

Vergaderjaar 2015–2016

34 512

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

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 8 september 2016

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I	Algemeen	2
1.	Inleiding	2
	1.1. Kern van het wetsvoorstel	3
	1.2. De samenwerkingschool kent een lange geschiedenis	4
2.	Aanleiding	4
	2.1. Huidige wet heeft niet geleid tot afname informele praktijk	4
	2.2. Instrument leerlingprognose is een belemmering	4
	2.3. Besturen ervaren huidige wetgeving als te ingrijpend	4
	2.4. Conclusie: aanpassing huidige wetgeving nodig om problemen op te lossen	5
3.	Uitgangspunten voor het wetsvoorstel	5
	3.1. Wijzigingen sluiten aan bij argumentatie in advies NCOR	5
4.	Samenwerkingschool in verhouding met artikel 23 van de Grondwet	5
5.	Belangrijkste wijzigingen	6
	5.1. Verruiming van de mogelijkheden om een samenwerkingschool tot stand te brengen	6
	5.2. Vereenvoudiging van de bestuurlijke vormgeving van een samenwerkingschool	9
	5.3. Vorming van het samenwerkingsbestuur vereenvoudigen	13
6.	Overgangsregeling	13
II	Artikelsgewijs	14

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel om de totstandkoming van samenwerkingscholen te vereenvoudigen. In het wetsvoorstel is, volgens hen, een goede balans gevonden tussen de uitdaging waar scholen in krimpgebieden voor staan en het belang van de vrijheid van onderwijs. In de praktijk zijn er al vele varianten van informele samenwerking tussen (openbare en bijzondere) scholen ontstaan en het wetsvoorstel komt deze groepen nu verder tegemoet, daar zijn de eerdergenoemde leden blij mee. Het voorstel van de regering om de regelgeving rondom de samenwerkingscholen te vereenvoudigen zodat deze samenwerkingen in meer situaties dan nu het geval is ook geformaliseerd kunnen worden, wordt daarom door deze leden positief gewaardeerd. De leden hebben nog een aantal vragen aan de regering.

De leden van de PvdA-fractie ondersteunen het initiatief voor de wet «samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool». Deze fractie heeft in de initiatiefnota «Samenwerken voor onderwijs, over het wegnemen van wettelijke belemmeringen bij het starten en onderhouden van samenwerkingsscholen»¹ van het lid Ypma eerder al het voorstel gedaan om het starten van een samenwerkingsschool (een school met bijzonder en openbaar onderwijs) te versoepelen. Deze leden zien dit als een belangrijke oplossing voor het probleem dat diversiteit in het onderwijsaanbod en de keuzevrijheid van ouders op dit moment onder druk staan. Met name in krimpgebieden verschaalt het onderwijsaanbod sterk doordat scholen elkaar beconcurreren en uiteindelijk verdwijnen. Het doel van deze leden is dat de laatste dorpsschool kan blijven bestaan doordat verschillende denominaties gaan samenwerken onder één dak en alle kinderen daar welkom zijn. Op deze manier kunnen alle kinderen nog steeds op hun driewieler naar school toe fietsen op vierjarige jarige leeftijd en is de school toegankelijk doordat de school dichtbij is en kinderen van verschillende achtergronden er welkom zijn.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel voor de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen. De leden achten het van groot belang dat ook in gebieden waarin de leerlingaantallen dalen er een divers en kwalitatief goed onderwijsaanbod blijft bestaan.

De leden van de CDA-fractie hebben met zorg kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Naar de mening van deze leden is dit wetsvoorstel strijdig met de Grondwet en het duale bestel van onderwijs in Nederland. Van uitzondering wordt de samenwerkingsschool bij inwerkingtreding van deze wet een reguliere vorm naast openbaar en bijzonder onderwijs. Dit wordt nog versterkt door het afschaffen van de fusietoets bij het aangaan van de samenwerkingsschool waardoor de facto een samenwerkingsschool makkelijker te bewerkstelligen is dan een gewone fusie tussen besturen. Indertijd hebben de leden van deze fractie alleen ingestemd met de introductie van een wettelijke mogelijkheid tot het starten van een samenwerkingsschool als uitzondering op het duale stelsel. Dit principe staat op gespannen voet met het onderhavige wetsvoorstel.

