

Vergaderjaar 1996–1997

**24 137**

**Wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake samenwerkingsscholen**

**Nr. 11**

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 18 maart 1997

Namens de Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen heeft de griffier van de commissie mij bij brief van 29 augustus 1996 verzocht om de Tweede Kamer een regeringsstandpunt te doen toekomen over het op 27 juni 1996 door de Onderwijsraad uitgebrachte advies over het wetsvoorstel samenwerkingsscholen. Het regeringsstandpunt over het advies van de Onderwijsraad doe ik u hierbij toekomen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,  
T. Netelenbos

## **WETSVOORSTEL SAMENWERKINGSSCHOLEN**

### **Regeringsstandpunt bij het advies van de Onderwijsraad**

#### *1. Het advies van de Onderwijsraad*

Op 29 juni 1996 heeft de Onderwijsraad op verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen uit de Tweede Kamer opnieuw een advies uitgebracht over het wetsvoorstel samenwerkingsscholen. De Onderwijsraad komt daarbij tot de conclusie dat de wijzigingen ten opzichte van het vorige wetsvoorstel (deregulering, afsplitsing van het wetsvoorstel bestuursvorm en het schrappen van de publiekrechtelijke varianten van de samenwerkingsschool) belangrijke verbeteringen zijn, maar dat het wetsvoorstel nog steeds niet in overeenstemming is met de Grondwet.

Volgens de Onderwijsraad krijgt de overheid invloed op het bestuur en de inhoud van het bijzonder onderwijs, waardoor het wetsvoorstel inbreuk maakt op het in de Grondwet verankerde duale onderwijsbestel. De school als organisatie en de inhoud van het onderwijs zijn niet van elkaar te scheiden. Een probleem is bijvoorbeeld dat wanneer een school onvoldoende groot is voor het vormen van «streams», de bepalingen voor het openbaar onderwijs zullen moeten prevaleren. Hierdoor moet de overheidsinvloed in het bestuur overheersend zijn en het personeel op gelijke voet benoembaar. In het geval van terugloop van formatie vervalt de mogelijkheid van een gedifferentieerd personeelsbeleid, hetgeen ook strijd kan opleveren met de benoemingsvrijheid van het bijzonder onderwijs.

Het argument dat het bijzonder onderwijs vrijwillig van deze vrijheid afziet, ontmoet kritiek want wanneer men aan opheffingsnormen wil ontkomen, is er geen sprake van werkelijke vrijwilligheid. Het wetsvoorstel bevat verder geen garantie om te voorkomen dat de gemeente een samenwerkingsschool in het leven roept zonder betrokkenheid van het bijzonder onderwijs. Tot zover het advies van de Onderwijsraad.

#### *2. De noodzaak van een wettelijke regeling*

In essentie bevat het advies van de Onderwijsraad geen nieuwe elementen in de discussie rond de samenwerkingsschool. Wel heeft de Onderwijsraad een aantal bezwaren tegen het wetsvoorstel samenwerkingsscholen scherper geformuleerd.

Het is van belang allereerst in te gaan op de noodzaak van een wettelijke regeling van de samenwerkingsscholen voor openbaar en bijzonder onderwijs. De regeling is van belang tot bescherming van het openbaar onderwijs in het licht van een aantal evidente maatschappelijke ontwikkelingen.

##### **2.1. Feitelijk functioneren van samenwerkingsscholen**

Er zijn volgens recente opgaven van de gemeenten 87 samenwerkingsscholen actief, waarin het openbaar onderwijs samen met bijzonder onderwijs deelneemt. Hoewel over de wenselijkheid en noodzakelijkheid om te komen tot een wettelijke regeling voor de samenwerkingsscholen met openbaar onderwijs consensus bestaat, functioneren er thans dus samenwerkingsscholen zonder wettelijke grondslag, waarin ook het openbaar onderwijs deelneemt. Het is de feitelijke realiteit dat er thans reeds sprake is van samenwerkingsscholen. Een groot aantal scholen blijkt zich naar buiten toe expliciet te afficheren als samenwerkingsschool. Deze feitelijke realiteit sluit echter niet aan bij de juridische realiteit. De

onderwijswetten kennen immers alleen openbare scholen en bijzondere scholen. Samenwerkingsscholen waarin openbaar en bijzonder onderwijs samenwerken, zijn thans wettelijk niet mogelijk.

