

***Samenwerkingsscholen nu en
in de toekomst***

Praktijkervaringen en wetgeving

Y.W. Emmelot

C. Felix

S. Karsten

m.m.v. Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen

SCO-Kohnstamm Instituut
Universiteit van Amsterdam
November 2004

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Emmelot, Y.W., Felix, C., Karsten, S., m.m.v. Vermeulen, B.P.

Samenwerkingsscholen nu en in de toekomst. Praktijkervaringen en wetgeving. Emmelot, Y.W., Felix, C., Karsten, S., m.m.v. Vermeulen, B.P. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam (SCO-rapport 713, projectnummer 44413).

ISBN 90-6813-758-1

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd en of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave en verspreiding:
SCO-Kohnstamm Instituut
Wibautstraat 4, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam
Tel.: 020-525 1201
<http://www.sco-kohnstamminstituut.uva.nl>
© Copyright SCO-Kohnstamm Instituut, 2004

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	5
1.1 Achtergronden en doel van het onderzoek	5
1.2 Vraagstelling	8
1.3 Opzet van het onderzoek: werving, methode, instrumentatie	10
1.4 Leeswijzer	11
2 Resultaten	13
2.1 De respons	13
2.2 De samenwerking in het algemeen	14
2.3 Bestuurlijke inrichting en juridische aspecten	19
2.4 Benoemings- en personeelsbeleid	26
2.5 Toelating en verwijdering van leerlingen	28
2.6 Onderwijskundig-organisatorische inrichting	29
3 Conclusies en juridische aandachtspunten	33
Literatuur	39
Bijlage	41

Managementsamenvatting

Aanleiding en context

Nederland kent ruim 40 samenwerkingscholen, scholen met zowel een openbare als bijzondere identiteit. Het betreft hier scholen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs. Een groot deel van deze scholen is ontstaan, omdat er bijvoorbeeld in een plattelandsomgeving geen plaats was voor meer dan één school met verschillende denominaties. Omdat er nog te weinig duidelijkheid bestaat over de wettelijke regeling van deze scholen, heeft het ministerie een conceptwetsvoorstel gepubliceerd: een proeve, waarin de voorwaarden staan waaraan een samenwerkingschool moet voldoen. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat belangrijke elementen uit deze proeve ten slotte in een definitieve wettelijke regeling terecht zullen komen. De belangrijkste voorwaarden die de proeve aan een samenwerkingschool stelt zijn:

- Het personeel dat werkzaam is aan de samenwerkingschool is geen ambtenaar, maar heeft een arbeidsovereenkomst;
- Voor zover het personeel werkt voor het openbare deel, is het op gelijke voet benoembaar, d.w.z. dat het niet op grond van richtingscriteria geselecteerd mag worden;
- De school is voor alle leerlingen toegankelijk;
- De school moet bestuurd worden door een privaatrechtelijke stichting;
- Er moeten twee toezichthoudende instanties zijn: de gemeente, die toezicht houdt ten behoeve van het openbare karakter en een rechtspersoon die toezicht houdt op het bijzondere karakter van de school;
- Bij conflicten tussen de twee toezichthouders moet er een beroep mogelijk zijn op een geschillencommissie.

Opzet van het onderzoek

De onderzoeksvraag luidt: *‘Hoe hebben de bestaande samenwerkingscholen een aantal in het politieke debat over de samenwerkingschool ervaren knelpunten uitgewerkt en zijn uit de praktische ervaringen van deze scholen conclusies te trekken voor wetgeving?’* Deze vraag is opgesplitst in vier deelvragen, te weten:

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

1. *Onderwijskundig-organisatorische inrichting*: Hoe vindt het samenwerkingskarakter zijn neerslag in het onderwijsleerproces?
2. *Het benoemings- en personeelsbeleid*: Welke afspraken zijn in verband met het samenwerkingskarakter gemaakt met betrekking tot het benoemingsbeleid?
3. *Toelating en verwijdering van leerlingen*: Welke afspraken zijn in verband met het samenwerkingskarakter gemaakt over de aanname en verwijdering van leerlingen?
4. *Bestuurlijke inrichting*: Hoe is de invloed van de bestuurlijke partners geregeld en welke afspraken zijn er gemaakt in geval van geschillen?

Om deze vragen te beantwoorden is een internetenquête onder directeuren van samenwerkingscholen uitgezet en zijn telefonische interviews met de betreffende bestuursvoorzitters gevoerd.

Resultaten

De internetenquête is door 21 directeuren ingevuld, in totaal zijn 20 voorzitters van samenwerkingscholen geïnterviewd.

Bestuurlijke inrichting

Binnen de besturen is er in de meeste gevallen sprake van een gelijke zetelverdeling over de grondslagen. Waar sprake is van een ongelijke verdeling is het openbaar bestuur oververtegenwoordigd.

Het merendeel van de samenwerkingscholen wordt al door een stichting bestuurd. Bij die scholen waar dat nog niet zo is, stuit overgang van een (meestal) publiekrechtelijke rechtsvorm naar een stichtingsvorm niet op grote bezwaren.

Op dit moment komen toezichthouders nog nauwelijks voor en wordt het door de meeste respondenten wel als bezwaarlijk gezien om ze alsnog in te stellen. Ongeveer de helft van de respondenten is dan ook *niet* bereid om de school alsnog aan deze voorwaarde aan te passen. Uit de afwijzende reacties ten aanzien van de toezichthoudersconstructie vloeit als vanzelf ook voort dat het enthousiasme voor een geschillenregeling met het oog op conflicten tussen de toezichthouders zeer gering is. Men wil geen toezichthouders en vindt een geschillencommissie dus overbodig.

Het benoemings- en personeelsbeleid

De voorwaarde dat het personeel geen ambtenaar mag zijn, zal in de praktijk niet op grote problemen stuiten. Slechts in enkele gevallen is er sprake van ambtenaarschap; in overgrote meerderheid heeft het personeel al een arbeidsovereenkomst. Lastiger is de voorwaarde, dat het personeel voor zover in te zetten in het openbaar onderwijs algemeen benoembaar moet zijn. Uit het onderzoek blijkt dat een dergelijke voorwaarde zich niet goed verdraagt met een benoemingsbeleid dat beide stromingen om en om wil bedienen.

Toelating en verwijdering van leerlingen

De voorwaarde dat de samenwerkingsschool toegankelijk moet zijn voor leerlingen van alle gezindten zal niet problematisch zijn. Alle respondenten antwoordden dat hun scholen algemeen toegankelijk zijn.

Onderwijskundig-organisatorische inrichting

Aandacht voor levensbeschouwing vindt vooral plaats bij de viering van feestdagen; de meeste scholen houden geen rekening met het samenwerkingskarakter in de keuze voor leermiddelen. Wel zien de scholen zich in sterke mate als ontmoetingsplaats voor verschillende levensbeschouwingen en bestaat er aandacht voor verschillende levensbeschouwelijke waarden. Dit blijkt ook uit het feit dat er op veel scholen een keuzemogelijkheid voor leerlingen is ten aanzien van de levensbeschouwelijke activiteiten. Het samenwerkingskarakter lijkt dus meer tot uitdrukking te komen in de identiteit dan in de onderwijskundig-organisatorische inrichting.

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

1 Inleiding

1.1 Achtergronden en doel van het onderzoek

Nederland kent sinds 1917 een strikte scheiding tussen openbaar en bijzonder onderwijs: het zogenoemde duale bestel. Lange tijd was een van de uitgangspunten van dat bestel dat de school een enkelvoudige eenheid was, waarin de ruimtelijke, bestuurlijke en pedagogische dimensies samenvielen). Een onderwijsinstelling was gelokaliseerd in één gebouw; het onderwijs was gebaseerd op één enkelvoudige godsdienstige of (andere) levensbeschouwelijke grondslag (richting); en het bestuur was representant van die enkelvoudige richting.

Door verschillende ontwikkelingen in de laatste decennia past dit enkelvoudige concept niet meer bij de veelvormige werkelijkheid van het huidige bestel. Zo heeft de bestuurlijke en institutionele schaalvergroting geleid tot allerlei vormen van samenwerking en ook fusies tussen scholen. Bovendien is de vraag naar en het aanbod van scholen veranderd door secularisatie, ontzuiling en ook door de introductie van ‘nieuwe’ richtingen. Zo zijn er islamitische scholen gesticht, volgen islamitische leerlingen onderwijs in katholieke scholen en is er in Rotterdam onder een christelijk bestuur een ‘lespunt’ islamitisch onderwijs.

Inmiddels bestaan er vele vormen van samenwerking. Het kan zijn dat één schoolbestuur verschillende scholen bestuurt die een verschillende (enkelvoudige) grondslag hebben; we spreken dan meestal van een samenwerkingsbestuur. Het kan ook zijn dat één school meerdere richtingen als grondslag heeft.¹ Een voorbeeld is een interconfessionele school waar zowel katholiek als protestants-christelijk onderwijs wordt verzorgd; deze variant wordt veelal aangeduid met de term ‘samenwerkingsschool’ (Huisman, 2002).

¹ Wij sluiten in navolging van Huisman (2002) aan op het algemeen spraakgebruik. In formeel juridische zin kan alleen het bevoegd gezag, rechtspersoon dan wel het bestuursorgaan, rechtssubject zijn.

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

Door de jaren heen is de parlementaire aandacht vooral uitgegaan naar de samenwerkingsvariant waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven, omdat juridische regeling daarvan (grond)wettelijke problemen opriep. Het is deze variant die onderwerp vormt van dit rapport.

In het verleden hebben zowel pragmatische als ideële redenen een rol gespeeld om te komen tot verschillende vormen van samenwerking. Bij de eerste samenwerkingscholen in de jaren vijftig ging het meestal om scholen met een regionale functie (zoals scholen voor buitengewoon onderwijs, kleuteronderwijs of nijverheidsonderwijs), waarbij samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs noodzakelijk was om inefficiënte en dure versnippering van onderwijsvoorzieningen te voorkomen. In parlementaire kringen beschouwde men dergelijke oplossingen als een uitzondering. Later, in de jaren zestig en zeventig, waren er vanwege de ontkerkelijking ook andere geluiden te beluisteren. In tegenstelling tot eerdere initiatieven ging het nu veelal om lokale initiatieven van groepen ouders of plaatselijke politici (Pelkmans, 1984), waarbij vaak ook ideële motieven een belangrijke rol speelden. Men wilde een nieuwe schoolvorm waarin de scheidslijnen tussen openbaar en bijzonder onderwijs zouden worden doorbroken en die het goede van beide traditioneel onderscheiden onderwijssoorten in zich zou verenigen. Ook in parlementaire kringen was er begin jaren zeventig aandacht voor het fenomeen samenwerkingsschool. Staatssecretaris Schelfhout kwam met plannen voor een nieuwe schoolvorm naast het openbaar en bijzonder onderwijs: het zogenoemde Tertium (1972).