¹ Kamerstuk 33 893, nr. 2

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel «samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingschool». Deze leden staan positief tegenover dit wetsvoorstel dat meer mogelijkheden biedt voor scholen om samen te werken, maar hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel «samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingschool». Genoemde leden vinden het belangrijk dat gewerkt wordt aan toekomstbestendige oplossingen in krimpregio's, maar zijn van mening dat de samenwerkingschool een uitzondering moet blijven binnen het duale stelsel. Zij stellen daarom enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden zien mogelijkheden voor een verruiming van de regeling van de samenwerkingschool. Zij constateren tot hun teleurstelling echter dat de regering met het wetsvoorstel reeds tien jaar na de grondwetswijziging afwijkt van richtinggevende noties die tot erkenning van de figuur van de samenwerkingschool hebben kunnen leiden. Van daadwerkelijk dreigende opheffing en adequaat toezicht op de identiteit is in het voorstel bovendien nog geen sprake. Om de samenwerkingschool werkelijk meerwaarde te laten hebben naast het openbaar en bijzonder onderwijs zal het karakter van beide in de wettelijke regeling eveneens zo gelijkwaardig mogelijk gestalte moeten krijgen. Dat evenwicht ontbreekt ook in het wetsvoorstel. Van samenwerking is volgens deze leden nog geen sprake wanneer men een bijzondere kers op de openbare taart legt.

1.1. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie merken op dat de diversiteit van onderwijs door de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingscholen in stand kan worden gehouden. De regering stelt echter in het voorliggende wetsvoorstel dat de samenwerkingschool een uitzonderingsvariant blijft. Hierdoor krijgt de samenwerkingschool een bijmaak: het mag wel, maar liever niet. Wat maakt dat de regering vindt dat de samenwerkingschool geen reguliere keuze mag zijn, aangezien een identiteitscommissie de gelijkwaardigheid tussen het openbaar karakter en de identiteit van de school waarborgt? Deze leden zijn van mening dat als de vorming van een samenwerkingschool een gewone keuze wordt voor scholen en belemmeringen worden weggenomen, segregatie tussen verschillende bevolkingsgroepen juist wordt tegengegaan.

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten grote waarde aan de keuzevrijheid die ouders hebben om een school te kiezen die past bij de levensovertuiging en opvoeding. Binnen het duale onderwijssysteem zijn al wettelijke oplossingen om krimpproblemen aan te pakken, bijvoorbeeld via de mogelijkheid van een samenwerkingsovereenkomst of regionale samenwerking met behoud van richting. Ook kunnen gemeenten samenwerken om openbaar onderwijs te blijven aanbieden, wanneer te weinig leerlingen per gemeente zijn om een zelfstandige openbare school open te houden. Waarom biedt de huidige wetgeving onvoldoende mogelijkheden om een toekomstbestendig onderwijsaanbod te behouden, bijvoorbeeld via regionale afstemming van het aanbod tussen scholen? Hebben de opties die passen binnen het duale stelsel voorkeur boven de samenwerkingsvariant? Zo ja, op welke manier, zo vragen de voornoemde leden.

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.

2. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie hechten eraan dat dit wetsvoorstel de problemen in de praktijk oplost. Hoeveel schoolbesturen zijn geraadpleegd bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel? Zij vragen of dit scholen waren, die momenteel al een informele samenwerking kennen. Zij vragen hoeveel scholen hebben aangegeven hun informele samenwerking te willen omzetten naar een formele samenwerking als dit wetsvoorstel van kracht wordt.

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 samenwerkingschool. Hoeveel scholen kunnen door dit wetsvoorstel wel een samenwerkingschool vormen en onder de oude regels niet? 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. Zij ontvangen graag een nadere toelichting hierop.

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 of de regering bijvoorbeeld kan aangeven of er klachten zijn ontvangen van ouders hierover. Kan de regering voorts aangeven waarom het wenselijk is informele samenwerkingscholen om te zetten in formele samenwerkingsverbanden? Ook vragen zij wat er verandert voor deze scholen in de praktijk, behalve een formele status van de identiteitscommissie.

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. Is het niet ongerijmd dat de marge nog groter is dan het aantal leerlingen dat de school bezoekt, zo vragen zij.

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. Worden deze belemmeringen nu allemaal weggenomen? Zijn er nog andere belemmeringen die samenwerking in de weg staan, zoals bekostiging of de rechtspositie van leraren en ander personeel? Eveneens vragen zij of deze ook weggenomen worden met dit wetsvoorstel

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. Deze leden vragen op welke concrete gevolgen de regering nog meer doelt 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.

