissie invulling geeft aan het openbare karakter en de bijzondere identiteit.

De voornoemde leden maken zich verder grote zorgen over de mogelijkheid dat de samenwerkingschool onder openbaar bestuur kan komen. Met de Raad van State zijn deze leden van mening dat ook dit punt indruist tegen de Grondwet. Graag ontvangen zij een nadere toelichting waarom de regering deze mening niet is toegedaan.

Artikel 23 Grondwet verankert de gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Volgens de regering wordt juist dit element van gelijkwaardigheid beter bediend door de mogelijkheid te bieden dat ook openbare besturen een samenwerkingschool in stand kunnen houden. Thans kan alleen een bijzonder bestuur een samenwerkingschool in stand houden, hetgeen zorgt voor ongelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs, te meer nu vrijwel alle openbare scholen op afstand zijn gezet van de gemeente en in stand worden gehouden door openbare stichtingen. Met de voorgestelde wijziging voldoet de regering juist meer aan de bedoeling van de grondwetgever. Overigens is het thans al mogelijk (tot de inwerkingtreding van de nu geldende bepalingen over de samenwerkingschool) om bijzonder onderwijs door een openbaar bestuur vorm te laten geven, namelijk door een openbare school uit te breiden met een bijzondere richting.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn van mening dat een statutair verankerde identiteitscommissie op schoolniveau onvoldoende is om de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs formeel te borgen binnen de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingschool. Zij vragen waarom gekozen wordt voor een vergaande bestuurlijke inmenging door de overheid, door middel van het instellen van een verplichte identiteitscommissie.

Ook op dit moment is er sprake van een bestuurlijke inmenging door de overheid, namelijk doordat voorgeschreven is dat de gemeente in samenspraak met de toezichthouder op de bijzondere identiteit het bestuur benoemt dat de samenwerkingschool in stand houdt. Daarmee mengt de overheid zich bij stichtingen die naast de samenwerkingschool ook bijzondere scholen in stand houden zelfs in de bestuurlijke aangelegenheden van deze bijzondere scholen. Daarnaast stelt de huidige wet een toezichthouder op de bijzondere identiteit verplicht. Het wetsvoorstel vermindert feitelijk de inmenging van de overheid met de bestuurlijke

inrichting van de samenwerkingsschool door slechts een identiteitscommissie op schoolniveau te verplichten.

De voornoemde leden lezen dat de instandhouding van een samenwerkingsschool mogelijk wordt door een stichting voor openbaar onderwijs. Als reden wordt onder meer aangevoerd dat de verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs in de loop der jaren kleiner zijn geworden.

Zij willen weten of de regering erkent dat in het duale onderwijsstelsel nog steeds wezenlijke verschillen bestaan tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Uiteraard erkent de regering het duale karakter van het Nederlandse onderwijs. De Grondwet is hier duidelijk over. Toch maakt diezelfde Grondwet het mogelijk dat een samenwerkingsschool kan worden gevormd binnen dit duale bestel. Deze stap is op zichzelf al een illustratie van het feit dat de verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs kleiner zijn geworden. De praktijk toont immers aan dat binnen het Nederlands onderwijs de behoefte bestaat om (in uitzonderingssituaties) openbaar en bijzonder onderwijs binnen één school vorm te geven.

Zij koppelen hieraan de vraag of de regering erkent dat het bijzonder onderwijs niet door een bevoegd gezag met een publiekrechtelijke rechtsvorm in stand kan worden gehouden, omdat dit grondwettelijk is uitgesloten.

Zoals eerder op een gelijksoortige vraag van de leden van de CDA-fractie is geantwoord, erkent de regering niet dat het bijzonder onderwijs niet door een bevoegd gezag met een publiekrechtelijke rechtsvorm in stand kan worden gehouden. Zeker niet nu met dit wetsvoorstel het openbare karakter en de bijzondere identiteit op het niveau van de school worden vormgegeven. Indien het onmogelijk zou zijn om een samenwerkingsschool onder een openbaar bestuur in stand te houden, zou dat zelfs ten koste kunnen gaan van het openbaar onderwijs. Dat is naar het oordeel van de regering zeker niet de bedoeling van artikel 23 Grondwet. Dat artikel gaat immers uit van de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Terzijde merkt de regering nog eens op dat het tot de inwerkingtreding van de nu geldende bepalingen over de samenwerkingsschool al mogelijk was om bijzonder onderwijs door een openbaar bestuur vorm te laten geven, namelijk door een openbare school uit te breiden met een bijzondere richting.