De huidige (parlementaire) discussie wordt weer voornamelijk gevoed door pragmatische overwegingen zoals het openen van de mogelijkheid van een bestuurlijke fusie tussen openbaar en bijzonder onderwijs. In 1998 oordeelde de wetgever dat een samenwerkings*bestuur*, een bestuur dat zowel openbare als bijzondere scholen in stand houdt, verenigbaar is met de Grondwet. Over de samenwerkingsschool, waarbinnen zowel openbaar als (richtinggebonden) bijzonder onderwijs wordt verzorgd, bestond meer twijfel (Huisman, 2002). Daarom is aan de Onderwijsraad gevraagd om advies; dat advies is vervolgens in 2000 verschenen onder de titel 'Samen verder' (Onderwijsraad, 2000). In het advies stelde de Raad voor de samenwerkingsschool een wettelijke basis te geven, maar alleen als een uitzondering, en alleen bij fusie van bestaande scholen.

Aanvankelijk leken alle partijen in te stemmen met een voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet. De christelijke fracties hebben uiteindelijk toch niet ingestemd met een wijziging van artikel 23 van de Grondwet. Zij wilden precies en duidelijk omschrijven of onderschreven zien welke de uitzonderingsbepalingen zijn, omdat zij vrezen dat de samenwerkingsschool anders zal uitgroeien tot een voor hen ongewenste derde onderwijsvariant.

In april 2004 is de tweede lezing van de wijziging van artikel 23 van de Grondwet in verband met de samenwerkingsschool (28726) in de Tweede Kamer behandeld en daarbij met algemene stemmen aangenomen. Tijdens dit debat verzocht mevrouw Kraneveldt (LPF) de minister om een onderzoek naar de wijze waarop de reeds als samenwerkingsschool functionerende scholen oplossingen hebben gevonden voor een aantal punten dat in de proeve van het wetsvoorstel samenwerkingsscholen is genoemd. Zij stelde dat er wellicht “goede voorbeelden zijn die ons [de Tweede Kamer] kunnen helpen als wij straks naar het wetsvoorstel kijken” (Tweede Kamer, 1 april 2004, 62-4042). Gegeven deze wens is er een duidelijke doelstelling en ook een noodzaak om het onderzoek in korte tijd af te ronden.

Doel van het onderzoek

Momenteel zijn er volgens de aanbestedingsbrief voor dit onderzoek van het ministerie van OCW (10 juni 2004) ruim 40 scholen die zich een samenwerkingsschool noemen en als zodanig zeggen te functioneren. Het doel van het onderzoek is allereerst om inzicht te krijgen in de wijze waarop deze samenwerkingsscholen bepaalde problemen, die het samengaan van openbaar en bijzonder onderwijs volgens het politieke debat totnogtoe met zich meebrengt, hebben opgelost. Daarbij gaat het om punten als:

- de invloed van de bestuurlijke partners;
- de neerslag van het samenwerkingskarakter in het onderwijs/de wijze van invulling van de samenwerkende ‘identiteiten’;
- het benoemingsbeleid;
- de wijze waarop er met geschillen wordt omgegaan.

Tevens is het gezien het verdere wetgevingstraject van belang inzicht te hebben in de praktische ervaringen van de samenwerkingsscholen.

1.2 Vraagstelling

In de aanbestedingsbrief wordt de hoofdvraag van het onderzoek als volgt geformuleerd:

Hoe hebben de bestaande samenwerkingscholen een aantal in het politieke debat over de samenwerkingschool ervaren knelpunten uitgewerkt en zijn uit de praktische ervaringen van deze scholen conclusies te trekken voor wetgeving?

Vervolgens zijn zeven deelvragen geformuleerd die in ieder geval beantwoord dienen te worden.

Uit eerder onderzoek van het SCO-Kohnstamm Instituut naar de vrijheid van inrichting (Meijer, Peetsma, Vermeulen & Karsten, 1996)² zijn verschillende terreinen af te leiden waarop richting en inrichtingsvraagstukken tot uiting kunnen komen, te weten:

1. onderwijskundig-organisatorische inrichting;
2. benoemings- en personeelsbeleid;
3. toelating en verwijdering van leerlingen;
4. bestuurlijke inrichting.

Het zijn deze vier terreinen waar de verschillen en overeenkomsten tussen scholen van verschillende richtingen tot uitdrukking komen. Daarom zullen wij de verschillende deelvragen rangschikken naar deze vier terreinen zodat goed aangesloten kan worden bij eerder onderzoek en reeds ontwikkelde instrumenten.

Deelvragen

Op het terrein van de *onderwijskundig-organisatorische inrichting* wordt één deelvraag gesteld:

- A. Hoe vindt het samenwerkingskarakter zijn neerslag in het onderwijsleerproces? Dit is deelvraag 3 uit de aanbestedingsbrief en hierbij zullen wij vooral aandacht besteden aan de identiteitsbepalende elementen in het gegeven onderwijs. Voorbeelden daarvan zijn het

² Dit onderzoek vond plaats onder een representatieve steekproef van besturen én directeuren in zowel basis- als voortgezet onderwijs. Dit onderzoek is tot nu toe het enige representatieve onderzoek naar de invulling van het begrip vrijheid van inrichting.

godsdiens of levensbeschouwelijk onderricht, maar ook de keuze van leermiddelen en extra-curriculaire activiteiten.

Op het terrein van *het benoemings- en personeelsbeleid* is er ook één deelvraag:

- B. Welke afspraken zijn in verband met het samenwerkingskarakter gemaakt met betrekking tot het benoemingsbeleid? Dit is deelvraag 4 uit de aanbestedingsbrief en hierbij zal vooral aandacht besteed worden aan de inzetbaarheid van het personeel in het openbare en het bijzonder deel van de school, maar ook aan enkele andere identiteitsbepalende kanten van het aanname- en benoemingsbeleid.

Op *het terrein van de toelating en verwijdering van leerlingen* wordt één deelvraag gesteld:

- C. Welke afspraken zijn in verband met het samenwerkingskarakter gemaakt over de aanname en verwijdering van leerlingen? Deze vraag is onderdeel van deelvraag 3 van de aanbestedingsbrief en raakt aan een belangrijk identiteitsbepalend aspect van scholen, zoals bijvoorbeeld de algemene toegankelijkheid (zoals ten principale voor het openbaar onderwijs geldt) en ook de eisen en plichten die aan de leerlingen (en ook ouders) van verschillende herkomst worden gesteld.

Op *het terrein van de bestuurlijke inrichting* worden twee deelvragen gesteld:

- D. Hoe is de invloed van de bestuurlijke partners geregeld? Dit betreft de deelvragen 1 en 2 van de aanbestedingsbrief en hierbij zal aandacht besteed worden aan de rol van de verschillende partners bij de uiteenlopende bestuursvormen (privaatrechtelijk en publiekrechtelijk.) Daarnaast wordt ook naar andere identiteitsbepalende bestuurlijke vraagstukken gekeken, zoals regeling van medezeggenschap en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en schoolleiding.
- E. Welke afspraken zijn er gemaakt in geval van geschillen? Dit betreft deelvraag 5 van de aanbestedingsbrief en hierbij zullen we aandacht besteden aan de vraag voor welke aspecten van de samenwerking een geschillenregeling bestaat, hoe een eventuele geschillencommissie is samengesteld en tot welke uitspraken deze bevoegd is.

1.3 Opzet en uitvoering van het onderzoek

Om een antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen, is besloten om zowel schooldirecteuren als bestuursvoorzitters van samenwerkingsscholen bij het onderzoek te betrekken.

Gezien de korte looptijd van het onderzoek en het relatief beperkt aantal scholen (volgens de aanbestedingsbrief maximaal 42) is gekozen voor de bevraging van de schooldirecteuren met behulp van een internetenquête. Voor de dataverzameling onder bestuursvoorzitters is besloten om telefonische interviews af te nemen. Deze gesprekken richten zich met name (maar niet uitsluitend) op de bestuurlijke inrichting en de daarmee opgedane ervaringen. Zij konden daarom relatief kort duren (maximaal 30 minuten). Op basis van de verzamelde informatie zijn aanbevelingen opgesteld, met name ten aanzien van het conceptwetsvoorstel (de proeve) van 2003.

Voor de werving van samenwerkingsscholen is uitgegaan van een door het CFI opgestelde lijst. Deze lijst bevat 42 scholen. Eén daarvan is een roc. Deze is in overleg met de opdrachtgever buiten beschouwing gelaten, daar het wetsvoorstel alleen betrekking heeft op scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Eén school, SBO de Delta te Appingedam stond dubbel (onder twee verschillende brinnummers) in de lijst vermeld. De scholen zijn per e-mail benaderd voor deelname aan het onderzoek. Hen is daarbij informatie over het onderzoek verstrekt. Indien zij nadere informatie wilden over het onderzoek die voor deelname van belang zou zijn, dan konden zij dit aangeven en volgde een telefonische toelichting. Via de e-mail is daarnaast gevraagd naar gegevens over de bestuursvoorzitter(s), zodat ook zij benaderd konden worden voor deelname.

Voor het onderzoek zijn twee instrumenten ontwikkeld: een vragenlijst voor schooldirecteuren en een semi-gestructureerde gespreksleidraad voor bestuursvoorzitters. De vragenlijst voor schooldirecteuren is in de vorm van een internetenquête afgenomen.

De internetenquête bevatte vragen over alle voor het onderzoek geformuleerde deelvragen op vier terreinen, te weten: de onderwijskundig-organisatorische inrichting, bestuurlijke inrichting en juridische aspecten, benoemings- en personeelsbeleid, toelating en verwijdering van leerlingen. Ook zijn er enkele

achtergrondvragen en vragen betreffende de samenwerking in het algemeen gesteld. De gespreksleidraad voor de telefonische interviews met bestuursvoorzitters betrof alle hierboven genoemde terreinen met uitzondering van de onderwijskundig-organisatorische inrichting. Daarbij is extra aandacht besteed aan de manier waarop met eventuele geschillen wordt omgegaan.

Door eerder onderzoek naar samenwerkingsscholen (Derrick, Roede & Veugelers, 2000), vrijheid van inrichting (Meijer, Peetsma, Vermeulen & Karsten, 1996) en andere 'identiteitsonderzoeken' (Felix & Karsten, 2000; Felix, Karsten & Van de Venne, 2002; Veugelers & de Kat, 2001) beschikten we reeds over de contouren van een instrument voor de enquête en de gespreksleidraad. De conceptversie van de vragenlijst voor schooldirecteuren is voorgelegd aan enkele terzake deskundigen binnen het SCO-Kohnstamm Instituut. Met name voor de juridische aspecten in de vragenlijst is advies gevraagd bij prof. mr. drs. B.P. Vermeulen (zie ook hieronder). De vragenlijst is tenslotte ook aan de opdrachtgever voorgelegd voor commentaar.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zijn aandachtspunten geformuleerd voor de wettelijke regeling die uitwerking zal moeten geven aan de gewijzigde grondwetsbepaling. Prof. mr. drs. B.P. Vermeulen, hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Vrij Universiteit Amsterdam en hoogleraar onderwijsrecht aan de Katholieke Universiteit Nijmegen, is bereid gevonden terzake te adviseren, met name waar het gaat om de vraag hoe de in de praktijk opgedane ervaringen zich verhouden tot de door het ministerie opgestelde proeve van een wet.