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

De leden van de SGP-fractie merken in het wetsvoorstel de paradoxale beweging op dat de regering in de toelichting aangeeft de rechtszekerheid te willen vergroten, maar dat de juridische bewaking van de identiteit in het voorstel afneemt ten opzichte van de huidige situatie. Weliswaar is in een samenwerkings­school het karakter van de school statutair verankerd, maar het bewaken van dat karakter zal in hoge mate afhangen van de bestuurlijke inrichting. Zij 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. 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. 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.

3. Uitgangspunten voor het wetsvoorstel

3.1. Wijzigingen sluiten aan bij argumentatie in advies NCOR²

De leden van de D66-fractie vragen in hoeverre is verkend of ook buiten het continuïteitscriterium tot samenwerking binnen een samenwerkings­school kan worden besloten, of dat dit door de regering als gegeven is beschouwd. Samenwerking kan immers ook buiten krimpgebieden voordelen bieden voor scholen en kinderen.

4. Samenwerkings­school 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 samenwerkings­school 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 samenwerkings­school 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? Moet dan niet eerst de Grondwet worden gewijzigd op dit punt, voordat dit wetsvoorstel inwerking kan treden? Zij willen indien de regering van mening is dat dit niet noodzakelijk is, graag een nadere toelichting te ontvangen waarom dit niet het geval zou zijn.

² NCOR: het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht

De leden van de SGP-fractie constateren dat de huidige en de voorgestelde regeling van de samenwerkingsschool wel expliciet de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs bevat, maar dat dit niet geldt voor het bijzonder onderwijs. Deze leden 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. Zij vragen waarom in het wetsvoorstel bijvoorbeeld de bepaling ontbreekt dat de algemene toegankelijkheid van de samenwerkingsschool enkel het openbaar onderwijs betreft. In hoeverre onderkent de regering dat de regeling van de samenwerkingsschool 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? Het zou volgens deze leden in de rede liggen de mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan toelating als wezenskenmerk van het bijzonder onderwijs te verankeren, zodat de regeling een gelijkwaardiger beeld geeft van openbaar en bijzonder onderwijs.

De regering bevestigt dat in de samenwerkingsschool personeel met een specifieke levensbeschouwelijke achtergrond kan worden benoemd. Voor zover dit personeel ingezet wordt om expliciet levensbeschouwelijk onderwijs te geven, is van gelijke benoembaarheid dan geen sprake. Volgens deze leden zou het daarom 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 gelijkwaardig positie van openbaar en bijzonder onderwijs te garanderen, zoals de regering beoogt? Deze leden wijzen er ter illustratie op dat in de wet ook het ingrijpen van de gemeente wordt beperkt tot het openbaar onderwijs.

5. Belangrijkste wijzigingen

5.1. Verruiming van de mogelijkheden om een samenwerkingsschool 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 leerlingdaling die momenteel in grote delen van het land plaatsvindt, te herzien. In hoeverre zijn gemeenten zich voldoende bewust 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?

Deze leden lezen voorts dat bestuurlijke fusies die nodig zijn om te komen tot een samenwerkingsschool 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? 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?

De regering stelt dat door de procedure rondom de fusie-effect rapportage, nog steeds een zorgvuldig proces gegarandeerd is. Waarom wordt niet voorgesteld om dit ook de kern te maken bij andere samenwerkings- en fusieprocessen tussen scholen, zo vragen de eerdergenoemde leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel «samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool» op veel punten de

maatregelen volgt die deze fractie eerder al heeft voorgesteld in de initiatiefnota³ «Samenwerken voor onderwijs, over het wegnemen van wettelijke belemmeringen bij het starten en onderhouden van samenwerkingscholen». Een van de maatregelen die uit het wetsvoorstel voortkomt en die eerder al door het lid Ypma is voorgesteld, is om het continuïteitscriterium opnieuw vorm te geven. Het uitgangspunt bij de vormgeving van het nieuwe continuïteitscriterium is dat het ervoor zorgt dat de samenwerkingschool een uitzondering blijft en scholen niet onnodig gaan fuseren.