Vervolgens stellen de leden van genoemde fractie de vraag of de regering erkent dat een belangrijk kenmerk van het bijzonder onderwijs is dat een eigen personeelsbeleid mag worden gevoerd zonder de eis van gelijke benoembaarheid.

De regering erkent dat in de samenwerkingsschool personeel met een specifieke levensbeschouwelijke achtergrond kan worden benoemd. Voor zover dit personeel ingezet wordt om bijzonder onderwijs te geven, dat is gekleurd naar dezelfde levensovertuiging als die van de desbetreffende leraren, is er in een dergelijke geval sprake van een functionele competentie, waardoor deze persoon zich in bijzondere mate kwalificeert voor zijn of haar functie. Op een samenwerkingsschool wordt ook openbaar onderwijs verzorgt. Hiervoor geldt wel het grondwettelijke beginsel van gelijke behandeling en benoembaarheid van personeel voor het openbare karakter van de samenwerkingsschool.

Erkent de regering dat het publiekrechtelijke karakter van het openbaar onderwijs niet past bij het bijzonder onderwijs, zoals bestuursbenoemingen en toezicht door de gemeenteraad, zo vervolgen deze leden hun vragen.

De regering deelt deze opvatting niet. Ook op basis van de nu reeds geldende bepalingen is sprake van een bepaalde relatie tussen de gemeenteraad en het bijzonder onderwijs dat in samenwerkingscholen wordt gegeven. Indien sprake is van een samenwerkingsbestuur is immers instemming nodig van de gemeenteraad voor een wijziging van de statuten. Tevens moet het samenwerkingsbestuur jaarlijks verslag uitbrengen aan de gemeenteraad. Ook is de gemeenteraad bevoegd maatregelen te treffen in geval van ernstige taakverwaarlozing. In de nu geldende bepaling over de samenwerkingschool is er een rol van de gemeente bijvoorbeeld als het gaat om de benoeming van bestuursleden, het toezicht op het bestuur van de samenwerkingschool, de wijziging van de statuten en de taakverwaarlozingsregeling. De rol van de gemeenteraad bij een samenwerkingschool beperkt zich echter tot het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingschool.

Tot slot vragen zij op welke manier onderwijs op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag vorm zou moeten krijgen onder verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid. Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van de vraag van deze leden waarom de regering een samenwerkingschool onder een openbaar bestuur niet in strijd acht met de Grondwet.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering van mening is dat de ambtenarenstatus van het personeel gegeven is met een stichting voor openbaar onderwijs dan wel dat daarvoor aanvullend vereist is dat sprake is van een overheersende invloed van de gemeente. De regering is inderdaad van mening dat personeel van een samenwerkingschool onder een openbaar bestuur een aanstelling heeft.

Deze leden vragen tevens een reactie op de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland en een inschatting of deze denklijn breder toepassing zal kunnen krijgen.⁸ Op 13 augustus 2015 heeft de Centrale Raad van Beroep de aangehaalde uitspraak van de rechtbank in hoger beroep vernietigd.⁹ De situatie waarin de statuten van een stichting openbaar onderwijs niet conform de wet zouden zijn vormgegeven, betekent volgens de Centrale Raad niet dat het karakter van het onderwijs als het ware van rechtswege zou omslaan van openbaar naar bijzonder onderwijs en de werknemers daarmee hun status als ambtenaar zouden verliezen. In een dergelijk geval is eenvoudigweg sprake van een gebrekkige wetsuitvoering die hersteld moet worden.