1.4 Leeswijzer

Zoals hierboven reeds is aangegeven (zie 1.1), heeft de Tweede Kamer verzocht om te onderzoeken hoe een aantal onderdelen van de voorgenomen wetgeving door de samenwerkingsscholen is uitgewerkt dan wel hoe zij hier tegenover staan. In 1.3 is de opzet van het onderzoek uiteengezet. De te beantwoorden deelvragen (zie 1.2) worden in hoofdstuk 2 beantwoord. Hoofdstuk 2 begint met een paragraaf over de respons, gevolgd door paragraaf 2.2 over de samenwerking in het algemeen. In

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

paragraaf 2.3 komen de deelvragen betreffende de bestuurlijk inrichting (D, over de invloed van de bestuurlijke partners en E, over afspraken rond geschillen) aan de orde. In deze paragraaf wordt verder aandacht besteed aan de voorwaarden die in de proeve gesteld zijn. In paragraaf 2.4 wordt het benoemings- en personeelsbeleid behandeld (deelvraag B). In paragraaf 2.5 komen de afspraken rond de toelating en verwijdering van leerlingen aan bod (deelvraag C). De onderwijskundig-organisatorische inrichting in relatie tot het samenwerkingskarakter (deelvraag A) komt in 2.6 aan de orde. Tenslotte worden de conclusies en met name de juridische aandachtspunten in het laatste hoofdstuk behandeld.

2 Resultaten

2.1 De respons

De internetenquête

De vragenlijst is door 21 scholen ingevuld: 16 scholen voor primair onderwijs (waarvan 2 scholen voor SBO) en 5 scholen voor voortgezet onderwijs (waarvan 2 scholen voor praktijkonderwijs). Deelname was toegezegd door 25 scholen. Zes scholen hebben niet gereageerd, ook niet na rappel. Negen scholen deden om verschillende redenen niet mee: twee omdat ze geen samenwerkingsschool (meer) waren, een aantal omdat ze geen tijd hadden.

In het bestand van 39 scholen (één school verviel vanwege fusie met andere school in het bestand, een andere school is niet langer een samenwerkingsschool, een roc is in overleg met het Ministerie buiten het onderzoek gebleven) zaten 21 scholen voor basisonderwijs (responspercentage 67 procent), 6 scholen voor speciaal basisonderwijs (responspercentage 33 procent), 6 scholen voor voortgezet onderwijs (responspercentage 50 procent) en 3 praktijkscholen (respons 67 procent). Daarnaast zaten er nog 3 speciale scholen in het bestand, die dus niet mee hebben gedaan. Bij het speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs is dus sprake van ondervertegenwoordiging, maar het gaat hierbij wel om zeer kleine aantallen scholen. Over de gehele linie is het responspercentage voldoende hoog: 54 procent. Wanneer we naar het reguliere basisonderwijs en het voortgezet onderwijs kijken, dan zijn de responspercentages respectievelijk 67 procent en 56 procent. Dit zijn dus alleen de responspercentages voor een deel van de dataverzameling, de internetenquête. Voor de responspercentages over de gehele dataverzameling: zie hieronder.

De telefonische interviews

In totaal zijn 20 voorzitters van samenwerkingsscholen geïnterviewd. Het betrof elf scholen voor primair onderwijs, twee scholen voor speciaal basisonderwijs, één school voor speciaal onderwijs, vijf scholen voor voortgezet onderwijs en één school voor praktijkonderwijs. We geven hieronder de respons over beide vormen van dataverzameling cq. beide groepen respondenten.

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

Respons over beide vormen van dataverzameling

In de bijlage (tabel B1) is een overzicht te zien van de scholen die aan het onderzoek hebben deelgenomen. In totaal hebben 26 scholen deelgenomen, sommigen alleen aan het telefonisch interview met de bestuursvoorzitter, andere alleen aan de internetenquête, maar de meeste aan beide vormen van dataverzameling. Voor het primair onderwijs betrof de deelname 19 van 30 scholen: dat is 63 procent. Voor het voorgezet onderwijs bedroeg de respons: 7 van 9 scholen: dat is 78 procent. Over de gehele groep samenwerkingscholen van 39 bedroeg de respons derhalve 67 procent.

Hieronder worden de resultaten van de internetenquête besproken, aangevuld met de bevindingen uit de gesprekken met de bestuursvoorzitters. Achtereenvolgens komen aan de orde: de samenwerking in het algemeen, bestuurlijke inrichting en juridische aspecten, benoemings- en personeelsbeleid, toelating en verwijdering van leerlingen en onderwijskundig-organisatorische inrichting.

2.2 De samenwerking in het algemeen

Bij de 21 scholen die de vragenlijst invulden, is (of was) sprake van daadwerkelijke samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Bij één school is die samenwerking er nu niet meer (de school valt onder het openbaar onderwijs). Een andere school geeft aan zichzelf niet als samenwerkingschool te beschouwen, omdat ze elkaar op 'gezamenlijk uitgangspunt hebben gevonden'. De onderstaande gegevens betreffen, voor zover er geen missings zijn op vragen, 21 scholen.

Ook kwam tijdens een drietal interviews met de voorzitters naar voren dat de besturen hun betrokken school eigenlijk niet als een samenwerkingschool beschouwden, twee keer omdat het hier een 'gewone' algemeen bijzondere school (zonder invloed van openbaar onderwijs) betrof en één keer omdat het een 'gewone' openbare school betrof (het protestants-christelijke onderwijs was, met toestemming van de ouders, volledig geïntegreerd in het openbare onderwijs). In deze drie gevallen voelden de geïnterviewde voorzitters zich weinig aangesproken door de interviewonderwerpen en kon het interview maar zeer beperkt plaatsvinden.

Het samenwerkingsconcept wordt op een groot deel van de scholen (77 procent) uitdrukkelijk tot uitdrukking gebracht in schooldocumenten en ook in specifieke activiteiten (uitdrukkelijk op 65 procent van de scholen, gedeeltelijk op 35 procent van de scholen) en in wat mindere mate ook in personeelsbeleid, een specifiek en aannamebeleid van leerlingen. Toch zijn er ook scholen die het samenwerkingsconcept juist niet tot uitdrukking brengen, vooral niet in het aannamebeleid van leerlingen.

Tabel 1 Mate van tot uitdrukking brengen van samenwerkingsconcept (percentages)

Tot uitdrukking brengen van samenwerkingsconcept	uitdrukkelijk %	gedeeltelijk %	niet %
Specifiek schoolconcept (n=15)	46,7	40,0	13,3
Specifieke activiteiten (n=17)	64,7	35,3	0,0
Schooldocumenten (n=17)	76,5	23,5	0,9
Personeelsbeleid (n=16)	56,3	25,0	18,8
Aannamebeleid van leerlingen (n=16)	56,3	6,3	37,5

Ook aan de bestuursvoorzitters is het tot uitdrukking brengen van het samenwerkingsconcept voorgelegd. Op de vraag in welke mate het samenwerkingsconcept tot uitdrukking wordt gebracht in een specifiek schoolconcept merken elf voorzitters op dat dat uitdrukkelijk gebeurt, al merken twee voorzitters hierbij wel op dat het een ‘zeer algemene levensbeschouwing’ betreft. Vier voorzitters merken op dat het samenwerkingsconcept eigenlijk niet tot uitdrukking wordt gebracht in het schoolconcept, één keer omdat het bestuur nog bezig is met het formuleren van een eigen filosofie. Drie voorzitters zeggen dit niet te weten, bijvoorbeeld omdat dit vooral overgelaten wordt aan de directie. Komt het samenwerkingsconcept tot uitdrukking bij specifieke activiteiten (vieringen, sociale activiteiten en in vakkenlijn)? Vijftien voorzitters zeggen dat dit bij hun school wel het geval is. Wat betreft intensiteit kan dit verschillen. Zo zijn er scholen waar iedere ochtend een keuze uit een opening bestaat, bijvoorbeeld een religieuze of een humanistische. Ook zijn er scholen waar dat drie keer per week gebeurt. Drie voorzitters merken op dat er alleen aandacht aan kerst besteed wordt, maar dat gebeurt op alle scholen, zo merkt een voorzitter op. Eén voorzitter merkt op dat het samenwerkingsconcept alleen tot uitdrukking komt in de daarvoor bestemde lessen. Twee voorzitters weten niet zo goed hoe dit gebeurt.

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

Dertien voorzitters zeggen dat in schooldocumenten als schoolplan, schoolgids het samenwerkingsconcept tot uitdrukking komt. Vier voorzitters zijn hiervan niet op de hoogte, bijvoorbeeld omdat de school dit bepaalt.

Op tien scholen komt het samenwerkingsconcept in het personeelsbeleid tot uiting. Dit kan gebeuren doordat nieuwe personeelsleden het samenwerkingsconcept behoren te onderschrijven of dat zich een speciale commissie hiermee bezig houdt, een commissie die let op een evenwichtige verhouding tussen de personeelsleden van de verschillende denominaties. Als het samenwerkingsconcept geen uitdrukking heeft op het personeelsbeleid, dan komt dat meestal omdat de schooldirectie alleen het personeelsbeleid bepaalt.

In het aannamebeleid van leerlingen komt dit samenwerkingsconcept niet tot uiting, leerlingen worden volgens de voorzitters in alle gevallen toegelaten. Wel komt het voor dat ouders bij inschrijving moeten aangeven tot welke zuil zij (en hun kind) behoren in verband met de verplichting van het volgen van levensbeschouwelijk onderwijs.

Bij de samenwerking hebben zestien scholen aangegeven dat er sprake is van samenwerking waarbij een openbare school betrokken is, in zeven gevallen met een protestants-christelijke school, in zeven gevallen met een rooms-katholieke school en in twee gevallen met een algemeen bijzondere school. Dan is er nog een samenwerking gerapporteerd tussen een drietal denominaties: algemeen-bijzonder, protestants-christelijk en rooms-katholiek. Twee scholen hebben bij deze vraag alleen de antwoordmogelijkheid 'anders' gegeven. Eén van deze scholen is een basisschool die bij het CFI bekend staat als zowel 'samenwerkingsschool' als 'interconfessionele school'. De school is vanaf de start een samenwerkingsschool volgens eigen zeggen. De andere school is een SBO-school die aangaf dat het eerste stichtingsbestuur van de school startte op basis van samenwerking tussen openbaar onderwijs, protestants-christelijk en rooms-katholiek.

Uit de voorzittersinterviews blijkt dat tien van de scholen éénpitter zijn. Eén van deze scholen is de enige school binnen een (openbare) bestuurscommissie, de andere hebben een andere bestuursvorm. De besturen die meer scholen dan alleen deze samenwerkingsschool onder zich hebben, besturen ook:

- alleen algemeen bijzondere scholen
- alleen openbare scholen

- openbare samen met algemeen christelijke (protestants-christelijke en rooms-katholieke) scholen
- openbare, protestants-christelijke en rooms-katholieke scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs

Voor de fusie zijn verschillende motieven gegeven. De meest voorkomende motieven zijn: 'instandhouding van het aanbod met verschillende denominaties' en 'teruglopend leerlingaantal bij meer scholen'. Bij 'anders' is genoemd:

- twee scholen waren onder de opheffingsnorm geraakt (twee keer genoemd);
- onvoldoende leerlingen bij een school die daarom gekoppeld is aan een andere school;
- school met regiofunctie: door krachtenbundeling wordt de positie verstevigd;
- nieuwbouwwijk: rooms-katholieke school had daar geen bestaansrecht;
- krachtenbundeling in de regio van speciale zorg aan zwakbegaafden;
- samen een goede dorpsschool in stand houden.

Op basis van deze antwoorden kunnen we stellen dat het vooral om praktische motieven gaat: instandhouding van het aanbod (en de locatie) en teruglopende of kleine aantallen leerlingen.

Tabel 2 Motieven voor de fusie (aantallen en percentages)

Motieven voor de fusie (n=21)	N	%
Instandhouding aanbod met verschillende denominaties	8	38,1
Teruglopend leerlingaantal bij meer scholen	7	33,3
Ideële motieven omdat het samenwerkingsconcept versch. partners aansprak	4	19,0
Een school met één denominatie was onder opheffingsnorm geraakt (1 PC, 2 OP)	3	14,3
Instandhouding aanbod voor SO of VSO	2	9,5
Fusie met eigen richting was niet mogelijk	1	4,8
Teruglopen leerlingaantal bij één school	1	4,8
Anders	7	33,3

Tijdens de interviews met de voorzitters kwam ook informatie ter sprake die inging op de ontstaansgeschiedenis.

De samenwerkingsscholen zijn in verschillende perioden ontstaan, van vijf tot 50 jaar geleden. De oudste school, nu een school voor voortgezet onderwijs, is 50 jaar geleden ontstaan uit een fusie van een ambachtschool, huishoudschool en een mulo. De plaatselijke werkgevers hebben zich in dit geval toentertijd bijzonder ingespannen om binnen de gemeente een voorziening voor *beroepsonderwijs* te

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

handhaven. Vooral in de jaren '80 zijn er ook samenwerkingscholen *gesticht* (en niet uit een fusie ontstaan), bijvoorbeeld om een voorziening in de regio te creëren. Dit betrof dan bijvoorbeeld voorzieningen voor vo of speciaal onderwijs. Ook is er in die tijd een samenwerkingskleuterschool (nu voor basisonderwijs) in een nieuwbouwwijk gesticht. In een andere gemeente heeft het gemeentebestuur gestimuleerd dat de openbare school een samenwerkingschool zou worden. Veel protestants-christelijke kinderen uit dit dorp gingen voor protestants-christelijke onderwijs naar een ander dorp en met de samenwerkingschool zouden de kinderen in het dorp kunnen blijven. In dit geval was het bestuur van de protestants-christelijke school niet bij het proces betrokken.

Overigens zijn bij de besturen de meeste (dertien) samenwerkingscholen wel ontstaan uit een fusie. Men wilde een onderwijsvoorziening binnen de gemeente handhaven, terwijl de afzonderlijke denominaties geen bestaansrecht zouden hebben. Dit gebeurde vaak met medewerking van de gemeenten en de besturen en soms ook wel de provincie. In sommige van deze fusieprocessen haakte één denominatie af. Eén dorp kende veel (vooral oudere) inwoners die financieel het protestants-christelijke onderwijs steunden en deze waren het felst tegen de samenwerkingschool. De besturen en docententeams wilden echter al langer een fusie en er werd één schoolgebouw gebouwd met twee zij-ingangen en één hoofdingang. Ten tijde van gescheiden protestants-christelijk en openbaar onderwijs maakten beide gebruik van de zij-ingangen. Nu maakt men gebruik van de hoofdingang.

In de bestuursinterviews kwam ook de verantwoordelijkheidsverdeling ter sprake. Bij negen van de besturen is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en schoolleiding geregeld in een directiestatuut. Eén bestuur is er nog mee bezig dit uit te werken. Op één school heeft de directie het mandaat en in twee gevallen is er sprake van bestuur op afstand. Ook merkt één voorzitter op dat binnen het dorp de lijnen heel kort zijn. Het bestuur vergadert maandelijks en daar zitten de MR en de directie van de school dan bij. In deze vergadering worden alle dingen besproken, de schooldirectie handelt wel de dagelijkse zaken af.

2.3 Bestuurlijke inrichting en juridische aspecten

Juridische vorm en grondslag

Het bevoegd gezag van de school wordt bij geen enkele samenwerkingschool gevormd door het College van Burgemeester en Wethouders, maar in de meeste gevallen door een stichting (zie tabel 3).

Van de 21 scholen hebben elf aangegeven dat ze in juridische zin een bijzondere school zijn; zeven zeggen in juridische zin een openbare school te zijn. Drie scholen hebben bij deze vraag niets ingevuld.

Tabel 3 Juridische vorm van het bevoegd gezag (aantallen en percentages)

Juridische vorm van het bevoegd gezag	N	%
College van Burgemeester en Wethouders	0	0,0
Gemeentelijke commissie	5	23,8
Orgaan van een gemeensch. regeling	0	0,0
Orgaan van een openbaar rechtspersoon	0	0,0
Stichting	12	57,1
Vereniging	1	4,8
Anders, nl. art. 61 gem. wet bestuurscommissie	1	4,8
Niet ingevuld	2	9,5

De formele grondslag van de samenwerkingscholen, zoals geformuleerd in de gemeentelijke verordening, de gemeenschappelijke regeling of de statuten is in elf van de 21 gevallen de algemeen bijzondere grondslag. In vier gevallen is de grondslag openbaar, in één geval '(rooms)katholiek en in drie gevallen 'anders'. Hierbij is respectievelijk ingevuld: 'keuze in levensbeschouwelijke vorming', 'Ontmoetingschool' en 'Samenwerkingschool'.

De invloed van de bestuurlijke partners

Gevraagd is naar de zetelverdeling in het bestuur over de bij de samenwerkingschool betrokken grondslagen. In tabel B2 in de bijlage is te zien dat er in de meeste gevallen sprake is van een gelijke verdeling over de grondslagen. Waar sprake is van een ongelijke verdeling is het openbaar bestuur oververtegenwoordigd. Uit tabel B2 blijkt dat de samenwerkingscholen met een privaatrechtelijke bestuursvorm (het merendeel) in de meeste gevallen een gelijke vertegenwoordiging in het bestuur van de partijen hebben. In enkele gevallen zijn er zetels voor de gemeente; in één geval van een privaatrechtelijke bestuursvorm is het openbaar onderwijs oververtegenwoordigd. Bij de scholen met een

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

publiekrechtelijke bestuursvorm (zes scholen) is het openbaar onderwijs in twee gevallen oververtegenwoordigd en is in één geval sprake van een zetel voor een gemeenteraadslid.

Geschillen en identiteit

Slechts één school heeft in de vragenlijst aangegeven dat er in de afgelopen vijf jaar wel eens een geschil is geweest in verband met de richtingen binnen de school. Op maar liefst zestien scholen zijn er echter geen afspraken gemaakt in geval van dit soort geschillen. Eén school geeft aan dat daarvoor een geschillencommissie in het leven is geroepen, een andere school zegt dat er in geval van geschillen hoofdelijk gestemd wordt, en twee scholen geven een ander antwoord, te weten: 'de compromisgedachte met daarin wederzijds respect heeft tot nu toe geen geschillen veroorzaakt', en 'geschillen lossen we gezamenlijk op' (maar deze zijn er nog niet geweest).

De ene school die zegt een geschillencommissie te hebben, geeft aan dat de geschillencommissie bevoegd is om uitspraken te doen over geschillen die de identiteit betreffen, maar niet over de andere gesuggereerde zaken zoals opheffing van de school, benoeming en ontslag, etc. De school heeft bij de vraag of de geschillencommissie bevoegd is tot het doen van bindende uitspraken 'niet van toepassing' ingevuld.

Voorts is gevraagd naar het bestaan van eventuele identiteitscommissie. Op zes van de 21 samenwerkingscholen bestaat een identiteitscommissie.

Ook met bestuursvoorzitters gingen we in op het aspect van geschillen en identiteit. Op de vraag 'Bestaat er binnen uw bestuur een identiteitscommissie of een andere voorziening i.v.m. de identiteit(en)?' antwoorden tien voorzitters 'nee'. Eén voorzitter merkt in dit verband op: 'de onderlinge verhoudingen zijn zo goed dat dat niet nodig is, daarnaast zijn de rechten van de school goed geformuleerd in het directiestatuut.'

Zes voorzitters zeggen dat in de statuten in een identiteitscommissie voorzien is, twee merken daarbij op dat deze commissie echter een slapend bestaan leidt. Eén hiervan merkt op dat de commissie slechts twee keer bij elkaar geweest is. Eén keer omdat alleen de protestants-christelijke kinderen voor de kerstviering werden

uitgenodigd (en de openbaren wilden hier ook naar toe) en één keer om af te spreken welke feestdagen wel of niet gevierd werden.

Bij zes besturen is een andere voorziening, een team dat zich wel bezig houdt met de identiteit van de school en het geven van onderwijs daarin. Dit team, dat dus geen officiële identiteitscommissie genoemd wordt, bestaat meestal uit een aantal ouders, soms aangevuld met iemand uit de kerk.

Zestien voorzitters zeggen dat er zich de afgelopen vijf jaren geen geschillen hebben voorgedaan in verband met verschillende richtingen. Drie keer wordt er gemeld dat er wel eens wat geweest is en dat ging dan meestal over personeelswerving, in het bijzonder als het een directeur betrof. Ook is er bij één bestuur sprake van een veranderende houding ten opzichte van de afgevaardigden van de denominaties en dat leverde problemen op bij het rooms-katholieke decanaat.

Op de vraag: 'Welke afspraken zijn er gemaakt in geval van geschillen die verband houden met de verschillende richtingen?' antwoorden vier voorzitters dat er nooit geschillen zijn geweest, althans geen geschillen die bij het bestuur zijn terecht gekomen, bijvoorbeeld omdat de directeur deze kwesties oplost. Bij één bestuur is wel sprake van een geschillencommissie, terwijl er bij twee besturen in geval van geschillen hoofdelijk gestemd zal worden. Drie voorzitters zeggen dat er in die gevallen advies gevraagd wordt aan een ouder- of identiteitscommissie. In andere gevallen grijpt de voorzitter in (twee keer genoemd) of legt men het geval voor aan een overkoepelende geschillencommissie, bijvoorbeeld van VOS/ABB (drie keer genoemd).

Volgens de voorzitters is er ook maar één school met een geschillencommissie. Deze wordt gebruikt voor 'alle aspecten zoals religie, geaardheid etc'. De voorzitter van deze school weet echter niet hoe de geschillencommissie samengesteld is, tot welke uitspraken deze bevoegd is of dat de geschillencommissie bevoegd is tot het doen van bindende uitspraken.

De proeve

Aan de scholen is een aantal vragen voorgelegd die verband houden met de voorwaarden die in de proeve voor een wettelijke regeling betreffende samenwerkingsscholen gesteld zijn.

Eén van de voorwaarden betreft de juridische vorm van het bestuur. De school moet bestuurd worden door een privaatrechtelijke stichting. Voor 17 scholen is

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

dit geen probleem, maar voor twee scholen wel (twee scholen hebben de vraag niet ingevuld). De redenen die zij hiervoor opgeven zijn:

- om de 'twee petten problematiek' te voorkomen;
- risico's op financieel en met name personeel gebied in een op zichzelf staande stichting kunnen niet goed gespreid worden.

Voor het overgrote deel van de besturen is het geen probleem dat het bestuur een stichting moet zijn of worden, omdat het bestuur al een stichting is. Slechts drie voorzitters vertegenwoordigen een bestuurscommissie en zouden dan dus hun bestuursvorm moeten veranderen. Eén voorzitter heeft daar wel problemen mee, omdat de gemeente nu garant staat voor financiële tegenvallers, zoals bijvoorbeeld bij vervanging van zieke docenten. Een zelfstandig bestuur in de vorm van een stichting zou te klein zijn om deze risico's te dragen, dan zou het bestuur zich bij een andere stichting moeten aansluiten.

Een andere voorwaarde betreft het bestaan van twee toezichthoudende instanties, te weten de gemeente en een rechtspersoon die toezicht houdt op het bijzondere karakter van de school. Gevraagd is of er al twee toezichthouders zijn aangesteld. Op 16 scholen is dat niet het geval, op drie scholen zijn er inderdaad twee toezichthouders zoals bedoeld aangesteld. De overige twee scholen hebben deze vraag niet ingevuld.

Vervolgens is gevraagd of het bezwaarlijk zou zijn om aan de proeve te voldoen en alsnog twee toezichthouders aan te stellen. Acht scholen (van deze zestien) vinden dat niet bezwaarlijk. Zes scholen van deze zestien vinden dat wel bezwaarlijk, om verschillende redenen, namelijk omdat:

- 'daar geen behoefte aan is; de gemeente houdt toezicht op financieel gebied (inzage in begroting en jaarrekening)';
- 'de gemeente en de algemeen bijzondere rechtsvorm al vertegenwoordigd zijn in het bestuur en de statuten helder aangegeven hoe de verhoudingen en het toezicht is geregeld';
- 'de stichting al vanaf de start (zo'n 25 jaar geleden) werkt zoals in de statuten staat aangegeven, hetgeen goed functioneert';
- 'deze situatie achterhaald is en onnodig. We zijn een school.';
- 'er is een tekort aan bestuursleden. Als de identiteit goed omschreven is, conformeren bestuursleden zich hieraan. Niet nodig dus';

- 'omdat in ons geval de samenwerkingschool is opgegaan in het openbaar onderwijs (...) door: a. schaalvergroting en b. doordat er verschillen begonnen te ontstaan t.o.v de andere onder de beide besturen vallende scholen'.

Ook bij de voorzitters kwam ter sprake dat er nauwelijks toezichthouders aangesteld zijn, er is één bestuur met alleen een toezichthouder vanuit het openbaar onderwijs en één met één vanuit het openbaar onderwijs en twee vanuit het bijzonder onderwijs (protestants-christelijk en rooms-katholiek). Bij de besturen waar geen toezichthouders zijn, benadrukt men in vier gevallen wel dat er vertegenwoordigers van de denominaties in het bestuur zitting hebben. Bij één bestuur had men tot voor 4 jaar wel statutair toezichthouders geregeld, maar men heeft dit geschrapt, omdat dit niets bleek voor te stellen.

Slechts vier voorzitters achten het niet bezwaarlijk om alsnog twee toezichthouders aan te stellen, de overigen, het overgrote deel van de voorzitters, hebben zo hun bedenkingen. Men acht toezicht een taak van het bestuur en verwacht dat toezichthouders geen nut zullen hebben en slechts belemmerend zullen werken. Men vindt het ook niet nodig, toezichthouders vormen alleen maar een extra nutteloze bestuurslaag.

Voorts is gevraagd of men de voorwaarde dat er een geschillencommissie komt die oordeelt over conflicten tussen de toezichthouders zinvol vindt. Meer dan de helft van de scholen die deze vraag invulden, vindt dat niet zinvol (10 van de 18 scholen). Zij geven als redenen:

- 'denominatie is ondergeschikt binnen het totale onderwijsgebeuren';
- 'het impliceert een gescheiden, dubbele identiteit. De school wordt zo wat schizofreen. Er hoort 1 identiteit te zijn waar zowel openbare als de confessionele partij zich aan conformeert';
- 'het is niet meer aan de orde. De bemoeienis van de oorspronkelijke bestuurders is inmiddels minimaal.';
- 'n.v.t. maar het lijkt mij niet goed omdat dit geen goede basis is om vanuit gezamenlijk belang te opereren';
- 'omdat onze school inmiddels is opgegaan in het openbaar onderwijs';
- 'toezichthouders niet wenselijk zijn';
- 'we zelf mans genoeg zijn onze problemen op te lossen'.

De acht scholen die aangaven het wel zinvol te vinden, gaven als redenen hiervoor, omdat:

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

- 'bij calamiteiten dit eventueel een oplossing kan bieden';
- 'bij eventuele verschillen een "neutrale" scheidsrechter kan voorkomen dat er een scheuring binnen de school en daarmee ook binnen het dorp ontstaat';
- 'het kan voorkomen dat een bindende uitspraak wordt gedaan tussen twee strijdende partijen';
- 'het wederzijds respect en de integriteit van zowel het personeel als de school zodoende gewaarborgd wordt';
- 'is vanzelfsprekend';
- 'zo'n conflict er altijd kan zijn en in voorkomende gevallen ingezet kan worden door uitersten in standpunten'.

Eén school had hierbij een vraag: 'Kan dat dezelfde geschillencommissie zijn, waarbij het bestuur al is aangesloten via VBS?'

Slechts vier voorzitter vinden een geschillencommissie die oordeelt over conflicten tussen de toezichthouders zinvol, 'omdat er dan wat geregeld is als het misgaat en de te volgen procedures duidelijk zijn'.

De rest van de voorzitters vinden een geschillencommissie geen goed idee, omdat het niet nodig is en dubbel werk betekent, er zich nooit problemen voordoen en als dat wel zo is het bestuur deze zelf kan oplossen. Men wijst op het proces dat de scholen juist autonomer worden en afwillen van teveel invloed van het bestuur.

Tot slot van de vragen over de proeve is gevraagd of de scholen van plan zijn hun school aan te passen aan de genoemde voorwaarden. Elf scholen zeggen dit inderdaad van plan te zijn, maar vijf scholen zeggen 'nee'. Voorts zijn er nog vijf scholen die deze vraag hebben overgeslagen.

De scholen die van plan zijn aan de voorwaarden te voldoen, motiveren dit als volgt:

- 'Er is vertrouwen in deze school. Er is een eigen identiteit, een eigen karakter opgebouwd. Wij zijn echter een kleine school met 56 leerlingen en er is een samenwerkingsonderzoek gaande. De uitkomst hiervan is nog niet bekend. Mogelijk zou het op een fusie kunnen uitdraaien met de openbare scholen, waarbij het eigen karakter gewaarborgd blijft.'
- 'Het samenwerkingschool zijn is inmiddels een begrip geworden voor de mensen die bij de school betrokken zijn en het heeft geleid tot de school zoals die nu is.'
- 'Want het betreft hier een formalisering van de geformuleerde gedachtegang'

- 'Zolang we een éénpitter zijn kan dit van pas komen'.

De andere antwoorden van 'ja-zeggers' zijn echter anders van aard: twee scholen noemen de verplichting als motivering, één school vindt dat het 'top down opgelegd' wordt, drie scholen noemen een voorwaarde waaronder men bereid is aan de voorwaarden in de proeve/wet te voldoen: 'de gemeente (...) zal dan echter wel actiever moeten willen participeren', 'mits de paragraaf identiteit in ons convenant gehandhaafd kan blijven, 'mits dit door bevoegd gezag ook wenselijk wordt geacht'.

De 'nee-zeggers' motiveren hun antwoord als volgt:

- 'De rooms-katholieke ouders en openbare ouders uit onze wijk kiezen bijna volledig voor onze school: in die zin is het nog een samenwerkingsschool. De macht van de besturen hebben voor verwijdering gezorgd en schaalvergroting maakte het in ons gebied wenselijk op te gaan in de bestuurscom. van het openbaar onderwijs.'

- 'Geschillen lijken zich naar mijn mening ook in de toekomst niet voor te doen.'

- 'Wanneer wij er wettelijke toe gedwongen worden, wordt het een ander verhaal. Zoals gezegd: wij zien een toezicht houder niet als wenselijk.'

- 'Het impliceert een gescheiden, dubbele identiteit. Er hoort 1 identiteit te zijn waar zowel openbare als de confessionele partij zich aan conformeert'.

Negen voorzitters zijn niet van plan de school aan de gestelde voorwaarden aan te passen, zeven zijn dat wel van plan en de rest weet dit niet. Als reden om wel aan de gestelde voorwaarden te voldoen zegt men 'dat het wel zou moeten'. Een aantal van de tegenstanders is van mening dat denominatie in de praktijk in de loop der jaren na de fusie toch steeds minder belangrijk wordt en dat er op deze manier te veel regels komen. Zij verwachten dat ze voor dit probleem dan wel weer 'een draai zullen vinden'. Ook overweegt men over te gaan naar een andere denominatie bijvoorbeeld algemeen bijzondere school.

Tijdens de interviews vroegen wij de voorzitters: 'Wat acht u gezien uw ervaringen met de samenwerking verder essentieel voor een nadere regeling in de wet?' Bij deze vraag lieten acht voorzitters zich negatief uit over de nieuwe wet. Het werken met toezichthouders en een verplichte geschillencommissie lijkt hun niet efficiënt en ook uit de tijd in verband met het dereguleringsproces. Vier voorzitters vinden de nieuwe wet wel een goed idee, de nieuwe wetgeving onderschrijft het bestaansrecht van de samenwerkingsschool. Ook zijn er twee voorzitters die wel heil zien in het functioneren van een geschillencommissie. In

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

dit verband benadrukt een aantal voorzitters echter wel dat geschillen in de loop der tijd weinig of niet voorkomen als de school eenmaal functioneert.

2.4 Benoemings- en personeelsbeleid

Op vier van de 21 scholen is het personeel werkzaam als ambtenaar, op veertien scholen niet en door drie scholen is de vraag niet beantwoord. De vraag of het een probleem geacht wordt dat de leerkrachten in de toekomst op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zullen moeten zijn, is door de meeste scholen niet beantwoord. Twee scholen vinden het geen probleem, twee scholen vinden dat wel een probleem en motiveren dat als volgt:

- 'Men wil op grond van zekerheden (werk) in het grotere verband ambtenaar blijven' en;
- omdat 'We nu de nieuwe arbeidsvoorwaarden niet kennen en dit met het D.G.O besproken zal moeten worden'.

Uit de interviews met de voorzitters bleek hetzelfde. Het merendeel van het personeel is geen ambtenaar, dit bleek slechts bij twee besturen het geval te zijn. Bij één van deze scholen is het personeel er huiverig voor op te moeten gaan in een grotere stichting. Dit team vreest ervoor, dat er bij een bestuur met meerdere scholen personele verschuivingen zouden kunnen plaats vinden tegen de wil van het team in. (Men heeft dit bijvoorbeeld in het openbaar onderwijs in buurdorpen met grotere besturen gezien).

Op de meeste, maar niet alle scholen is het personeel ook werkzaam in het openbare deel (zie onderstaande tabel). Wanneer we kijken naar de samenwerkingsscholen waarbij een openbare school is betrokken (n=16) dan zien we dat in vier gevallen niet alle leerkrachten betrokken zijn bij het openbare deel!

Tabel 4 Werken in het openbare 'deel' (aantallen en percentages)

Alle leerkrachten werkzaam in het openbare deel	N	%
Nee	6	28,6
Ja	12	57,1
Niet ingevuld	3	14,3
Totaal	21	100,0

Gevraagd is voorts of de leerkrachten die afkomstig zijn van de bijzondere school en nu ook werkzaam zijn bij het openbare 'deel' het een probleem vinden vanuit hun levensbeschouwing om in dat 'deel' te werken. Deze vraag is door slechts één school met 'ja, dat is (voor sommigen) een probleem' beantwoord.

Wat betreft benoeming en ontslag is gevraagd of er in de statuten van de samenwerkingsschool waarborgen opgenomen zijn, dat de benoeming en ontslag van personeel niet zal plaatsvinden als (een meerderheid van) de representanten in het bestuur van het openbaar dan wel het bijzonder onderwijs daartegen overwegende bezwaren heeft. Dit is op slechts twee samenwerkingsscholen het geval.

Uit de interviews met de voorzitters bleek er slechts bij één school in de statuten van de samenwerkingsschool waarborgen opgenomen te zijn dat de benoeming en ontslag van personeel niet zullen plaatsvinden als (een meerderheid van) de representanten van het openbaar dan wel het bijzonder onderwijs daartegen overwegende bezwaren heeft.

Gevraagd is ook of de school eisen stelt aan leerkrachten/docenten betreffende de samenwerking. In onderstaande tabel is te zien welke eisen er gesteld worden. Daarbij moet aangetekend worden dat tien scholen één van de genoemde eisen stellen, dat zes scholen twee eisen stellen en dat vijf scholen geen enkele eis hebben aangekruist. In de tabel is te zien dat er slechts één school is die expliciet heeft aangegeven geen eisen te stellen aan leerkrachten/docenten.

Tabel 5 Eisen die gesteld worden aan leerkrachten (aantallen en percentages)

Eisen die gesteld worden aan leerkrachten	N	%
Ze moeten het samenwerkingskarakter onderschreven	9	42,9
Ze moeten het samenwerkingskarakter respecteren	7	33,3
Ze moeten deelnemen aan vieringen etc. die te maken hebben met één van de grondslagen van de school	6	28,6
Andere, nl.	0	0,0
Geen eisen	1	4,8

Volgens vier voorzitters stellen hun besturen geen criteria in verband met denominatie voor nieuwe leerkrachten, bij zeven besturen gebeurt het aanstellen van personeel naar evenredigheid, bij voorbeeld evenveel protestants-christelijke docenten als openbaren, maar de evenredigheid kan ook in overeenstemming zijn met de verhouding van de levensovertuiging van de ouders/kinderen. Zeven

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

besturen vinden dat de nieuwe docenten alleen het samenwerkingskarakter van de school moeten onderschrijven.

Voorts is aan de scholen en besturen nog een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de ruimte die aan docenten gegeven wordt in het laten meeklinken van de eigen levensbeschouwelijke visie. We zien in onderstaande tabel dat de docenten overwegend de ruimte krijgen, zolang andere levensbeschouwelijke visies er geen aanstoot aan kunnen nemen.

Tabel 6 Visie school en bestuur inzake ruimte voor levensbeschouwing van docenten (aantallen en percentages)

Visie school inzake ruimte voor levensbeschouwing van docenten	Directies (n=15-16)		Besturen (n=17)	
	N	%	N	%
Elke docent mag zijn levensbeschouwelijke visie laten meeklinken in het lesgeven	8	50,0	7	41,2
Alleen een docent die behoort tot een van de constituerende richtingen van de samenwerkingsschool mag zijn levensbeschouwelijk visie laten meeklinken in het lesgeven	1	6,7	5	29,4
Een docent mag alleen zijn levensbeschouwelijke visie in de les laten meeklinken wanneer het zodanig gebeurt, dat andere levensbeschouwelijke visies er geen aanstoot aan kunnen nemen	14	87,5	16	94,1

2.5 Toelating en verwijdering van leerlingen

In de proeve wordt gesteld dat een samenwerkingsschool aan de eis van algemene toegankelijkheid moet voldoen. Gevraagd is of de scholen deze eis juist vinden. De 17 scholen die deze vraag hebben beantwoord, zeggen hierop allemaal 'ja'. Voorzover ingevuld voldoen de scholen ook al aan deze eis, dat wil zeggen: er is geen enkele school die dit niet zegt te doen.

Er zijn nog enkele vragen met betrekking tot de ouders en schoolkeuze gesteld. Op 16 van de 17 scholen moeten ouders het samenwerkingskarakter van de school respecteren; slechts één school antwoordt hierop 'nee'. De grondslag van de school cq. het samenwerkingskarakter heeft bij weinig ouders een rol gespeeld om voor de school te kiezen. Slechts drie scholen zeggen dat dit voor veel ouders een motief was, twee scholen zeggen dat dit bij ongeveer de helft van de ouders

een motief was, tien scholen zien dit als motief bij weinig ouders (andere motieven gaan voor) en bij twee scholen is dit niet bekend.

Alle voorzitters achten de eis van algemene toegankelijkheid voor samenwerkingsscholen juist. Alle scholen voldoen volgens de voorzitters aan deze eis, al merkt één voorzitter wel op dat ook de ouders/ leerlingen de doelstellingen van de school moeten onderschrijven en moeten kiezen voor één vorm van levensbeschouwelijk onderwijs.

2.6 Onderwijskundig-organisatorische inrichting

Met het oog op de onderzoeksvraag 'Hoe vindt het samenwerkingskarakter zijn neerslag in het onderwijsleerproces' zijn enkele vragen gesteld over identiteitsbepalende elementen in het onderwijs, keuze voor leermiddelen in dat kader en extra-curriculaire activiteiten.

In onderstaande tabel is te zien in hoeverre de scholen één of meer vakken of activiteiten onder schooltijd aanbieden waarin expliciet levensbeschouwelijke vorming of levensbeschouwingen aan de orde worden gesteld. Op twee scholen gebeurt dit helemaal niet; op bijna de helft van de scholen gebeurt dit bij feestdagen (met name kerst, maar in twee gevallen ook bij Pasen en Pinksteren), op ruime een derde van de scholen gebeurt dit binnen godsdienstonderwijs, catechese of humanistisch vormingsonderwijs. Voorts biedt een derde van de scholen levensbeschouwelijke vorming binnen aparte vakken, waarbij genoemd zijn: 'cultuur en maatschappij', 'filosofie, ethiek en levensbeschouwing', 'levensbeschouwelijke vorming (drie keer)' en bij 'thematisch onderwijs'. Wat betreft aandacht voor levensbeschouwing bij andere activiteiten zijn genoemd: 'burgerschapzin, maatschappijleer, sociaal gedrag, normen en waarden', 'kerk, viering', 'levensbeschouwelijke projecten', 'koken (Islamitisch gerecht)'.

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

Tabel 7 Aandacht voor levensbeschouwelijke vorming (aantallen en percentages)

Aandacht voor levensbeschouwelijke vorming (n=21)	N	%
Ja, binnen godsdienstonderwijs, catechese of humanistisch vormingsonderwijs	8	38,1
Ja, binnen één of meer <i>aparte</i> vakken, nl	7	33,3
Ja, bij andere vakken (bijv. geschiedenis, aardrijkskunde, wereldoriëntatie)	3	14,3
Ja, bij dagopeningen en/of -sluitingen	2	9,5
Ja, bij feestdagen, nl.	10	47,6
Ja, bij andere activiteiten, nl.	5	23,8
Nee	2	9,5

Gevraagd is ook naar keuzemogelijkheden voor leerlingen voor de verschillende soorten levensbeschouwelijke vorming. In tabel 8 is te zien dat de meeste scholen keuzemogelijkheden bieden.

Tabel 8 Keuzemogelijkheden voor leerlingen m.b.t. levensbeschouwelijke vorming (aantallen en percentages)

Keuze voor leerlingen m.b.t. levensbeschouwelijke vorming of niet	N	%
Nee, de leerling is verplicht het aanbod van de school te volgen	6	28,6
Nee, geen keuzemogelijkheden maar vrijstelling is mogelijk	2	9,5
Aanbod is deels verplicht, deels is er een keuze mogelijk	0	0,0
Ja, er zijn voor de leerling keuzemogelijkheden	9	42,9
Niet ingevuld	4	19,0

Nadere analyse wijst uit dat het al dan niet bieden van keuzemogelijkheden voor een deel afhangt van het soort aanbod: bij levensbeschouwelijke vorming binnen vakken bestaat geen keuzemogelijkheid voor leerlingen en bij dagopeningen en -sluitingen juist wel. Bij het overige aanbod varieert de keuzemogelijkheid voor leerlingen per school.

Door de meeste scholen is geen mogelijkheid gecreëerd of geboden voor het volgen van levensbeschouwelijke vakken of activiteiten buiten schooltijd; slechts twee scholen geven aan dit wel te bieden. Dit betreft in één geval godsdienstlessen en in een ander geval voorbereiding op de eerste communie. Het gaat in beide gevallen om scholen met een samenwerking tussen openbaar en katholiek onderwijs.

Voorts is gepeild in hoeverre er in de keuze van leermiddelen voor reguliere vakken rekening gehouden is met het samenwerkingskarakter van de school. In tabel 9 is te zien dit op de meeste scholen niet gebeurt.

Tabel 9 *Leermiddelen en het rekening houden met samenwerkingskarakter (aantallen en percentages)*

Leermiddelen en het rekening houden met samenwerkingskarakter	N	%
Gebeurt niet	14	66,7
Ja, er is gekozen voor zowel 'neutrale' als op een levensbeschouwing gebaseerde leermiddelen	0	0,0
Ja, er is bewust gekozen voor 'neutrale' leermiddelen	2	9,5
Ja, anders, nl. er wordt deels gelet op levensbeschouwelijke aspecten	1	4,8
Niet ingevuld	4	19,0

Tot slot zijn aan alle directeuren enkele uitspraken voorgelegd die de identiteit van de school betreffen. In onderstaande tabel staan de gemiddelden op een vijfpuntsschaal (lopend van - naar +) en de standaarddeviaties. We zien dat de directeuren het over het geheel genomen meer eens dan oneens zijn met de stellingen. De scholen zijn het gemiddeld een (tot zeer eens) met de stelling dat de school een ontmoetingsplaats voor verschillende levensbeschouwingen vormt. Gemiddeld staan de scholen neutraal ten aanzien van de stelling 'bij ethische kwesties wordt al dan niet het kiezen voor een standpunt aan de leerkrachten overgelaten'. Verschillen in het al dan niet eens zijn met deze stelling op basis van grondslagen zijn niet gevonden.

Tabel 10 *Uitspraken betreffende de identiteit (van 1 = 'zeer mee oneens' tot 5 = 'zeer mee eens', gemiddelden en standaarddeviaties)*

Uitspraken (n=16-17)	M	SD
Onze school vormt een ontmoetingsplaats voor verschillende levensbeschouwingen.	4,3	1,0
Binnen onze school vindt een dialoog plaats tussen leerlingen met en zonder godsdienst en/of van verschillende godsdiensten.	3,7	0,9
Binnen onze school bestaat expliciete aandacht voor verschillende levensbeschouwelijke waarden.	3,9	1,1
Een specifiek kenmerk van onze school is dat deze de leerlingen voorbereidt op een pluriforme samenleving.	3,9	0,9
De dubbele identiteit wordt binnen onze school breed gedragen.	3,6	1,1
Bij ethische kwestie (bijv. euthanasie of abortus) worden de verschillende standpunten behandeld.	3,7	0,8
Bij ethische kwesties wordt al dan niet het kiezen voor een standpunt aan de leerkrachten overgelaten.	3,0	0,7

Samenvattend kan gesteld worden dat er geen duidelijke aanwijzingen zijn voor neerslag van het samenwerkingskarakter in de onderwijskundig-organisatorische inrichting bij het merendeel der scholen. Aandacht voor levensbeschouwing vindt vooral plaats bij feestdagen; de meeste scholen houden geen rekening met het

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

samenwerkingskarakter in de keuze voor leermiddelen. Wel zien de scholen zich in sterke mate als ontmoetingsplaats voor verschillende levensbeschouwingen en bestaat er aandacht voor verschillende levensbeschouwelijke waarden. Dit blijkt ook uit het feit dat er op veel scholen een keuzemogelijkheid voor leerlingen is ten aanzien van de levensbeschouwelijke activiteiten. Het samenwerkingskarakter lijkt dus meer tot uitdrukking te komen in de identiteit dan in de onderwijskundig-organisatorische inrichting.

In het onderstaande worden de conclusies en aandachtspunten geformuleerd, uitgaande van de deelvragen zoals geformuleerd in de inleiding (1.2) en toegespitst op de voorwaarden in het conceptwetsvoorstel. Voor de deelvraag betreffende de onderwijskundig-organisatorische inrichting verwijzen we naar het bovenstaande.

3 Conclusies en juridische aandachtspunten

Het ministerie heeft vorig jaar een conceptwetsvoorstel gepubliceerd, een proeve, waarin de voorwaarden staan waaraan een school moet voldoen om in juridische zin als samenwerkingsschool – een school die zowel openbaar als bijzonder onderwijs verzorgt – te kunnen (blijven) gelden. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat belangrijke elementen uit deze proeve ten slotte in een definitieve wettelijke regeling terecht zullen komen. De resultaten van de internetenquête en het verslag van de telefonische enquête geven enige aanwijzingen in hoeverre de bestaande samenwerkingsscholen met zo een regeling uit de voeten zullen kunnen. In het navolgende wordt er van uitgegaan dat de resultaten van deze enquêtes ook representatief zijn voor de samenwerkingsscholen die daar niet aan hebben meegewerkt.

De belangrijkste voorwaarden die de proeve aan een samenwerkingsschool stelt zijn:

1. de school moet bestuurd worden door een privaatrechtelijke stichting;
2. het personeel dat werkzaam is aan de samenwerkingsschool is geen ambtenaar, maar heeft een arbeidsovereenkomst;
3. voorzover het personeel werkt voor het openbare deel, is het op gelijke voet benoembaar, d.w.z. dat het niet op grond van richtingscriteria (de levensbeschouwelijke grondslag van het bijzondere deel) geselecteerd mag worden;
4. de school is voor alle leerlingen toegankelijk;
5. er moeten twee toezichthoudende instanties zijn: de gemeente, die toezicht houdt ten behoeve van het openbare karakter, en een rechtspersoon die toezicht houdt op het bijzondere karakter van de school. Zo worden bestuursleden van de stichting – het bestuur van de samenwerkingsschool – deels door de gemeente, deels door die rechtspersoon benoemd;
6. bij conflicten tussen de twee toezichthouders moet er een beroep mogelijk zijn op een geschillencommissie.

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

Ad 1. De stichtingsvorm

Het vereiste dat de samenwerkingschool uit moet gaan van een privaatrechtelijke stichting zal in de praktijk niet op veel problemen stuiten. Het merendeel van de samenwerkingscholen wordt al door een stichting bestuurd. Bij die scholen waar dat nog niet zo is, stuit overgang van een (meestal) publiekrechtelijke rechtsvorm naar een stichtingsvorm niet op grote bezwaren.

Een enkele keer wordt als bezwaar aangevoerd dat de (uit overgang naar een stichting voortvloeiende) vermogensrechtelijke verzelfstandiging ten opzichte van de gemeente (te) grote financiële risico's met zich mee zal brengen. Dat is een praktisch bezwaar, dat naar onze mening evenwel niet doorslaggevend kan zijn. Bij handhaving van de publiekrechtelijke rechtsvorm kan het juridisch niet anders zijn, dan dat de daaronder ressorterende school openbaar is (ook al afficheert zij zichzelf als samenwerkingschool). In een publiekrechtelijke bestuursvorm is immers een overheidsorgaan bevoegd gezag, en moet de school derhalve voldoen aan voor de overheid geldende eisen als neutraliteit en algemeen-toegankelijkheid (artikel 23 lid 3 Grondwet), het gelijkheidsbeginsel (artikel 1 Grondwet) alsmede de algemeen-benoembaarheid van het personeel (artikel 3 Grondwet). Alsdan is sprake van een openbare school, en is dus geen ruimte voor bijzonder onderwijs. Wil werkelijk sprake zijn van een 'echte' samenwerkingschool, dan zal gekozen moeten worden voor de privaatrechtelijke rechtsvorm, waarbinnen openbaar en bijzonder onderwijs beiden hun plaats kunnen vinden. Om die reden heeft de wetgever voor het samenwerkingsbestuur – dat zowel openbare als bijzondere scholen onder zich heeft – al gekozen voor de stichtingsvorm (zie bijv. artikel 17 Wpo).

Ad 2. Arbeidsovereenkomst, geen ambtenaarschap

Het personeel werkzaam bij een samenwerkingschool zal geen ambtenaar zijn, maar werkzaam zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Ook deze voorwaarde zal in de praktijk niet op grote problemen stuiten. Slechts in enkele gevallen is sprake van ambtenaarschap; in overgrote meerderheid heeft het personeel al een arbeidsovereenkomst.

Mogelijke vrees voor rechtspositionele consequenties bij een overgang naar een arbeidsovereenkomst is misschien wel begrijpelijk; maar het valt moeilijk in te zien hoe daaraan tegemoetgekomen kan worden. Het personeel in het bijzonder onderwijs kan per definitie niet als ambtenaar werkzaam zijn. Zou dat wel het

geval zijn, dan zou daarmee een publiekrechtelijke rechtsbetrekking gegeven zijn, waarop allerlei publiekrechtelijke normen van toepassing zijn die geen ruimte laten voor het bijzonder onderwijs. Een splitsing in het personeelsbestand, in de zin dat de ene categorie op basis van een arbeidsovereenkomst uitsluitend werkzaam is voor het bijzonder onderwijs, en de andere categorie op basis van een ambtenarenstatus uitsluitend werkzaam is voor het openbaar onderwijs, is niet doenlijk. Het personeel moet algemeen inzetbaar zijn, zowel voor het openbaar onderwijs als voor het bijzonder onderwijs dat in de samenwerkingschool gegeven wordt. Daarmee verdraagt zich niet dat sommige personeelsleden de ambtenarenstatus hebben en anderen werkzaam zijn op grond van een arbeidsovereenkomst. Dienovereenkomstig bepaalt bijvoorbeeld artikel 17 lid 4 Wpo dat (ook) het personeel werkzaam aan een openbare school onder een samenwerkingsbestuur benoemd wordt krachtens een arbeidsovereenkomst. Dat zal a fortiori moeten gelden voor personeel werkzaam bij een samenwerkingschool.

Ad 3. Gelijk-benoembaarheid voorzover openbaar onderwijs

De proeve schrijft voor, dat de gelijk-benoembaarheidseis geldt voor het personeel voorzover dat in het openbaar onderwijs aan de samenwerkingschool werkzaam is. De praktijk op sommige scholen, om van nieuwe docenten (alleen) te verwachten dat zij het samenwerkingskarakter van de school moeten onderschrijven, lijkt ons met deze eis niet in strijd. Wel lijkt het er op dat het gebruik op nogal wat andere scholen, waarbij aanstelling van nieuwe docenten naar evenredigheid – bijvoorbeeld de helft openbaar, de helft protestants-christelijk – plaatsvindt met dit voorschrift moeilijk te verenigen is. In de praktijk zal toch al dat personeel algemeen-inzetbaar moeten zijn, dus ook voor het openbaar onderwijs; een consequente organisatorische scheiding tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs met bijbehorende aparte personeelsbestanden kunnen wij ons moeilijk voorstellen (zie Ad 2.). Dat zou evenwel betekenen dat het stellen van denominatieve eisen (ook al betreft dat slechts de helft van het nieuwe personeel) niet geoorloofd is. Een afzwakking van dit vereiste, in de zin dat de ‘openbare’ toezichthouder of het ‘openbare’ deel in het schoolbestuur een veto-recht heeft ten aanzien van de ‘bijzondere’ benoemingen, zou voor de geschetste praktijk vermoedelijk wel voldoende ruimte bieden. Deze laatste constructie komt overigens op dit moment blijkbaar op slechts één school voor.

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

Ad 4. Algemeen-toegankelijkheid

De voorwaarde dat de samenwerkingsschool toegankelijk moet zijn voor leerlingen van alle gezindten zal niet problematisch zijn. Alle respondenten antwoorden dat hun scholen algemeen-toegankelijk zijn. Dat is ook wel te verwachten, vloeit immers als het ware vanzelf uit de aard van het zijn van samenwerkingsschool voort.

Het is juridisch ook niet goed denkbaar dat een samenwerkingsschool niet algemeen-toegankelijk zou kunnen zijn. Voorzover zij openbaar onderwijs verzorgt, is evident dat zij voor een ieder ongeacht godsdienst of levensovertuiging toegankelijk moet zijn (vgl. artikel 46 lid 2 Wpo). Voorzover de samenwerkingsschool bijzonder onderwijs verzorgt, is in theorie denkbaar dat voor het bijzondere segment een op richting gebaseerd toelatingsbeleid gevoerd wordt. Maar dat zal wel theorie blijven, omdat zo een beleid een scherpe scheiding tussen groepen/klassen vooronderstelt, wat in de praktijk meestal niet te realiseren zal zijn. Bovendien zal een leerling die op richtingsgronden niet tot het bijzonder onderwijs toegelaten zou hoeven worden, te allen tijde wel toegang moeten hebben tot het openbaar onderwijs binnen de samenwerkingsschool.

Ad 5 en 6. Toezichthouders; geschillenregeling

Ingevolge de proeve moeten er twee toezichthoudende instanties zijn: de gemeente, die toezicht houdt ten behoeve van het openbare karakter, en een rechtspersoon die toezicht houdt op het bijzondere karakter van de school. Zo worden bestuursleden van de stichting – het bestuur van de samenwerkingsschool – deels door de gemeente, deels door die rechtspersoon benoemd. Het is met name dit vereiste dat veel samenwerkingsscholen slecht zal uitkomen. Op dit moment komen dergelijke toezichthouders nauwelijks voor, en wordt het door de meeste respondenten als bezwaarlijk gezien om ze alsnog in te stellen. Het lijkt er op dat men in de dagelijkse gang van zaken op elkaar is ingespeeld, en een aanvaardbare *modus vivendi* gevonden heeft die geen grote conflicten tussen de openbare en de bijzonder stroming oproept. Ongeveer de helft van de respondenten is dan ook niet bereid om de school alsnog aan deze voorwaarde aan te passen.

Het is evenwel juridisch de vraag of een (echte) samenwerkingsschool zonder toezichthouders wel houdbaar is. Zo zal omwille van de overheidszorg voor het openbaar onderwijs toch een uitdrukkelijke zeggenschap van een gemeentelijk

Conclusies en juridische aandachtspunten

orgaan in het bestuur van de school gewaarborgd moeten zijn, en zal vanwege de vrijheid van onderwijs toch een zekere garantie geboden moeten worden dat het bijzonder onderwijs binnen de school niet de facto door de overheid bestuurd gaat worden.

Uit de afwijzende reacties ten aanzien van de toezichthoudersconstructie vloeit als vanzelf ook voort dat het enthousiasme voor een geschillenregeling met het oog op conflicten tussen de toezichthouders zeer gering is. Men wil geen toezichthouders, en vindt een geschillencommissie dus overbodig.

Slotconclusies

Al met al zullen er geen grote belemmeringen voortvloeien uit de vereisten ter zake van het privaatrechtelijk karakter van het bestuur van en de arbeidsverhoudingen binnen een samenwerkingschool. Ook het algemeen-toegankelijkheidsvereiste is onproblematisch. Lastiger is de voorwaarde, dat het personeel voorzover in te zetten in het openbaar onderwijs algemeen benoembaar moet zijn; een dergelijke voorwaarde verdraagt zich niet goed met een benoemingsbeleid dat beide stromingen om en om wil bedienen.

Het moeizaamst liggen de eisen ter zake van het instellen van toezichthouders en een daarmee samenhangende geschillenregeling. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat nogal wat schoolbesturen vanwege deze eisen niet bereid zullen zijn om te opteren voor een formele samenwerkingschool-status. In de praktijk zullen zij zich vermoedelijk wel als (de facto) samenwerkingschool blijven affichereren.

Samenwerkingscholen nu en in de toekomst

Literatuur

- Derriks, M., Roede, E. & Veugelers, W. (2000) *Samenwerkingsscholen: van richtingenbundeling tot verantwoorde identiteit*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Felix, C., & Karsten, S. (2000). *Ouders en de verzelfstandiging van het bestuur van het openbaar onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Felix, C., Karsten, S., & Venne, L. v. d. (2002). *De positie van het openbaar onderwijs* (No. 638). Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Huisman, P. W. A. (2002) *De samenwerkingsschool: conflicterende convergentie: een analyse van de juridische problematiek rond samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs*. (Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen). 's-Gravenhage: Elsevier.
- Meijer, J., Peetsma, T. T. D., Vermeulen, M., & Karsten, S. (1996). *Vrijheid van inrichting. Onderzoek onder bestuur en schoolleiding*. De Lier: ABC.
- Onderwijsraad (2000). *Samen verder: advies inzake de samenwerkingsschool*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Pelkmans, A.H.W.M., (1984) *Samenwerkingsscholen in ontwikkeling: de geschiedenis van de samenwerkingsschoolgedachte 1945-1983 en een onderzoek naar de ontwikkeling van de samenwerkingsscholen voor voortgezet onderwijs*. Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociologie.
- Tweede Kamer (2004) Grondwet Onderwijs 1 april 2004, 62-4040
- Veugelers, W. & E. de Kat (2001). *De pedagogische identiteit van de openbare en algemeen toegankelijke basisschool*. Een verkenning van relevante kenmerken en procedures. De pedagogische dimensie no. 18. ILO / SCO-KI, Amsterdam.

Bijlage

Tabel B1 Overzicht vragenlijst- en interviewscholen

Brinnr	School	Plaats	Type	Directie	Bestuur
00BD	Coenecoopcollege	WADDINXVEEN	vo		X
00FI	Samenwerkingsbasisschool 'Pork'	TER APEL	po		X
00MW	SBO De Bongerd	PAPENDRECHT	sbo	X	X
00ZR	SSBO De Schilderspoort	ZEVENAAR	sbo		
01HQ	Praktijkschool Het Bolwerk	MIDDELBURG	pro	X	X
01WX	De Alk	ALKMAAR	so		X
01XL	Strabrecht College	GELDROP	vo	X	X
03TE	Ridderoordschool	ZEIST	sbo		X
03TQ	Basisschool Essesteijn	VOORBURG	po	X	X
03XB	BS Sam Sam	OOSTERHOUT GLD	po		
03ZC	Samenwerkingschool De Regenboog	EVERDINGEN	po	X	X
04EY	Korezakschool	MIDDELBURG	so		
06IX	Basisschool De Vink	VOORSCHOTEN	po	X	X
06WY	Griendencollege-Sliedrecht	SLIEDRECHT	vo		X
06YE	De Speelhoeve	WIJCHEN	po		
07EJ	Basisschool Wingerd	BERGHAREN	po		
07FE	BS De Regenboog	SLOOTDORP	po	X	X
08AM	Van Brienoordschool	ROTTERDAM	po	X	X
11GR	Samenwerkingschool Oostermoer	GIETERVEEN	po	X	
11IR	OBS De Zandloper	STUIFZAND	po		
11UF	OBS De Bloemberg	BEUNINGEN GLD	po		X
11ZL	De Brandaris	DRONTEN	po	X	
12WT	De Klaver - Heijplaat	ROTTERDAM	po	X	
13AF	Basisschool Honeschool	HAAKSBERGEN	po		
13BD	SBS Dubbelspan	BOAZUM	po	X	X
13FB	School voor Praktijkonderwijs Parkstad-Limburg	HEERLEN	pro	X	
13GC	De Tweemaster	GORINCHEM	po	X	X
13LY	De Romte	ITENS	po	X	
13YH	Master Frankeskoalle	EARNEWALD	po	X	X
14MT	De Vossenburch	MIDDELBURG	po		
14OH	School Bleyburgh	SLIEDRECHT	so		
16OU	SSBO Het Springtij	MIDDELBURG	sbo		
16SK	Liemers College	ZEVENAAR	vo		
19LO	Linde College	WOLVEGA	vo	X	X
19RA	SBO de Delta	APPINGEDAM	sbo	X	
20KL	SBO de Griffel	HEERLEN	sbo		
21NF	SWS Het Wilgerys	DRONTEN	po		
23CZ	De Boskriek	WIJCHEN	po	X	X
26HD	De Sprong	SLIEDRECHT	pro		
27MD	Kennemer College	BEVERWIJK	vo	X	X

Tabel B2 Juridische bestuursvorm (privaat- of publiekrechtelijk) en zetelverdeling voor zover opgegeven per Brin (fusiepartners, zetelverdeling, gelijk/ongelijk/n.v.t.; PC= protestants-christelijk, RK= (rooms-)katholiek, AB= algemeen bijzonder, OP= openbaar)

Brin	Privaat- of publiekrechtelijk	Fusie van:	Zetelverdeling	gelijk/ongelijk/n.v.t.
00V W	privaat	?	geen zetelverdeling op basis van denominatie meer	n.v.t.
01HQ	privaat	PC, RK, AB	3 PC, 3RK, 3AB	gelijk
03TQ	privaat	RK en OP	3 RK, 3 OP	gelijk
03ZC	privaat	OP en AB	2 RK, 2 PC, 2 OP, 1 gemeente	?
06IX	privaat	RK en OP	2 RK, 2 OP en 4 bestuursleden/ouders van de school	gelijk
07FE	privaat	RK en OP	1 RK, 1 OP	gelijk
08AM	privaat	PC en OP	4 PC, 4 OP	gelijk
11GR	publiek	PC en OP	2 PC, 3 OP	ongelijk
11ZL	publiek	RK en OP	3 RK, 3 OP, 1 gemeenteraadslid	gelijk?
13BD	publiek	PC en OP	3 PC en 3 OP	gelijk
13FB	privaat	RK en OP	geen specifieke verdeling	n.v.t.
13GC	publiek	RK en OP	3 RK en 3 OP	gelijk
13LY	publiek	PC en OP	3 OP en 3 interconfessioneel	gelijk?
13YH	publiek	PC en OP	3 PC en 5 OP	ongelijk
19LO	privaat	RK en OP	2 RK, 2 AB, 4 OP, 1 onafhankelijk	ongelijk
19RA	privaat	PC en OP	bestuur op basis van WGR, wethouders uit deelnemende gemeenten, ergo wisselende grondslagen	ongelijk
23CZ	privaat	geen fusie, vanaf start SWS	is vanaf de start samenwerkingschool: 1 PC, 1 RK, 1 OP	n.v.t.
27MD	privaat	AB en OP	1 zetel voor de gemeenten Beverwijk en Heemskerk samen. De rest kwaliteitszetels.	n.v.t.
?	privaat	PC en AB	3 zetels voor identiteitscommissie ofwel beheerscommissie	n.v.t.