In de toelichting van het nieuwe continuïteitscriterium gaat de regering enkel in op objectieve getalscriteria van de opheffingsnorm van scholen. Het lid Ypma heeft echter tevens voorgesteld om in het continuïteitscriterium op te nemen dat de fietsroute tussen de twee scholen niet meer dan vijf kilometer dient te zijn. Deze leden vinden het van belang dat kinderen niet te ver van hun eigen buurt naar school hoeven. Daarnaast vinden zij het van belang dat de schaalgrootte van scholen in proportie blijft na fusie. Kleine, met opheffing bedreigde scholen fuseren vaak met grotere scholen en dit kan de schaalgrote negatief beïnvloeden. Heeft de regering overwogen 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.

Deze leden lezen dat als gevolg van dit wetsvoorstel voortaan een onderscheid zal worden gemaakt tussen «reguliere» fusies en fusies die noodzakelijk zijn om een samenwerkingschool te vormen. Wanneer het gaat om een fusie tot een samenwerkingschool komt de vereiste fusietoets te vervallen. De regering geeft aan dat dit de initiatiefnemers niet zal ontslaan van het feitelijk en wettelijk verplicht aantonen dat de continuïteit van een van de scholen in het geding is. Zij vragen met welke procedure initiatiefnemers van een samenwerkingschool moeten aantonen dat de continuïteit van de scholen in het geding is.

De leden van de SP-fractie vragen of met het nieuwe continuïteitscriterium de onwenselijke concurrentie tussen scholen wordt beëindigd. Ook in de nieuwe situatie moet één school aan het nieuw geformuleerde continuïteitscriterium voldoen, zodat een samenwerkingschool opgericht kan worden, waardoor scholen elkaar blijven beconcurreren. Ondanks de verruiming van de opheffingsnorm in het basis- en voortgezet onderwijs vragen zij 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.

Evenals de Onderwijsraad zijn deze leden van mening dat ervoor gewaakt moet worden dat samenwerkingscholen zeer groot worden, aangezien maar één van de scholen aan het continuïteitscriterium moet voldoen. De regering stelt dat dit nu ook al het geval is en er geen nadelige consequenties door haar en de geconsulteerde onderwijspartijen worden ervaren. Zij vragen hoe de regering gaat voorkomen dat door het wegvallen van de fusietoets er grote scholen ontstaan waarbij de individuele leerling op de achtergrond verdwijnt.

De leden van de CDA-fractie merken op dat naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State de regering de regels voor het continuïteitscriterium heeft aangepast. Alhoewel dit de mogelijkheden voor een samenwerkingschool inperkt, vragen deze leden in hoeverre dit

³ Kamerstuk 33 893, nr. 2

criterium niet strijdig is met de grondwettelijke opvatting dat de samenwerkingsschool een uitzondering moet blijven en ontvangen zij graag een reactie hierop.

Deze leden lezen dat de regering van mening is dat met de noodzakelijke fusie-effectrapportage, het continuïteitscriterium en de instemming van de medezeggenschapsraden van beide betrokken scholen een zorgvuldige procedure gegarandeerd is, zodat de langere procedure en de fusietoets die veel tijd kost niet meer noodzakelijk is. Deze leden constateren dat het hierdoor makkelijker is geworden 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.

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.

Tevens vragen zij op welke wijze wordt bepaald wie het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool is, en hoe de gelijkwaardigheid van bijzonder en openbaar onderwijs wordt gewaarborgd door zowel het bevoegd gezag als de identiteitscommissie.

Vervallen met dit wetsvoorstel alle regels met betrekking tot de samenstelling van het bestuur waar de samenwerkingsschool onder valt? Zo nee, welke regels blijven dan in stand?

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 samenwerkingsschool.

Kan de regering aangeven aan wat voor soort «geschillenbeslechter» zij denkt wanneer er een onverhoopt een geschil ontstaat tussen identiteitscommissie en bevoegd gezag, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op de noodzaak om het continuïteitscriterium aan te passen. Zij vragen of nog sprake is van de grondwettelijke uitzonderingspositie voor samenwerkingsscholen, nu steeds meer scholen onder de uitzondering komen te vallen en zelfs een derde van alle basisscholen een samenwerkingsschool kunnen vormen. Zij vragen waarom het nodig is om de nieuwe norm in alle gemeenten, dus ook in de grote steden, te laten gelden. Acht de regering het wenselijk dat scholen in dichtbevolkt gebied tot een samenwerkingsschool overgaan, zonder de dreiging van krimp en zonder de toepassing van de fusietoets? Erkent de regering dat met deze generieke norm de dreiging van schoolsluiting niet meer het doorslaggevende criterium hoeft te zijn om tot een samenwerkingsschool over te gaan?