Eveneens vragen zij een reactie op het betoog van het NCOR dat van een werkelijke samenwerkingschool onder een publiekrechtelijke rechtspersoon geen sprake kan zijn en dat de aangevoerde bezwaren ook van toepassing zijn op stichtingen voor openbaar onderwijs.¹⁰ De hoogleraren van het NCOR zien de identiteit van de samenwerkingschool als iets dat door het bevoegd gezag wordt vormgegeven. In dat licht is het bezwaar begrijpelijk. De regering betoogt echter dat de identiteit daadwerkelijk op het niveau van de school zelf wordt vormgegeven. Daarom legt zij daar ook de wettelijke verankering neer door middel van de identiteitscommissie. Op deze manier ondervangt de regering het bezwaar van het NCOR.

Deze leden vragen een reactie op het bezwaar dat bij een samenwerkingschool onder een stichting voor openbaar onderwijs altijd direct aan

⁸ ECLI:NL:RBGEL:2015:699.

⁹ ECLI:NL:CRVB:2015:2729.

¹⁰ Zie bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 31 293, nr. 202, p. 31–32.

publiekrechtelijke normen getoetst kan worden, ook als het gaat om beslissingen die het bijzonder onderwijs betreffen. In de voorgestelde artikelen is vastgelegd dat de voorschriften van deze wet en van andere wetten die het funderend onderwijs betreffen, alsmede de daarop gebaseerde regelingen, voor zover die voorschriften en regelingen betrekking hebben op een bijzondere school, van overeenkomstige toepassing zijn op een samenwerkingschool als bedoeld in het eerste lid, tenzij het tegendeel blijkt. Dit artikellid komt overeen met de huidige wetgeving voor samenwerkingscholen. De regering is dan ook van mening dat bij de beslissingen die het bijzonder onderwijs betreffen van een stichting voor openbaar onderwijs die een samenwerkingschool in stand houdt geen sprake kan zijn van het direct toetsen aan publiekrechtelijke normen.

Het is deze leden niet duidelijk wat precies de status is van de opvattingen van de identiteitscommissie. Zij merken op dat de regering in de toelichting enkel stelt dat het bevoegd gezag de uitwerking en bewaking van de identiteit baseert op de opvattingen van de identiteitscommissie. In hoeverre beoogt de regering hiermee een bindende status te geven aan de visie van de commissie, zo vragen zij.

De identiteit van het bijzonder onderwijs en het karakter van het openbare onderwijs zullen in de praktijk worden vormgegeven door ouders, leraren en schoolleiding gezamenlijk. De identiteitscommissie heeft hierin een formeel adviserende rol richting het bevoegd gezag. Voor geschillen tussen de identiteitscommissie en het bevoegd gezag moet in de statuten een voorziening voor het beslechten van geschillen worden opgenomen.

Deze leden vragen voorts een toelichting op de relatie tussen de evenwichtige samenstelling van de identiteitscommissie en de overheersende invloed van de gemeente voor zover het openbaar onderwijs betreft. Deze leden vragen tevens of hun indruk juist is dat bijvoorbeeld een meerderheid van vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs in de identiteitscommissie acceptabel is, zolang de overheersende invloed van de gemeenten ten aanzien van het openbaar onderwijs statutair verzekerd is.

Een overheersende invloed van de gemeente voor zover het openbaar onderwijs betreft, kan in de praktijk op verschillende manieren worden geregeld. Zo kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat alleen de leden van de identiteitscommissie die optreden als vertegenwoordiger van het openbaar onderwijs advies uitbrengen als het gaat om zaken die het openbaar onderwijs betreffen. Een evenwichtige samenstelling van de identiteitscommissie staat niet in de weg aan de overheersende invloed van de gemeente. Die indruk is dus juist.

De leden van de voornoemde fractie constateren dat de overheersende invloed van de gemeente enkel verankerd lijkt te zijn ten aanzien van de wijziging van de statuten, niet ten aanzien van de totstandkoming van de samenwerkingschool. Zij vragen waarom de regering niet explicieter in algemene zin heeft verankerd dat de gemeente overheersende invloed dient te hebben. Een beperking tot het wijzigen van de statuten zou hierover verwarring kunnen doen ontstaan.

Het in algemene zin verankeren van de overheersende invloed van de gemeente zou de invloed van de gemeente naar mening van de regering te veel op het bestuurlijke niveau leggen. Dat strookt niet met het verankeren van het openbare karakter en de bijzondere identiteit van de samenwerkingschool op het niveau van de school door middel van de identiteitscommissie. Bovendien kan een samenwerkingschool alleen tot stand komen door samenvoeging van een openbare en een bijzondere school. Bij een besluit tot samenvoeging is de gemeente uiteraard ten volle betrokken.