Dit neemt niet weg dat er wel enige wettelijke mogelijkheden bestaan tot feitelijke samenwerking. Een artikel 82 Gemeentewet-commissie of een gemeenschappelijke regeling is een gangbaar instrument om samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs gestalte te geven. Voor de wetgever, voor het ministerie en voor de rechtspraak gaat het daarbij echter steeds uitsluitend om openbare scholen, ook al wordt een deel van het bestuur gevormd door vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs en ook al wordt richtinggebonden onderwijs gegeven.

Anderzijds worden alle vormen van samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs in privaatrechtelijk verband thans aangemerkt als bijzonder onderwijs (welke de doelstelling van de privaatrechtelijk rechtspersoon ook moge zijn). Openbare scholen die in een privaatrechtelijk samenwerkingsverband zijn opgegaan, bestaan krachtens huidig recht niet meer. Dit is/wordt niet anders met de recent in de onderwijs-wetgeving ingevoegde mogelijkheid om openbaar onderwijs uit te doen gaan van een stichting. In de bepalingen die het betreft, is steeds geregeld dat zo'n stichting uitsluitend tot doel kan hebben openbaar onderwijs aan te bieden.

Omdat samenwerkingsscholen waarin openbaar en bijzonder onderwijs samenwerken, thans wettelijk niet mogelijk zijn, wordt met het wetsvoorstel samenwerkingsscholen, een expliciete wettelijk basis gegeven aan de samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs door mogelijk te maken dat deze samenwerking geschiedt in de vorm van een samenwerkingsschool.

Het feitelijke (voort)bestaan van samenwerkingsscholen met openbaar onderwijs berust op brede consensus in de politiek. Ook over de wenselijkheid en noodzakelijkheid om te komen tot een wettelijke regeling voor de samenwerkingsscholen met openbaar onderwijs bestaat consensus. Het wetsvoorstel bevat een regeling overeenkomstig het regeerakkoord en het kabinetsstandpunt, zoals dat werd uitgebracht naar aanleiding van het rapport van de Tijdelijke Adviescommissie Samenwerkingsscholen. Bovendien is het wetsvoorstel in overeenstemming met de visie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zoals neergelegd in een bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel Toerusting en Bereikbaarheid aanvaarde motie (kamerstukken II, 1993/94, 23 070, nr. 30).

## 2.2. Ontbreken van garanties voor het openbaar onderwijs

Er is thans geen enkele garantie of en zo ja hoe openbaar onderwijs in een samenwerkingsschool wordt aangeboden. Volgens de huidige wettelijke criteria is een samenwerkingsschool óf een openbare óf een bijzondere school, afhankelijk van de rechtsvorm.

Het wetsvoorstel samenwerkingsscholen bevat diverse waarborgen ten behoeve van de grondwettelijke garantie van het aanbod en het karakter van het openbaar onderwijs. Het gemeentebestuur heeft daarbij een belangrijke controlerende rol. De statuten mogen niet strijdig zijn met de in de wet verankerde waarborgen ten aanzien van het openbaar onderwijs. De wetgever laat de organisatorische invulling niet geheel over aan de betrokken school. Immers, overheersende overheidsinvloed op het openbaar onderwijsdeel is verzekerd. In de praktijk zal een samenwerkingsschool openbaar-bijzonder altijd algemeen toegankelijk moeten zijn. Het is aan de school om organisatorische maatregelen te treffen om de eigen identiteit in te vullen.

Het is mogelijk om het samenwerkingsverband te beperken tot vooral bestuurlijke aspecten. De organisatorische differentiatie kan zoals gezegd

ook betrekking hebben op de mate waarin het richtingsaspect gestalte krijgt. Het is geheel aan (het bevoegd gezag van de) samenwerkings-school om hierin te voorzien. Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op het volgende. Wanneer binnen dezelfde vestiging van de school zowel openbaar onderwijs als onderwijs naar richting wordt aangeboden, kan het onderwijsaanbod worden gedifferentieerd per groep of via verschillen tussen (combinaties van) vakken. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat er gesproken kan worden van «streams» naar richting, respectievelijk openbaar onderwijs wanneer de differentiatiewijze voldoende constant en herkenbaar is. Ook is mogelijk dat het merendeel van het onderwijs overeenkomstig de uitgangspunten van het openbaar onderwijs plaatsvindt aan gezamenlijke groepen, terwijl op selectieve wijze verdieping in de sfeer van de richting in het onderwijs aan speciale groepen van leerlingen plaatsvindt.