Deze leden lezen dat de fusietoets wordt afgeschaft bij de vorming van een samenwerkingsschool. Hiermee komt de samenwerkingsschool onder een soepeler regime te vallen dan scholen die tot een reguliere fusie komen. Zij vragen waarom een fusie tot een samenwerkingsschool minder belemmeringen kent dan een reguliere fusie, terwijl de samenwerkingsschool juist een uitzondering in het stelsel zou moeten zijn.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering nog steeds zegt uit te gaan van het cruciale criterium dat sprake moet zijn van een bedreiging voor de continuïteit van het openbaar of bijzonder onderwijs voordat sprake kan zijn van het tot stand brengen van een samenwerkingsschool. In het voorstel wordt een criterium gekozen dat aansluit bij de opheffingsnorm. Deze leden 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. Hoe geeft de regering zich rekenschap 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 onderwijs⁴. 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.

Deze leden vragen waarom de regering een samenwerkingsschool 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. 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?

5.2. Vereenvoudiging van de bestuurlijke vormgeving van een samenwerkingsschool

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 samenwerkingsschool in stand te houden. Wat was de reden hiervoor en wat is de aanleiding om dit nu wel te doen? 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?

De manier waarop de rol van de identiteitscommissie wordt vormgegeven kan tussen scholen verschillen. Deze leden vragen of er wel criteria, richtlijnen of een leidraad komt. Bijvoorbeeld welke groepen er in de identiteitscommissie vertegenwoordigd zijn en hoe deze gekozen worden? Of is dit geheel vrij aan het schoolbestuur?

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

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel ook de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool vereenvoudigt. Het belangrijkste onderdeel hiervan is het instellen van een statutair verankerde identiteitscommissie op de samenwerkingsschool. De regering geeft aan dat de identiteitscommissie een rol heeft in zaken die betrekking hebben op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het openbare karakter en de identiteit in de samenwerkingsschool. De taken en samenstelling van de identiteitscommissie moet daarom volgens de regering invulling geven aan de evenwichtige zeggenschapsverdeling van openbaar en bijzonder onderwijs. Wijziging van de statuten met betrekking tot de identiteitscommissie worden door het bestuur samen met de identiteitscommissie uitgewerkt. Deze leden hebben een aantal vragen over deze identiteitscommissie en haar taak om de verschillen in identiteit en karakter van fuserende scholen te waarborgen.

Ten eerst volgen enkele vragen over de positie van de identiteitscommissie ten opzichte van het bevoegd gezag van de samenwerkingsschool. Volgens het wetsvoorstel regelt het bevoegd gezag van de samenwer-

⁴ Zie bijlage bij Kamerstuk 31 293, nr. 202, p. 29

kingschool in zijn statuten de samenstelling van de identiteitscommissie. In de statuten wordt tevens de voorziening voor het beslechten van geschillen tussen bevoegd gezag en de identiteitscommissie vastgelegd. De leden lezen hieruit 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. Kan de regering hierop ingaan en ziet de regering mogelijkheden om de identiteitscommissie een meer gelijkwaardige positie te geven ten opzichte van het bevoegd gezag?

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 dat daarmee onvoldoende recht wordt gedaan aan de wettelijke bescherming van de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. Kan de regering dit verder toelichten en kan de regering ingaan op de vraag of hij verwacht dat dit in de statuten wel altijd voldoende uitgewerkt zal worden, ook gezien de rol van de identiteitscommissie per school verschillend kan zijn? Zij vragen of het de regering niet van belang lijkt om garanties voor de identiteit van de fuserende scholen verplicht statutair vast te laten leggen. Is de regering het met deze leden eens 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?

De leden van deze fractie lezen dat het op dit moment niet mogelijk is om een samenwerkingschool te vormen die in stand wordt gehouden door een openbaar bestuur. De voornaamste reden hiervoor is dat het openbare karakter dan binnen de samenwerkingschool te veel zou gaan overheersen. Het NCOR en de Onderwijsraad adviseren daarom om geen samenwerkingschool onder openbaar bestuur vorm te geven. De regering geeft aan dat dit probleem aan de hand van dit wetsvoorstel wordt opgelost doordat niet het bestuur maar de gemeenschap van ouders en leerkrachten op de school zelf vormgeeft aan bijzonder onderwijs. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten op in de praktijk ontwikkelde modellen. De regering volgt op dit punt het advies van het NCOR en de Onderwijsraad dan ook niet.