5.3. Vorming van het samenwerkingsbestuur vereenvoudigen

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering zich rekenschap geeft van het feit dat zij nog in 2010 heeft aangegeven dat het vormen van een samenwerkingsbestuur juridisch bijzonder is en gevoelig ligt en dat daarom bij de toetsing bijzonder aandacht nodig is.¹¹ Tevens vragen deze leden waarop de suggestie gebaseerd is dat een samenwerkingsbestuur vanouds als reguliere optie is gezien en niet kritisch getoetst hoeft te worden.

Het vormen van een samenwerkingsbestuur is mogelijk sinds 1998.¹² Er was bij de introductie van deze mogelijkheid geen grondwettelijke reden om de vorming van samenwerkingsbesturen in te perken. Deze bestuursvariant werd dan ook breed opengesteld. Tijdens de parlementaire discussie over de Wet fusietoets in het onderwijs speelde ook een discussie over de positie van het openbaar onderwijs in het primair onderwijs.¹³ De Onderwijsraad adviseerde in «De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse Onderwijs» (2008) vanuit een oogpunt van behoud van de «basale constitutionele variëteit» zuinig om te springen met het samenwerkingsbestuur als een reguliere bestuursvorm naast de andere bestuursvormen voor het openbaar onderwijs.¹⁴ In het licht van deze discussie en aanbeveling gaf de regering in 2010 aan dat een fusie tussen besturen van openbare en bijzondere scholen tot samenwerkingsbestuur juridisch bijzonder is, gevoelig ligt en dat daarom bij de toetsing bijzondere aandacht nodig was. Na de invoering van de Wet fusietoets in het onderwijs werd slechts goedkeuring verleend aan de totstandkoming van een samenwerkingsbestuur indien een of meer van de betrokken scholen onder de opheffingsnorm zou raken. Het samenwerkingsbestuur werd daarmee een uitzonderlijke bestuursvariant binnen het onderwijs. Deze aanpassing had echter, in tegenstelling tot de samenwerkingsschool, geen grondwettelijke maar een praktische en beleidsmatige invalshoek, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis.¹⁵ Het NCOR heeft in zijn advies geconcludeerd dat het «een keuze van de wetgever [is] om de mogelijkheden van het samenwerkingsbestuur te verenigen (zoals is gebeurd bij de introductie van de fusietoets), dan wel – in het kader van krimpbeleid-weer te verruimen.»¹⁶ In voorliggend wetsvoorstel wordt tegemoet gekomen aan de huidige maatschappelijke behoefte om samenwerkingsbesturen te kunnen vormen om andere redenen dan dat de continuïteit van een van de betrokken scholen in het geding is. Dit is zoals de oorspronkelijke wetgever deze bestuursvariant bedoeld heeft. Uiteraard blijven ook voor het samenwerkingsbestuur alle regels voor een fusie nog steeds gelden.

6. Overgangsregeling

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot in hoeverre er is voorzien in een evaluatie om te bezien of de voorgestelde vereenvoudigingen wel voldoende tegemoetkomen aan de behoefte van het onderwijs. In het wetsvoorstel is geen evaluatiebepaling opgenomen.

In de ogen van de leden van de CDA-fractie zorgt ook het schrappen van de overgangsregeling er voor dat dit zoals de Raad van State ook aangaf, een ongeclausuleerde mogelijkheid biedt om een samenwerkingsschool te vormen, ongeacht de reden van ontstaan. De regering wil naar

¹¹ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 040, nr. 6, p. 24–25.

¹² Wet van 23 april 1998, Stb. 1998, 294.

¹³ NCOR (2014), Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden, p. 46.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 31 293, nr. 40, p. 5.

¹⁵ NCOR (2014), Regeling van de samenwerkingsschool in krimpgebieden, p. 46.

¹⁶ *Idem*.

aanleiding van deze kritiek niet verder gaan dan een verplichte toetsing aan het continuïteitscriterium, zo merken zij op.