In de statuten kunnen bepalingen worden opgenomen over de wijze waarop de eigen identiteit wordt ingevuld. Wanneer scholen daarvoor te klein zijn, prevaleren de bepalingen die in de onderwijswetten voor het openbaar onderwijs voorkomen, maar blijft het altijd mogelijk om aandacht aan de identiteit van de leerlingen te besteden.

Het wetsvoorstel verzekert dus dat de overheersende overheidsinvloed in een samenwerkings-school is gegarandeerd, voor zover het openbaar onderwijs betreft.

### 2.3. Verdwijnen openbaar onderwijs

Te kleine scholen worden opgeheven. Indien een wettelijke regeling ontbreekt, kan het openbaar onderwijs voor zijn voortbestaan niet samenwerken in een stichting of vereniging, op straffe te verdwijnen.

Sinds enkele jaren volgt uit de wet of een basisschool al dan niet kan voortbestaan. Afgezien van de problematiek rond nevenvestigingen, splitsing grondgebied gemeente e.d. komt de regeling erop neer dat een school wordt opgeheven wanneer het leerlingenaantal van de school onder de opheffingsnorm komt die voor de desbetreffende gemeente is vastgesteld. De noodzaak voor een openbare school een samenwerkings-school te vormen komt aan de orde als het aantal leerlingen dermate gering wordt, dat de opheffingsnorm niet meer gehaald wordt en zich binnen een redelijke straal alleen een partij van bijzonder onderwijs voordoet. (Opheffing blijft achterwege indien de school 50 leerlingen of meer telt én de school binnen een straal van 5 km de laatste school van de richting of laatste openbare school is. Opheffing blijft eveneens achterwege indien binnen 10 km van een school waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven, over de weg gemeten geen school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven).

Door samenvoeging van de betrokken scholen tot een samenwerkings-school kunnen de krachten worden gebundeld en kan het aantal leerlingen worden verhoogd tot boven de opheffingsnorm respectievelijk het grensgetal van 50 leerlingen.

Binnen het bijzonder onderwijs kunnen thans zonder problemen samenwerkings-scholen worden gevormd tussen de verschillende richtingen. Juridisch blijft hier sprake van bijzonder onderwijs. Wanneer het openbaar onderwijs van participatie in zo'n samenwerkings-school wordt uitgesloten, zoals thans wettelijk het geval is, komt het openbaar onderwijs in dergelijke gevallen geïsoleerd te staan. Het gevolg is dat het bijzonder onderwijs bij afnemende leerlingaantallen meer kansen heeft te blijven bestaan, en het openbaar onderwijs in die situatie die kansen niet heeft.

Met de wet toerusting en bereikbaarheid heeft de wetgever een concrete invulling gegeven aan het grondwettelijke criterium van «voldoend openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen». Bij

die gelegenheid is vastgelegd dat opheffing van een openbare school achterwege blijft indien binnen 10 km van een school waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven, over de weg gemeten geen school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven.

Een probleem is echter dat dit 10 km-criterium in de praktijk niet snel toepassing zal vinden. Immers, binnen een straal van 10 km zal altijd wel een andere openbare school bestaan. Het vormen van samenwerkings-scholen waaraan ook openbaar onderwijs deelneemt, is dan ook een belangrijke, extra mogelijkheid om te voorzien in openbaar onderwijs.

Ook kan in dit verband gewezen worden op de problematiek omtrent het openbaar onderwijs in de provincie Limburg. De verantwoordelijke wethouders van Heerlen, Maastricht, Roermond en Venlo, alsmede de Limburgse gedeputeerde voor onderwijs, hebben aandacht gevraagd voor de problemen die de Limburgse scholen voor voortgezet onderwijs ondervinden bij het streven naar bestuurlijke schaalvergroting. Omdat potentiële fusiepartners van openbare signatuur ontbreken en er nog geen wetgeving is met betrekking tot samenwerkings-scholen, zien zij op dit moment als enige optie omzetting van het openbaar onderwijs in algemeen bijzonder onderwijs en daaropvolgende fusie met het rooms-katholiek voortgezet onderwijs in hun provincie. In mijn brief van 14 februari 1997, WJZ 97 004 533, heb ik u hierover geïnformeerd.