Kan de regering deze in de praktijk ontwikkelde modellen toelichten? Tevens vragen zij of er bij de regering voorbeelden bekend zijn van samenwerkingscholen onder openbaar bestuur waar het bijzonder onderwijs in het gedrang is gekomen. Zo ja, hoe is daar in deze voorbeelden op gereageerd? Welke oplossingen zijn denkbaar mochten dergelijke problemen zich toch voordoen op samenwerkingscholen onder een openbaar bestuur? Ziet de regering mogelijkheden om meer gelijkwaardigheid te bereiken tussen openbaar en bijzonder onderwijs binnen samenwerkingscholen onder openbaar bestuur naast de vormgeving op schoolniveau, zo vragen de voornoemde leden.

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. 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 samenwerkingschool. 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? De wijze waarop de identiteitscommissie invulling geeft aan het openbare karakter en de identiteit moet worden aangegeven in het schoolplan en de schoolgids. Zij vragen wie hier toezicht op houdt en eventueel kan ingrijpen als er geen sprake is van een (juiste) beschrijving. 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 samenwerkings scholen een geschillenbeslechter naar hun keuze mogen instellen. In het laatste geval zijn deze leden niet overtuigd van het feit dat de geschillenbeslechting op onafhankelijke wijze zal plaatsvinden en dus mogelijk ten koste gaat van het openbare karakter of de identiteit van de samenwerkings school.

Deze leden zijn benieuwd in hoeverre er ruimte blijft voor personeel van de «donerende» school bij de vorming van een samenwerkings school. Wat de leden betreft mag de vorming van een samenwerkings school namelijk niet leiden tot ontslagen bij de omvorming van het dienstverband naar een arbeidsovereenkomst of aanstelling. Ook een evenwichtig personeelsbestand is volgens de leden belangrijk om de gelijkwaardigheid tussen het openbare karakter en de identiteit van de samenwerkings school te waarborgen. Zij vragen hoe de regering in haar wetsvoorstel hier zorg voor gaat dragen.

De leden van de CDA-fractie lezen dat de regering naar aanleiding van de kritiek van de Raad van State op de verplichte identiteitscommissies heeft besloten om in de statuten op te nemen dat er een geschillencommissie moet komen. Wat is de reden dat de suggestie van de Raad van State niet is overgenomen om af te zien van de constructie van de identiteitscommissie op schoolniveau? 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.

Verder vragen zij aan de regering wat de noodzaak is van het instellen van een verplichte identiteitscommissie en welk probleem hiermee wordt opgelost. Dit wordt een bekostigingsvoorwaarde, wat is de rechtvaardiging van een dergelijk vergaand middel en waarom moet de aanvraag voor een samenwerkings school worden voorafgegaan door een toets op het voldoen aan de voorwaarden voor de bestuurlijke inrichting?

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 voornoemde leden maken zich verder grote zorgen over de mogelijkheid dat de samenwerkings school onder openbaar bestuur kan komen. Naar mening van deze leden strookt dit niet met de waarborg van neutraliteit die de overheid moet hebben omdat de overheid dan vanwege haar verantwoordelijkheid voor openbaar onderwijs zich moet bezighouden met bijzonder onderwijs. 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. Bovendien zijn de leden van mening dat het niet zo kan zijn dat de overheid, vanuit haar verantwoordelijkheid voor openbaar onderwijs, in een samenwerkings school verantwoordelijk wordt gesteld voor de wijze waarop de identiteit van bijzonder onderwijs binnen deze school wordt vormgegeven. Dat zorgt voor inmenging van de overheid in zaken die tot het domein van de school behoren.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de huidige situatie waarin de gelijkwaardigheid van het openbaar en bijzonder onderwijs wordt gewaarborgd door een evenwichtige zeggenschapsverdeling in het

stichtingsbestuur. Nu wordt gekozen voor een statutair verankerde identiteitscommissie op schoolniveau. Dit is toch onvoldoende om de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs formeel te borgen binnen de bestuurlijke inrichting van de samenwerkingsschool? Zij vragen waarom gekozen wordt voor een vergaande bestuurlijke inmenging door de overheid, door middel van het instellen van een verplichte identiteitscommissie.

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. Erkent de regering dat in het duale onderwijsstelsel nog steeds wezenlijke verschillen bestaan tussen openbaar en bijzonder onderwijs? Erkent de regering dat het bijzonder onderwijs niet door een bevoegd gezag met een publiekrechtelijke rechtsvorm in stand kan worden gehouden, omdat dit grondwettelijk is uitgesloten? Erkent de regering dat een belangrijk kenmerk van het bijzonder onderwijs is dat een eigen personeelsbeleid mag worden gevoerd zonder de eis van gelijke benoembaarheid? Erkent de regering dat het publiekrechtelijke karakter van het openbaar onderwijs niet past bij het bijzonder onderwijs, zoals bestuursbenoemingen en toezicht door de gemeenteraad? Tot slot vragen zij op welke manier onderwijs op godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag vorm zou moeten krijgen onder verantwoordelijkheid van de gemeentelijke overheid.

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. Deze leden vragen een reactie op de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland⁵ en een inschatting of deze denklijn breder toepassing zal kunnen krijgen. Eveneens vragen zij een reactie op het betoog van het NCOR dat van een werkelijke samenwerkingsschool onder een publiekrechtelijke rechtspersoon geen sprake kan zijn en dat de aangevoerde bezwaren ook van toepassing zijn op stichtingen voor openbaar onderwijs⁶. Deze leden vragen een reactie op het bezwaar dat bij een samenwerkingsschool onder een stichting voor openbaar onderwijs altijd direct aan publiekrechtelijke normen getoetst kan worden, ook als het gaat om beslissingen die het bijzonder onderwijs betreffen.

Het is deze leden niet duidelijk wat precies de status is van de opvattingen van de identiteitscommissie. Deze leden constateren dat de regering in de fase voor het aanhangig maken van het wetsvoorstel heeft gesproken van mandaatverlening aan de commissie. Die zienswijze lijkt nu verlaten. De regering stelt in de toelichting enkel 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.

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 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.

De leden van de voornoemde fractie constateren dat de overheersende invloed van de gemeente enkel verankerd lijkt te zijn ten aanzien van de

⁵ ECLI:NL:RBGEL:2015:699

⁶ Zie bijlage bij Kamerstuk 31 293, nr. 202, p. 31–32

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.

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 is⁷. Deze leden vragen waarop de suggestie gebaseerd is dat een samenwerkingsbestuur vanouds als reguliere optie is gezien en niet kritisch getoetst hoeft te worden.

6. Overgangsregeling

De leden van de VVD-fractie merken op dat gebleken is dat het wettelijk kader voor de samenwerkingscholen zoals dat er nu ligt onvoldoende soelaas biedt. Zij vragen daarom 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 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 samenwerkingschool te vormen, ongeacht de reden van ontstaan. De regering wil naar aanleiding van deze kritiek niet verder gaan dan een verplichte toetsing aan het continuïteitscriterium. Kan de regering nader motiveren waarom zij hiermee de strijdigheid van deze maatregel met de Grondwet denkt op te heffen? Bovendien roept de overgangsregeling vragen op volgens deze leden. Dit komt omdat er geen definitie in staat wat een informele samenwerkingschool 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 samenwerkingschool of een openbare of bijzondere school. Op basis van welke criteria moet de Minister dit doen? 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 leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen over de overgangsregeling. Wordt met fusie tussen een bijzondere school en openbare school, bedoeld op de informele samenwerkingscholen? Zo nee, op welke scholen dan wel? Voorts willen zij weten waarom is gekozen voor een overgangperiode vanaf 1 juni 2006. 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. Wat gebeurt er met de scholen die niet aan dit criterium voldeden op het moment van de fusie, zo willen deze leden weten.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de definitie van een «informele samenwerkingschool». Erkent de regering dat een fusie van twee partijen niet per definitie betekent dat de fusie een samenwerkingschool tot doel heeft gehad? Wordt het hiermee niet een ongeclausu-

⁷ Kamerstukken II 2009–2010, 32 040, nr. 6, p. 24–25

leerde regeling, die ook van toepassing is op scholen die niet om redenen van krimp zijn samengegaan? Tot slot vragen zij waarom 1 juni 2006 als datum is gekozen voor de overgangsregeling.

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 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.

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 samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool 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 samenwerkingsschool door een stichting voor openbaar onderwijs acceptabel is.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,
Arends