Kan de regering nader motiveren waarom zij hiermee de strijdigheid van deze maatregel met de Grondwet denkt op te heffen, zo vragen deze leden.

De overgangsregeling geldt alleen voor de scholen die ontstaan zijn uit een fusie tussen een openbare en een bijzondere school, tussen 1 juni 2006 en de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Daarbij moet er worden aangetoond dat ten tijde van de samenvoeging aan het continuïteitscriterium werd voldaan. Bovendien moet een samenwerkingsschool voldoen aan alle eisen die gelden voor samenwerkingsscholen. De samenwerkingsschool wordt dus geen reguliere variant en er wordt derhalve niet afgeweken van het duale onderwijsbestel, zoals vastgelegd in artikel 23 Grondwet.

Bovendien roept de overgangsregeling vragen op volgens deze leden. Dit komt omdat er geen definitie in staat wat een informele samenwerkingsschool is. Als dit niet helder is gedefinieerd, hoe is het dan mogelijk, zo vragen deze leden, om de Minister te laten beoordelen dat er sprake is van een informele samenwerkingsschool of een openbare of bijzondere school. Op basis van welke criteria moet de Minister dit doen, zo vragen zij.

Inderdaad bestaat er geen definitie van een informele samenwerkingsschool. In het kader van de overgangsregeling wordt uitgegaan van een fusie van een openbare met een bijzondere school. Op basis van de nu geldende wetgeving heeft zo'n samenvoeging geleid tot een openbare of een bijzondere school. De betrokken schoolbesturen zullen niet altijd het oogmerk hebben gehad om met die fusie een informele samenwerkingsschool te realiseren. De overgangsregeling respecteert de overwegingen die hebben geleid tot die samenvoeging. De scholen die door de fusie zijn ontstaan, zijn immers niet verplicht om via de weg van de overgangsregeling een verzoek te doen om hun openbare of bijzondere school alsnog om te zetten in een samenwerkingsschool. Doen zij een dergelijk verzoek wel, dan kan de door fusie ontstane school – op basis van het overgangsrecht – een samenwerkingsschool worden, indien kan worden aangetoond dat ten tijde van de samenvoeging voldaan is aan het continuïteitscriterium. Daarnaast moet er worden voldaan aan alle eisen van de samenwerkingsschool waaronder het instellen van een identiteitscommissie.

Tot slot vragen zij wat de achterliggende reden is om als uitgangspunt in deze te kiezen voor 1 juni 2006, anders dan dat dit tien jaren geleden is. De Grondwet is in 2006 gewijzigd. De meeste fusies hebben als ingangsdatum 1 augustus. Om fusies rond die datum onder het bereik van de overgangsregeling te laten vallen, is gekozen voor de datum 1 juni.

De leden van de D66-fractie vragen of met fusie tussen een bijzondere school en openbare school, bedoeld wordt op de informele samenwerkingsscholen. Zo nee, op welke scholen dan wel?

In het kader van de overgangsregeling wordt uitgegaan van een fusie van een openbare met een bijzondere school. Op basis van de nu geldende wetgeving heeft zo'n samenvoeging geleid tot een openbare of een bijzondere school. De betrokken schoolbesturen zullen niet altijd het oogmerk hebben gehad om met die fusie een informele samenwerkingsschool te realiseren. Zoals hiervoor al is opgemerkt, respecteert de overgangsregeling de overwegingen die hebben geleid tot die samenvoeging. De scholen die door de fusie zijn ontstaan zijn immers niet verplicht om via de weg van de overgangsregeling een verzoek te doen om hun openbare of bijzondere school alsnog om te zetten in een samenwerkingsschool.

Voorts willen zij weten waarom is gekozen voor een overgangperiode vanaf 1 juni 2006.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie in deze paragraaf.

Ook vragen deze leden of het juridisch mogelijk is om met terugwerkende kracht van samenwerkende scholen te eisen aan een in dit wetsvoorstel vastgesteld continuïteitscriterium te voldoen. Toen deze scholen besloten tot samenwerking was immers nog niet bekend, en lastig te voorspellen, dat in de toekomst de formule « opheffingsnorm + 67,797 – 0,339 x opheffingsnorm » zou worden gehanteerd.