#### 2.4. Positie ouders

«Overheidsdoelen dienen in het licht van actuele maatschappelijke ontwikkelingen voortdurend onderwerp van reflectie en dialoog te zijn», zo staat te lezen in de beleidsnota De school als lerende organisatie (juli 1995). Maatschappelijke ontwikkelingen hebben immers ook consequenties voor het kwaliteitsbeleid op scholen. De zorg voor kwaliteit ligt echter niet meer uitsluitend bij de leraar, maar bij alle actoren in het onderwijsproces. Kwaliteitsbeleid heeft meer kans van slagen als ieder binnen en in de omgeving van de school zich actief betrokken voelt.

Ook ouders zullen meer betrokken moeten worden bij het vormgeven van het schoolbeleid. In dit verband is van belang dat ook de positie van ouders versterking behoeft, om hen beter in staat te stellen het onderwijs van hun voorkeur te kiezen. De regeling van de samenwerkings-school kan hiertoe een belangrijke bijdrage zijn.

Ontwikkelingen op het gebied van de samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs sluiten verder aan bij de ontwikkelingen rond de scholenplanning.

#### 2.5. Clustering van onderwijs

In toenemende mate dient zich de noodzaak aan van beleidsontwerpen die aansturen op clustering van onderwijs. In het «Rugzak-traject» bijvoorbeeld wordt een clustering beoogd van schoolsoorten in het speciaal onderwijs, om te voorkomen dat opgebouwde expertise verloren gaat als gevolg van keuzegedrag van ouders. Het kan hier vanzelfsprekend ook gaan om bevordering van samenwerking tussen scholen. Een openbare school heeft minder kans om samen te werken dan een bijzondere.

### 3. *Het wetsvoorstel samenwerkingsscholen*

Het wetsvoorstel samenwerkingsscholen beoogt het mogelijk te maken dat openbare en bijzondere scholen institutioneel fuseren tot één school die zowel openbaar als bijzonder onderwijs verzorgt. De kenmerken van het openbaar onderwijs worden daarbij gewaarborgd. Op dit moment zijn

samenwerkingsscholen in die zin wettelijk niet mogelijk; er moet worden gekozen voor een openbare of een bijzondere bestuursvorm.

Met het wetsvoorstel samenwerkingsscholen wil de regering ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven tot samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Met het wetsvoorstel wordt een expliciete wettelijke basis gegeven aan de samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs door mogelijk te maken dat deze samenwerking geschiedt in de vorm van een samenwerkingsschool. Daarmee geeft de wetgever ook aan de reeds bestaande 87 samenwerkingsscholen de mogelijkheid van een wettelijke grondslag.

De wetgever stelt zich echter terughoudend op. Hij spreekt zich niet uit over motieven om tot samenwerking te komen en evenmin over de wijze waarop betrokkenen vorm geven aan hun samenwerking. Voor de wetgever is met name van belang dat het karakter van het openbaar onderwijs wordt gewaarborgd, wanneer dat participeert in een samenwerkingsschool.

Feitelijk voorziet het wetsvoorstel in een constructie voor uitzonderings-situaties (ontkomen aan dreigende opheffing van scholen) of voor situaties waarin uit echte overtuiging wordt gekozen voor een samenwerkingsschool.

In het wetsvoorstel is volstaan met een zo summier mogelijke regeling van de samenwerkingsscholen. In de eerste plaats worden alleen voorschriften gegeven voor samenwerkingsscholen waarbij het openbaar onderwijs is betrokken. De huidige wetgeving sluit samenwerkingsscholen van een of meer richtingen niet uit en voor sommige situaties gaat ook de huidige wetgeving reeds uit van het bestaan van samenwerkingsscholen.

In de tweede plaats worden slechts minimale voorwaarden geregeld die met name zien op de waarborgen van het aanbod en het karakter van het openbaar onderwijs. Uitgangspunt bij het wetsvoorstel is dat de samenwerkende partijen alle vrijheid moeten hebben om een voor allen zo bevredigend mogelijke oplossing te bewerkstelligen. Daarom wordt de invulling van de samenwerking geheel aan de betrokkenen zelf overgelaten. De wetgever treedt niet in de discussie omtrent de meest wenselijke vorm van een samenwerkingsschool en de wet bevat dan ook geen voorschriften daaromtrent.

De vormgeving van het samenwerkingsverband is primair de verantwoordelijkheid van de partners van openbaar en bijzonder onderwijs. In de praktijk zijn allerlei constructies denkbaar waardoor de nadelen die de Onderwijsraad noemt, kunnen worden voorkomen of weggenomen.

### 3.1. Het in de Grondwet verankerde duale bestel

Van een inbreuk op het in de Grondwet verankerde duale bestel is geen sprake. Gegeven hetgeen hiervoor onder 2 is opgemerkt, is juist versterking van de dualiteit van het bestel uitgangspunt bij dit wetsvoorstel. De wetgever verschaft immers de mogelijkheid van een wettelijke grondslag voor de bestaande samenwerkingsscholen, waarbij het openbaar onderwijs betrokken is, én een waarborg voor het behoud van het openbaar onderwijs in de samenwerkingsschool. Nu is immers niets geregeld en bestaan er toch samenwerkingsscholen.

In februari 1995 hebben vijf staatsrechtdeskundigen (Prof. dr. P. Cliteur, mr. dr. D. Mentink, mr. J.M. Polak, prof. mr. L. Prakke en Prof. dr. P.W.C. Akkermans M.Lit.) advies uitgebracht over de grondwettelijke aspecten van het wetsvoorstel. Met de grootst mogelijke meerderheid gaven zij te kennen geen principiële bezwaren te hebben tegen het hen voorgelegde wetsvoorstel samenwerkingsschool in relatie tot artikel 23 Grondwet. Bij

de heren Akkermans, Cliteur en Polak bestonden geen specifiek grondwettelijke bezwaren. De heer Mentink achtte het wetsvoorstel op een onderdeel onaanvaardbaar, namelijk voor zover de positie van het basisonderwijs onvoldoende werd onderscheiden van de andere soorten.

De primaire verantwoordelijkheid van de overheid is gericht op het bewaken van het openbaar onderwijs in de samenwerkingschool. De gemeenteraad speelt hier een belangrijke maar ook afstandelijke rol. Het wetsvoorstel bevat een aantal belangrijke waarborgen voor behoud van het openbaar onderwijs in een samenwerkingschool. De wettelijke regeling voorziet in een evenwichtige samenstelling van het bestuur door vertegenwoordigers van openbaar en bijzonder onderwijs. In de samenwerkingschool dient het aanbod van openbaar onderwijs herkenbaar aanwezig te zijn.

Van een inbreuk op de Grondwet is zoals gesteld, geen sprake. In ieder geval kan uit de bewoordingen en de historie van artikel 23 van de Grondwet geen doorslaggevend argument worden afgeleid om het wetsvoorstel in strijd met de Grondwet te achten.

Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven, is de tekst van artikel 23 Grondwet gevormd in een periode waarin over de verhouding tussen openbaar en bijzonder onderwijs als elkaar uitsluitende tegendelen werd gedacht. Over de toelaatbaarheid van de samenwerkingschool heeft de Grondwetgever zich niet uitgelaten. In de toenmalige perceptie van de realiteit ontbrak die mogelijkheid immers volledig. De discussie over de principiële toelaatbaarheid van de samenwerkingschool voor mede openbaar onderwijs kan dan ook niet worden beslecht op basis van een louter historische interpretatie van het grondwetsartikel. Het ligt dus voor de hand de huidige maatschappelijke evidenties te betrekken op de interpretatie van artikel 23 van daaruit te bezien of artikel 23 van de Grondwet het aanbieden van openbaar onderwijs in de vorm van een samenwerkingschool toestaat.

Welnu, in het licht van een redelijke interpretatie impliceert het hele vierde lid van artikel 23 Grondwet dat er een verplichting is voor de overheid tot het aanbieden van openbaar onderwijs op zodanige wijze, dat de vragers van dat onderwijs van het aanbod verzekerd zijn. De overheid dient te verzekeren dat een duurzaam aanbod van openbaar onderwijs, afgestemd op de aanwezige behoefte aan openbaar onderwijs, plaatsvindt. Het wetsvoorstel bevat daarvoor de noodzakelijke waarborgen.

Wat het wetsvoorstel in ieder geval niet regelt, is het zogenaamde tertium: een derde vorm van onderwijs naast openbaar en bijzonder onderwijs. Het onderwijs zelf kan immers niet zowel openbaar als bijzonder zijn. Ons duale onderwijsbestel betekent echter niet dat er geen scholen kunnen zijn waarbinnen door samenwerking beide vormen – zowel openbaar als bijzonder onderwijs – tot hun recht kunnen komen. Het wetsvoorstel bevat de voorschriften die noodzakelijk zijn om het openbare karakter te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs in een samenwerkingschool betreft.

### 3.2. Toezien op behoud openbare karakter/identiteit binnen de samenwerkingschool

De gedachte dat alleen bij te onderscheiden «streams» evenwicht kan worden gehandhaafd, is niet juist. De deelnemende partners zijn bij het aangaan van een samenwerkingsverband vrij om de zeggenschap vanuit hun aandeel vorm te geven. Van belang is dat de partners voor het bijzonder onderwijs een zodanige constructie kiezen dat zij net als de

bestuursleden voor het openbaar onderwijs kunnen terugvallen op een organisatie die hun deelname toetst.

Hoewel het naar mijn mening grondwettelijk niet noodzakelijk is, ben ik bereid het wetsvoorstel aan te passen om er in te voorzien dat een samenwerkingschool alleen mogelijk is wanneer zowel namens het openbaar onderwijs als namens het bijzonder onderwijs een rechtspersoon toeziet op het behoud van het openbare karakter respectievelijk de identiteit van het onderwijs binnen de samenwerkingschool.

In mijn antwoorden op de schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar aanleiding van de eerder genoemde brief van 14 februari jl. over problematiek omtrent het openbaar onderwijs in de provincie Limburg, heb ik aangegeven dat ik het wetsvoorstel wil wijzigen. Bestaande rechtspersonen – voor het openbaar onderwijs de gemeenteraad, de stichting of openbare rechtspersoon voor openbaar onderwijs, voor het bijzonder onderwijs de stichting of vereniging – richten samen een nieuwe stichting op. Aan deze stichting wordt dan de instandhouding van de openbare respectievelijk bijzondere school in één samenwerkingschool overgedragen.

De «oprichtende» rechtspersonen blijven bestaan om toezicht te houden op het behoud van het openbare karakter c.q. de identiteit overeenkomstig de statuten van de stichting die de samenwerkingschool in stand houdt.

Ik hecht eraan dit toezicht zodanig vorm te geven dat verschillen van mening tussen toezichthouders zomin mogelijk effect hebben op de bestuurlijke slagkracht van de samenwerkingschool. Hierbij valt te denken aan een vorm van bindend advies.

### 3.3. Het gedifferentieerd personeelsbeleid bij terugloop formatie

Volgens de Onderwijsraad zou het voeren van een gedifferentieerd personeelsbeleid niet altijd mogelijk zijn.

Ik wil voorop stellen dat het personeelsbeleid een eigen verantwoordelijkheid is van de school. Ook voor het ontslagbeleid is het bevoegd gezag zelf bevoegd en verantwoordelijk. Zo zou het bevoegd gezag bij ontslag rekening kunnen houden met de verschillende richtingen binnen één school.

In de toetsingspraktijk van het Participatiefonds (de toetsing van het ontslag) en USZO (dat de individuele uitkering betreft) wordt naar mijn mening voldoende rekening gehouden met richtingskwesties binnen de school. Het ontslag van een leerkracht aan een bijzondere school die richtingsbezwaren heeft tegen het werken in een samenwerkingschool, zal in het normale geval als onvermijdbaar, respectievelijk onvrijwillig worden aangemerkt. Individuele beoordeling staat hier voorop.

Ik ben echter bereid om een richtlijn voor het Participatiefonds en het USZO vast te stellen om er in te voorzien dat denominatieve aspecten (aspecten die de richting betreffen) met betrekking tot de rechtspositie van het personeel geen belemmering kunnen zijn voor het ontstaan van samenwerkingscholen. Deze richtlijn komt er op neer de kosten van werkloosheidsuitkeringen ten laste van het Participatiefonds te brengen wanneer een personeelslid ontslag neemt vanwege overwegende bezwaren indien hij te werk wordt gesteld in openbaar onderwijs of een andere richting binnen een samenwerkingschool én dat personeelslid niet eerder werkzaam is geweest aan een school van die richting of een openbare school. Deze bezwaren dienen vanaf het moment dat de samenwerkingschool ontstaat, bekend te zijn en dienen ook overigens uit de handelingen van betrokkene te blijken. De USZO zou in dat geval geen sanctie moeten toepassen bij de toekenning van werkloosheidsuitkeringen.



Wanneer personeel wordt benoemd met voorbijgaan aan eigen wachtgelders (voormalig personeel van het betreffende bevoegd gezag), vindt een korting plaats op de vergoeding voor de school. Ik ben bereid om op dit punt een ontheffing van bedoelde bepaling te verlenen indien de desbetreffende wachtgelder aantoonbaar niet voldoet aan de eisen, gesteld op grond van de richting van het onderdeel waar de vacature zich voordoet, en ook anderszins de vacature niet kan worden opgevuld, bijvoorbeeld door verschuiving.

### 3.4. Bijzonder onderwijs en de dreiging van opheffing

Het argument dat er geen sprake zou zijn van vrijwilligheid wanneer de bijzondere school aan opheffingsnormen wil ontkomen, onderschrijf ik niet. In de eerste plaats is de bijzondere school wel degelijk altijd vrij om deel te nemen aan een samenwerkingsschool. Wel wordt in deze situatie het belang groter om tot samenwerking over te gaan. Het is van belang te onderkennen dat de vrijheid van een kleine school die met opheffing wordt bedreigd, de keuze betreft tussen opheffen of opgaan in een samenwerkingsschool, en dus niet de keuze tussen voortbestaan of opgaan in een samenwerkingsschool. Een school die met opheffing wordt bedreigd, verkeert altijd in een zekere dwangpositie. Het is realistisch om te erkennen dat een school in die situatie thans geen keuze heeft, maar bij aanvaarding van het wetsvoorstel juist een extra keuzemogelijkheid krijgt.

Het is altijd de wetgever die uiteindelijk de regels omtrent opheffing geeft en die daarmee bepaalt wanneer een school wordt opgeheven. Het is ook de wetgever die scholen een extra mogelijkheid kan bieden – in de vorm van het kunnen samengaan in een samenwerkingsschool – om te kunnen blijven voortbestaan wanneer een school onder de opheffingsnorm dreigt te geraken.

In de tweede plaats merk ik opnieuw op dat ik bereid ben het wetsvoorstel samenwerkingsscholen aan te passen om er in te voorzien dat een samenwerkingsschool alleen mogelijk is wanneer er zowel namens het openbaar onderwijs als namens het bijzonder onderwijs een rechtspersoon is die toeziet op het behoud van het openbare karakter respectievelijk de identiteit van het onderwijs binnen de samenwerkingsschool.

### 4. Bestuurlijke fusie

In mijn antwoorden op de schriftelijke vragen van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar aanleiding van de eerder genoemde brief van 14 februari jl. over problematiek omtrent het openbaar onderwijs in de provincie Limburg, heb ik ook aangegeven dat ik bestuurlijke fusie mogelijk wil maken. Het wetsvoorstel samenwerkingsscholen beoogt het mogelijk te maken dat openbare en bijzondere scholen institutioneel fuseren tot één school die zowel openbaar als bijzonder onderwijs verzorgt. Bij bestuurlijke fusie zullen scholen voor openbaar en bijzonder onderwijs kunnen samengaan onder één bevoegd gezag, in die zin dat één bevoegd gezag zowel een openbare als een bijzondere school in stand kan houden. Een belangrijke consequentie van een bestuurlijke fusie is dat het bestuur van dergelijke instellingen één personeelsbeleid kan voeren. Bestuurlijke fusie betekent bovendien dat de bestuurlijke slagkracht groter wordt.

Zoals toegezegd in de vergadering van de VKC voor onderwijs, cultuur en wetenschappen, zal ik u binnenkort een voorstel omtrent bestuurlijke fusie toesturen als nota van wijziging bij het wetsvoorstel samenwerkingsscholen.