Ook vragen zij wat er gebeurt met de scholen die niet aan dit criterium voldeden op het moment van de fusie.

De overgangsregeling biedt de mogelijkheid om in de beschreven situaties te kiezen voor een omvorming naar een samenwerkingschool. Omdat de samenwerkingschool een uitzondering is op het duale bestel, moet wél worden voldaan aan het voorgestelde, ruimere continuïteitscriterium. Wordt daaraan niet voldaan dan blijft de informele samenwerkingschool de openbare of bijzondere school die hij nu ook is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de definitie van een «informele samenwerkingschool».

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de CDA-fractie in deze paragraaf.

Erkent de regering dat een fusie van twee partijen niet per definitie betekent dat de fusie een samenwerkingschool tot doel heeft gehad? Inderdaad kan het zijn dat de fusie niet was ingegeven door de wens om informele samenwerkingschool te worden. De overgangsregeling respecteert dat. Men is immers niet verplicht om een verzoek te doen om samenwerkingschool te worden. Het is een mogelijkheid. Verwacht wordt dat alleen scholen die zijn ontstaan met het oogmerk om een informele samenwerkingschool te vormen, zo'n verzoek zullen doen. Immers als het verzoek wordt gehonoreerd zal die «nieuwe» samenwerkingschool gewoon moeten voldoen aan alle wettelijke eisen waaraan een samenwerkingschool moet voldoen.

Wordt het hiermee niet een ongeclausuleerde regeling, die ook van toepassing is op scholen die niet om redenen van krimp zijn samengegaan?

De overgangsregeling is geen ongeclausuleerde regeling, want een verzoek om de openbare of bijzondere school om te zetten in een samenwerkingschool wordt alleen goedgekeurd wanneer wordt aangetoond dat ten tijde van de samenvoeging aan het continuïteitscriterium werd voldaan. Het continuïteitscriterium verhindert niet dat er samenwerkingscholen buiten gebieden met leerlingendaling tot stand komen. Het criterium is wel bedoeld om de vorming van de samenwerkingschool te verbinden aan een bedreiging van de continuïteit van één van de scholen. Daar zal in de regel in gebieden met leerlingendaling eerder sprake van zijn.

Tot slot vragen zij waarom 1 juni 2006 als datum is gekozen voor de overgangsregeling.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie.

II Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel C (artikel 17)

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op artikel 17, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs. Zij vragen waarom het nodig is te bepalen dat de stichting alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent, terwijl zij zelf het bevoegd gezag vormt.

Bij Wet van 2 oktober 2013 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de stichting en opheffing van openbare scholen door verzelfstandigde besturen in het primair onderwijs (Stb. 2013, 385) kwam de tot dan toe geldende uitgezonderde bevoegdheid van de stichting (te weten de bevoegdheid om de school op te heffen) te vervallen. Er is toen dus niet gekozen voor het laten vervallen van het derde lid.

Artikel I, onderdeel E (artikelen 48 en 17d)

De leden van de SGP-fractie vragen een toelichting op de door de regering beoogde vormgeving van de statutaire doelstelling van een stichting voor openbaar onderwijs die een samenwerkingschool in stand wil houden. Het komt deze leden opmerkelijk voor dat deze stichting statutair uitsluitend gericht is op het geven van openbaar onderwijs, terwijl het in stand houden van een samenwerkingschool in de praktijk ook uitdrukkelijk een doel van de stichting is. Zij vragen waarom de regering deze discrepantie verkieslijk vindt, gelet op haar opvatting dat het in stand houden van een samenwerkingschool door een stichting voor openbaar onderwijs acceptabel is.

De regering ziet niet waarom sprake zou zijn van een discrepantie. Met de voorgestelde wijziging van artikel 48 WPO (en de daarmee overeenkomende bepalingen in de WEC en WVO) beoogt de regering tot uitdrukking te brengen dat de samenwerkingschool een uitzondering is op het grondwettelijk verankerde duale bestel. De hoofdregel is en blijft dat het doel van bedoelde stichting uitsluitend het geven van openbaar onderwijs is. De uitzondering hierop is de instandhouding van een samenwerkings-school.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker