

Vergaderjaar 1995–1996

**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 samenwerkingscholen**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 12 februari 1996

#### **ALGEMEEN**

##### **1. De samenwerkingschool**

###### *1.1. Inleiding*

Ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van de reacties van de fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op het wetsvoorstel. Hoewel de opmerkingen soms kritisch waren, spreken ondergetekenden de wens uit de twijfels omtrent de samenwerkingschool die bij de leden van een aantal fracties leven, weg te nemen. De leden van de fracties hebben een groot aantal vragen gesteld over het onderhavige wetsvoorstel. Dit getuigt van een zorgvuldige behandeling.

Alvorens de vragen van de leden van de diverse fracties te beantwoorden, willen ondergetekenden eerst op enkele algemene hoofdpunten nader ingaan.

Het is zinvol om in het kort nogmaals uiteen te zetten wat de uitgangspunten zijn die aan het wetsvoorstel ten grondslag liggen en wat de regering met het wetsvoorstel beoogt. In het regeerakkoord is vastgelegd dat de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingschool wettelijk wordt geregeld. De regering wil daarmee ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven tot samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Het gaat daarbij zowel om initiatieven tot samenwerking tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs die thans reeds plaatsvinden, als om initiatieven die in de toekomst zullen plaatsvinden. Op dit moment komen samenwerkingscholen reeds voor. Door de leden van diverse fracties wordt dan ook aandacht gevraagd voor de consequenties van het wetsvoorstel voor de bestaande samenwerkingscholen. Een probleem is echter dat de huidige wettelijke regelingen daarbij een beperking vormen. Immers, samenwerkingscholen komen thans ofwel voor in de vorm van een openbare school ofwel in de vorm van een bijzondere school. Met het wetsvoorstel wordt 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 samenwerkingschool. De wetgever stelt zich daarbij 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 samenwerkingschool.

Veel vragen betreffen de grondwettigheid van de samenwerkings-school. Door de leden van diverse fracties wordt er op gewezen dat de samenwerkingschool in navolging van de Tijdelijke Adviescommissie Samenwerkingscholen wordt aangemerkt als één school met één grondslag, één bevoegd gezag, één directie, één medezeggenschapsraad en één personeelsbeleid. Door de leden van de GPV-fractie wordt in dat verband gevraagd hoe daarbij sprake kan zijn van overheersende overheidsinvloed enerzijds en grondwettelijk gegarandeerde benoemingsvrijheid anderzijds. Ook de leden van de fracties van CDA, RPF en SGP stelden enkele vragen omtrent de benoemingsvrijheid in de praktijk. De leden van de RPF-fractie vroegen hoe er één grondslag kan worden geformuleerd die zowel aan de openbare als de bijzondere stream recht doet. De leden van de fracties van CDA en SGP vroegen hoe het personeel op gelijke voet benoembaar kon zijn.

Ondergetekenden hebben begrip voor de zorg van verschillende fracties omtrent de benoemingsvrijheid. Ondergetekenden menen echter dat deze bezorgdheid niet terecht is. Uit artikel 23 van de Grondwet vloeit een aantal randvoorwaarden voort, zowel voor het bijzonder deel als voor het openbare deel in een samenwerkingschool.

Uitgangspunt van een samenwerkingschool is dat er sprake is van één school met één bevoegd gezag en één personeelsbestand. Daarmee is reeds iets gezegd over de grondslag van de school. Het gegeven dat er sprake is van samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs in één school is immers als het ware zelf reeds een expliciet onderdeel van de grondslag van de school. Hoe deze in de praktijk nader uitgewerkt en nader omschreven wordt, is aan betrokkenen. De overheid kan en wil uiteraard niet treden in kwesties die de grondslag betreffen.

Omdat sprake is van één school, wordt het personeel in algemene dienst aangesteld bij het bestuur. Het bevoegd gezag van de school benoemt het personeel. Er is bij een samenwerkingschool in beginsel dus altijd sprake van één personeelsbestand. Partijen die besluiten tot samenwerken in een samenwerkingschool, accepteren daarmee dat samenwerking altijd betekent dat er grenzen komen, waar die zonder samenwerking niet aanwezig zijn.

Toch betekent dit niet dat er binnen de samenwerkingschool niet zowel sprake kan zijn van benoemingsvrijheid als van benoeming op gelijke voet.

Uit artikel 23 van de Grondwet vloeit voort de benoemingsvrijheid voor zover het betreft het bijzonder onderwijs in een samenwerkingschool. De vrijheid tot benoeming van docenten is een van de belangrijkste pijlers van de vrijheid van onderwijs. Ook binnen een samenwerkingschool geldt dan ook in beginsel deze benoemingsvrijheid. Uit artikel 23 van de Grondwet vloeit eveneens voort dat een aantal waarborgen noodzakelijk is voor zover het betreft het openbaar onderwijs in een samenwerkings-school. Daarom is wettelijk onder meer vastgelegd dat het personeel op gelijke voet benoembaar is voor zover het openbaar onderwijs betreft.

Deze beide uitgangspunten vormen als het ware de randvoorwaarden voor het door het bevoegd gezag van de samenwerkingschool te voeren personeelsbeleid. Deze randvoorwaarden laten onverlet dat het bevoegd gezag van een samenwerkingschool altijd de mogelijkheid heeft om zelf de nodige voorzieningen te treffen om te voorzien in een evenwichtig benoemingsbeleid. Het rechtspersonenrecht (statuten) biedt bij uitstek de mogelijkheid om binnen één rechtspersoon de bevoegdheden te verdelen. Dit is een zaak van partijen.

De wet laat alle ruimte om te komen tot organisatorische differentiatie. Dit geldt zeker wanneer sprake is van streams. In de statuten kunnen bepalingen worden opgenomen omtrent differentiatie naar richting (waarbij het openbaar onderwijs in dit verband als richting wordt aangemerkt). Wanneer deze differentiatie betrekking heeft op het personeelsbeleid kan aldus worden voorzien in een procedure van benoeming van personeel die recht doet aan een evenwichtige samenstelling van het personeelsbestand. Tewerkstelling zou bijvoorbeeld per vestiging kunnen geschieden in het geval de school uit een hoofdvestiging en een dislocatie zou bestaan. Dit betekent dat er in de praktijk in zekere zin inderdaad sprake zou kunnen zijn van twee personeelsbestanden. Een denominatieve inkleuring van het personeelsbeleid aldus is mogelijk.

Deze differentiatie naar richting kan ook betrekking hebben op andere zaken, bijvoorbeeld op de inschrijving van leerlingen.

Ook wanneer een school te klein is voor het werken met streams, zijn er mogelijkheden om in de statuten een en ander vast te leggen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om te werken met deelbesturen met gemandateerde bevoegdheden of met specifieke bevoegdheden die rechtstreeks voortvloeien uit de statuten.

Wat betreft de mogelijkheid van spanningen merken ondergetekenden tot slot het volgende op. In beginsel zullen partijen alleen dan tot samenwerking overgaan wanneer daarvoor voldoende vertrouwensbasis bestaat. Toch kunnen spanningen bij iedere vorm van samenwerking aanwezig zijn. Dit zal echter met name het geval zijn wanneer de betrokken partijen geen adequate regeling hebben getroffen. Het is aan betrokkenen om mogelijke spanningen te voorkomen. De wetgever heeft de voorwaarden geschapen om een regeling mogelijk te maken.

Hiervoor is ingegaan op de diverse aspecten bij de benoemingsvrijheid binnen de samenwerkingsschool. Volgens de leden van een aantal fracties raken in het bijzonder de eigen wachtgeldersbepaling en het participatiefonds de principes van artikel 23 Grondwet. De leden van de CDA-fractie en de VVD-fractie vroegen of een boventallig personeelslid van de openbare stream moet worden benoemd bij de bijzondere stream als daar een vacature is, en omgekeerd. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen naar de consequenties van het wetsvoorstel voor de wachtgelden. De leden van de CDA-fractie vroegen wat de gevolgen voor het bevoegd gezag bij weigering zijn.

Inderdaad moet een boventallig personeelslid worden benoemd op de school, ongeacht de richting. Er zijn thans wettelijke verplichtingen tot het in dienst nemen van «eigen wachtgelders» en tot het betalen van wachtgelduitkeringen van gewezen personeel, wanneer er sprake is van beëindiging van de dienstbetrekking door «eigen beleid». Deze voorschriften gelden uiteraard ook wanneer sprake is van een samenwerkingsschool. Ontslag van een personeelslid dat niet wordt benoemd aan een andere stream moet worden aangemerkt als ontslag door eigen beleid en niet als ontslag door een externe oorzaak. Omdat wachtgeldconsequenties worden toegerekend aan de instelling, betekent dit dat een leraar die is aangesteld voor de bijzondere stream, in voorkomend geval ook openbaar onderwijs zal moeten verzorgen en omgekeerd.

Bij de besluitvorming omtrent de totstandkoming van een samenwerkingsschool zal dit een van de overwegingen zijn die de gemeente en het bevoegd gezag van de bijzondere school of scholen onder ogen zullen moeten zien.

Het voorgaande lijkt in strijd te zijn met hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de benoemingsvrijheid en de mogelijkheid om voorzieningen te treffen om te komen tot een evenwichtig benoemingenbeleid. Inderdaad is het mogelijk om het personeel bijvoorbeeld per stream aan te stellen. Dit neemt echter niet weg dat er een aantal wettelijke beperkingen op

deze mogelijkheid ziet waar het gaat om benoeming van boventalligen. Daarom mogen in de statuten geen bepalingen worden opgenomen die in strijd zijn met de wettelijke voorschriften hieromtrent (of met andere wettelijke bepalingen). Wanneer dat onverhoopt toch het geval zou zijn, gaan de wettelijke voorschriften boven de statutaire regels.

Wat betreft het antwoord op de vraag wat de gevolgen voor het bevoegd gezag bij weigering zijn, merken ondergetekenden op dat de voorschriften omtrent de eigen wachtgeldersbepaling e.d. wettelijke voorschriften zijn, waarbij niet-naleving kan leiden tot inhouding van bekostiging.

De leden van de PvdA-fractie vroegen een overzicht van het aantal scholen dat bij de vorming van een samenwerkingschool is betrokken en hun plaats van vestiging.

Omdat de huidige wetgeving geen grond voor samenwerkingscholen openbaar-bijzonder bevat, worden deze bij het ministerie ook niet als samenwerkingschool geregistreerd. In het kader van het TAS-rapport is echter deugdelijk onderzoek verricht naar het aantal samenwerkingscholen. In de memorie van toelichting zijn enkele cijfers daaromtrent opgenomen. Om meer inzicht te hebben in de huidige stand van zaken omtrent het aantal samenwerkingscholen is de inspectie inmiddels verzocht nader onderzoek hiernaar te verrichten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom vormgeving door een bestuurscommissie ex artikel 82 van de Gemeentewet niet als mogelijkheid in het wetsvoorstel is opgenomen. Zij vroegen waarom de samenwerkende partners niet voor een openbare bestuursvorm mogen kiezen.

De mogelijkheid om een school in stand te laten houden door een bestuurscommissie ex artikel 82 van de Gemeentewet is thans reeds aanwezig en deze mogelijkheid wordt door het wetsvoorstel niet ongedaan gemaakt. Een dergelijke bestuurscommissie blijft vermogensrechtelijk echter een onderdeel van de gemeente. Zij is ook een (publiekrechtelijk) bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, zodat het de vraag is of een bestuurscommissie kan dienen voor het instandhouden van een samenwerkingschool. De school wordt formeel dus een openbare school. Ondergetekenden verwijzen hierbij ook naar hetgeen onder paragraaf 1.2 wordt opgemerkt.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarop het kabinet de gedachte baseert dat er in Nederland een grote behoefte bestaat aan samenwerkingscholen.

De behoefte aan samenwerkingscholen blijkt met name uit het feit dat er thans reeds diverse samenwerkingscholen bestaan. Ondergetekenden wijzen er in dit verband op dat door de leden van diverse fracties, waaronder de leden van de CDA-fractie, aandacht wordt gevraagd voor de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor de bestaande samenwerkingscholen. De praktijk wijst uit dat lokale schoolbesturen regelmatig naar mogelijkheden tot samenwerken zoeken. De huidige wettelijke kaders vormen daarbij echter een beperking. Ook in het rapport van de Tijdelijke adviescommissie samenwerkingscholen wordt opgemerkt dat diverse ontwikkelingen zoals daling van leerlingaantallen, schaalvergrotingsoperaties en autonomiebevordering de vorming van scholen met een samenwerkingskarakter in een stroomversnelling hebben gebracht.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre het motief om tot samenwerking te komen van invloed kan zijn op de gekozen bestuurlijk-juridische constellatie. Ook de leden van de RPF-fractie stelden enkele vragen omtrent de motieven. Zij vroegen naar de getalsmatige

verhouding tussen «de uit nood geboren en de uit overtuiging gekozen samenwerkingscholen». Ook vroegen deze leden waarom in het wetsvoorstel geen onderscheid tussen beide motieven wordt gemaakt en waarom niet alleen een wettelijke grondslag wordt gegeven aan de samenwerkingscholen die zijn gesticht na dalende leerlingaantallen. De leden van de GPV-fractie vonden het onbegrijpelijk dat uit overtuiging voor een samenwerkingschool werd gekozen. Waaruit bestaat die overtuiging, zo vroegen zij. Het is toch inherent aan het openbaar onderwijs dat dit wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst en levensovertuiging, zo merkten deze leden op. De leden van de CDA-fractie vroegen naar de motieven van de bestaande samenwerkingscholen om tot een dergelijke samenwerking over te gaan.

Ondergetekenden hebben in het wetsvoorstel geabstraheerd van de motieven om een samenwerkingschool op te richten. Het zijn immers de bevoegde gezagsorganen die om hen moverende redenen besluiten een samenwerkingschool in het leven te roepen. De onderhavige wet beoogt slechts een daarop toegesneden wettelijk kader te bieden. In de memorie van toelichting is ter illustratie wel ingegaan op de mogelijke motieven om tot een samenwerkingschool te besluiten. Zowel in het geval waarin men uit nood geboren tot een samenwerkingschool besluit als in het geval waarin dit uit overtuiging of vanuit een oogpunt van bestuurlijke schaalvergroting geschiedt, is sprake van geldige motieven, waarin de wetgever niet dient te treden. De wetgever dient zich te beperken tot het aanbieden van het geschikte instrumentarium.

Wat betreft de getalsmatige verhouding tussen de uit nood geboren en de uit overtuiging gekozen samenwerkingscholen zij opgemerkt dat dit een vraag is die door ondergetekenden niet te beantwoorden is omdat het zoals gezegd geheel aan betrokkenen is om welke redenen zij tot de oprichting van een samenwerkingschool besluiten.

In dit verband willen ondergetekenden tot slot opmerken dat voor de vraag of sprake is van «een derde weg in onderwijsland», bepalend is de wijze waarop een samenwerkingschool is vorm gegeven. Anders dan de leden van de RPF-fractie opmerken, zijn de motieven om tot een samenwerkingschool te besluiten, daarvoor niet van belang.

Over de aard van de samenwerking is een groot aantal vragen gesteld. Door de leden van diverse fracties zijn in dit verband vergelijkingen getrokken met de institutioneel geïntegreerde instellingen (igi's) en de bestuurlijk gefuseerde instellingen (bgi's), die bij de Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel WEB aan de orde zijn geweest. Zo vroegen de leden van de CDA-fractie welke vormen van samenwerking mogelijk zijn, van lichte bestuurlijke samenwerking tot en met echte institutionele samenwerking. De leden van de fractie van de VVD vroegen om beide varianten in de discussie te betrekken. Sluit het wetsvoorstel besturenfusie uit, zo vroegen deze leden. De leden van de SGP-fractie vroegen een reactie op hun opvatting dat zij het zogenaamde roc-concept in andere sectoren van het onderwijs afwijzen.

Een roc (regionaal opleidingen centrum) kan twee verschijningsvormen hebben: het kan gaan om een institutioneel geïntegreerde instelling (igi) of een bestuurlijk gefuseerde instelling (bgi). Kenmerkend voor een igi is dat er sprake is van één instelling onder één bevoegd gezag, kenmerkend voor een bgi is dat er sprake is van één bevoegd gezag met meerdere instellingen, die voor de toepassing van een aantal bepalingen als één instelling worden aangemerkt. De discussies bij het wetsvoorstel WEB hebben er toe geleid dat in het wetsvoorstel bepalingen zijn opgenomen omtrent het vaststellen van eigen onderwijs- en examendoelstellingen en omtrent een eigen benoemingenbeleid voor de verschillende denominatieve instellingen in een bgi.

Er zijn enkele belangrijke punten van verschil tussen het wetsvoorstel WEB en het onderhavige wetsvoorstel.

a. Binnen het concept van de WEB kunnen alleen roc's die voldoende onderwijssoorten in de zin van de WEB verzorgen, goed functioneren. Dat is een eis van deugdelijkheid om aangrijpingspunt voor de bekostiging te kunnen zijn. In het kader van de WEB was dat de aanleiding om op het punt van de samenwerking voorschriften te geven. Bij het onderhavige wetsvoorstel speelt dat motief geen rol. Het is op basis van vrijwilligheid dat scholen gaan samenwerken in een samenwerkingschool.

b. Het wetsvoorstel samenwerkingscholen voorziet uitsluitend in een regeling van samenwerking waarbij openbaar en bijzonder onderwijs zijn betrokken. Van geheel andere orde is de WEB. De WEB gaat uit van samenwerking tussen (de bevoegde gezagsorganen van) twee of meer bijzondere instellingen. Dit is namelijk de feitelijke situatie in het BVE-veld. In de nabije toekomst bestaat hier geen openbaar onderwijs meer.

De Raad van State heeft hieromtrent bij de oorspronkelijke versie van het wetsvoorstel samenwerkingscholen opgemerkt «dat een samenwerkingschool voor uitsluitend onderwijs van één of meer richtingen geen nieuwe variant is, maar binnen de vigerende wetgeving een bijzondere school is, in stand gehouden door een rechtspersoon als bedoeld in artikel 35 WBO. Het is dan ook niet duidelijk waarom (...) deze variant aldus geregeld wordt».

Wat betreft de huidige mogelijkheden tot bestuurlijke samenwerking het volgende.

a. Bijzonder-bijzonder

Bestuurlijke samenwerking tussen twee of meer scholen voor bijzonder onderwijs is thans reeds mogelijk. Het is weliswaar gebruikelijk dat een rechtspersoon die bijzondere scholen in stand houdt, zich richt op bijzondere scholen van één signatuur maar strikt juridisch is dat niet noodzakelijk. Het is mogelijk om verschillende richtingen onder één bevoegd gezag onder te brengen. Wel moet duidelijk zijn welke richting de betrokken scholen hebben.

b. Openbaar-openbaar

Voor het openbaar onderwijs zijn er mogelijkheden van samenwerking op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling.

c. Openbaar-bijzonder

Bestuurlijke samenwerking tussen het bevoegd gezag van een openbare school en dat van een bijzondere school, is eveneens mogelijk. In de eerste plaats is het – ook in het basisonderwijs – thans reeds mogelijk voor de gemeente om tezamen met privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid een openbare school in stand te houden. Zoals in het nader rapport is aangegeven, bestaan er op dit moment, bijvoorbeeld op grond van artikel 1 van de ISOVSO, samenwerkingscholen via een gemeenschappelijke regeling van een gemeente met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen. Verder bestaat de mogelijkheid tot het instellen van een gemeentelijke commissie. Naar geldend recht is er bij deze vorm van samenwerking tussen openbaar en bijzonder ofwel sprake van een openbare school ofwel van een bijzondere school.

Ondergetekenden wijzen de gedachte om ook bestuurlijke fusie van een openbare en een bijzondere instelling mogelijk te maken in die zin dat één bevoegd gezag zowel een openbare als een bijzondere school in stand kan houden, niet op voorhand af. Een dergelijke principieel andere constructie past echter niet binnen het onderhavige wetsvoorstel, dat slechts beoogt wettelijke knelpunten voor samenwerkingscholen weg te nemen.

Ondergetekenden achten het onwenselijk om het onderhavige wetsvoorstel te belasten met deze problematiek. Bestuurlijke fusie kan bovendien nog niet doordachte problemen opleveren met betrekking tot bijvoorbeeld planning, bekostiging en bestuursaanstelling, doordat hierbij immers gelijktijdig van kracht zijn regels voor het openbaar onderwijs en voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering in te gaan op de (on)wenselijkheid en (on)mogelijkheid om integratie van etnische minderheden te bevorderen door in het kader van achterstandsbestrijding tot samenwerking te komen.

Deze gedachte van de leden van de VVD-fractie is interessant. Het is niet uitgesloten dat gemeenten in het kader van het achterstandenbeleid zullen streven naar de totstandkoming van samenwerkingscholen. Daarbij zullen dan uiteraard wel alle wettelijke voorwaarden in acht genomen moeten worden: zowel de voorwaarden in het kader van het wetsvoorstel gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid als de voorwaarden zoals die zijn gegeven in het wetsvoorstel samenwerkingscholen. Voor het overige willen ondergetekenden benadrukken dat het de bevoegde gezagsorganen zijn die om hen moverende redenen kunnen besluiten een samenwerkingschool in het leven te roepen. De wetgever dient hierin niet te treden.

De leden van de fractie van D66 vroegen tegen welke problemen de schoolbesturen thans aanlopen als zij op dit moment een samenwerkingschool willen oprichten en tevens in hoeverre dit wetsvoorstel daaraan tegemoet komt.

Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangegeven, zijn er thans wettelijke belemmeringen voor het oprichten van een samenwerkingschool. Wanneer bevoegde gezagsorganen thans een samenwerkingschool zouden willen oprichten, moet een dergelijke samenwerking immers ofwel in de vorm van een openbare school (bijvoorbeeld in stand gehouden door een commissie ex artikel 82 Gemeentewet) ofwel in de vorm van een bijzondere school (bijvoorbeeld in stand gehouden door een stichting) gestalte krijgen. In die zin zijn er wettelijke belemmeringen om een «echte» samenwerkingschool in het leven te roepen.

Een onderwerp waar veel vragen over zijn gesteld, betreft de consequenties van het wetsvoorstel voor de bestaande samenwerkingscholen. De leden van de fracties van CDA, VVD en D66 stelden vragen over dit onderwerp. Bij de beantwoording van deze vragen willen ondergetekenden tevens ingaan op de vraag, die eveneens door de leden van enkele fracties is gesteld, of samenwerkingscholen binnen het duale bestel mogelijk zijn. De leden van de GPV-fractie merkten op dat de regering niet kan ontkennen dat het onderwijsbestel zich langs de lijnen van de pacificatie heeft ontwikkeld. Zij vroegen hoe een samenwerkingschool in het duale bestel geïntegreerd moet worden. De leden van de VVD-fractie merkten op niet gelukkig te zijn met de formulering dat een samenwerkingschool «een school met een geheel eigen karakter» zou zijn.

Het duale onderwijsbestel kent alleen openbaar en bijzonder onderwijs. Ondergetekenden willen nadrukkelijk vasthouden aan de uitgangspunten van het duale stelsel. Het onderwijs zelf kan immers niet zowel openbaar als bijzonder zijn. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt dan ook geen tertium gegeven als een derde vorm van onderwijs naast openbaar en bijzonder onderwijs. Een aantal leden wijst er op dat het duale bestel samenwerkingscholen zou uitsluiten. De dualiteit van ons onderwijsbestel hoeft naar de mening van ondergetekenden echter niet te betekenen dat er geen scholen kunnen zijn waarbinnen door samenwerking beide vormen – zowel openbaar als bijzonder onderwijs – tot hun recht kunnen komen. De school als organisatorische eenheid is niet

hetzelfde als het onderwijs dat binnen de school wordt gegeven. Het wetsvoorstel leidt, zoals gezegd, niet tot een tertium. Het biedt slechts de mogelijkheid om te komen tot een school met een eigen karakter in die zin dat de school openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs omvat. Het wetsvoorstel bevat de voorschriften die noodzakelijk zijn om het openbaar karakter te waarborgen voor zover het openbaar onderwijs in een samenwerkingschool betreft.

Zoals de leden van diverse fracties opmerken, functioneren samenwerkingscholen in de praktijk reeds een aantal jaren. De leden van alle fracties onderschrijven het belang van het behoud van de bestaande samenwerkingscholen. Ook de regering erkent dit belang. Ondergetekenden willen allereerst benadrukken dat het in beginsel niet noodzakelijk is voor de bestaande samenwerkingscholen om hun statuten aan te passen. Immers de bestaande samenwerkingscholen zijn geen samenwerkingscholen in de zin van het wetsvoorstel, al kan er materieel sprake zijn van vergaande samenwerking. Het onderhavige wetsvoorstel neemt slechts wettelijke beperkingen weg om tegemoet te komen aan behoeften tot samenwerking. Het wetsvoorstel doet geen afbreuk aan bestaande vormen van samenwerking.

De thans bestaande samenwerkingscholen worden in stand gehouden door een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling, door een commissie op grond van artikel 82 van de Gemeentewet of door een privaatrechtelijke rechtspersoon. Op grond van de huidige wetgeving zijn het in juridische zin ofwel openbare scholen, ofwel bijzondere scholen.

Zoals gezegd hoeven de statuten e.d. voor de bestaande samenwerkingscholen niet te worden gewijzigd na aanvaarding van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel biedt slechts een passender instrumentarium dan thans voorhanden is, aan schoolbesturen om beter dan tot nu toe in samenwerking het onderwijs aan te bieden.

Voor het overige verwijzen ondergetekenden naar paragraaf 1.3 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

Deze nieuwe mogelijkheid, de samenwerkingschool, is «een school met een eigen karakter», zoals in de memorie van toelichting de samenwerkingschool werd aangeduid. Ondergetekenden hebben met deze aanduiding willen betogen dat het gaat om een school, die – binnen de grenzen van het duale onderwijsbestel – zowel openbaar als bijzonder onderwijs omvat. Met andere woorden: naast het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs wordt geen derde variant ingevoerd. De samenwerkingschool verenigt in één school de kenmerken van het bijzonder en het openbaar onderwijs.

Het onderhavige wetsvoorstel hoeft dan niet te leiden tot allerlei – organisatorische – aanpassingen voor de bestaande samenwerkingscholen, het wetsvoorstel kan wel in andere zin consequenties hebben voor de bestaande samenwerkingscholen.

In de praktijk blijkt er behoefte te bestaan aan samenwerkingsvormen tussen openbare scholen en bijzondere scholen, zowel bestuurlijk als institutioneel. Ook thans wordt immers in de praktijk gezocht naar mogelijkheden om dat te realiseren. Het onderwijs dat binnen de school gegeven wordt, komt thans echter niet altijd overeen met de school. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geboden om een toegesneden organisatorisch kader daarvoor te bieden. De huidige samenwerkingsvormen moeten immers worden aangemerkt als openbare of bijzondere school, hoewel het materieel veelal gaat om scholen met kenmerken van beide.

Ondergetekenden zouden niet goed kunnen verklaren hoe het belang van het behoud van de bestaande samenwerkingscholen onderschreven zou kunnen worden en hoe het tegelijkertijd ongrondwettig zou zijn om de



bestaande samenwerkingscholen een passend instrumentarium te geven én wettelijke waarborgen te bieden voor het openbaar onderwijs.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de RPF-fractie over de motieven voor de stichting van een samenwerkingschool, zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp, opgenomen in het begin van deze paragraaf.

De leden van de RPF-fractie vroegen of een samenwerkingschool ook los van de discussie omtrent artikel 23 van de Grondwet volgens de beginselen der logica geen onmogelijkheid is omdat overheersende overheidsinvloed en samenwerking elkaars uitsluitende grootheden zijn. Ook de leden van de fractie van D66 vroegen hoe zowel sprake kan zijn van overheersende overheidsinvloed als van gelijkwaardige samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Naar de mening van ondergetekenden kan er zowel sprake zijn van overheersende overheidsinvloed als van gelijkwaardige samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs omdat van overheersende overheidsinvloed sprake is «voor zover het openbaar onderwijs betreft». Hiermee wordt voorkomen dat de essentialia van het openbaar onderwijs in het geding komen. Een en ander is afhankelijk van de concrete uitwerking in de statuten. Daarbij spelen alle in de wet genoemde nader uit te werken onderwerpen een rol. Ook is de regeling van het toezicht daarbij van groot belang. Voor het overige zij verwezen naar hetgeen hiervoor in deze paragraaf is opgenomen omtrent de plaats van de samenwerkingschool in het duale bestel.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat bij de regel dat de voorschriften voor bijzondere scholen van overeenkomstige toepassing zijn op samenwerkingscholen tenzij het tegendeel blijkt, niet duidelijk is wat er gebeurt al het tegendeel blijkt. Ook de leden van de VVD-fractie stelden een vraag over deze regel.

Het antwoord op deze vraag is dat uit de wet zelf altijd volgt wat het tegendeel is. Waar de wet algemene regels geeft voor het openbaar onderwijs als zodanig, gelden die regels ook voor het openbaar onderwijs in een samenwerkingschool, bijvoorbeeld de bepalingen omtrent het karakter van het openbaar onderwijs. Voor het overige gelden de voorschriften voor bijzondere scholen, bijvoorbeeld de bekostigings-technische voorschriften zoals die gelden voor bijzondere scholen en die inzake de rechtspositie van het personeel.

De leden van de fracties van CDA, VVD en SGP vroegen of ook voor de positie van het bijzonder onderwijs in de samenwerkingschool waarborgen wettelijk moeten worden vastgelegd.

De vrijheid voor het bijzonder onderwijs is grondwettelijk verankerd. Waar dat uit een oogpunt van deugdelijkheid noodzakelijk is, zal de wetgever regelend mogen en moeten optreden. Het is gezien dat uitgangspunt in de Grondwet principieel onjuist om de vrijheid van het bijzonder onderwijs met betrekking tot de samenwerkingscholen nog eens wettelijk te waarborgen. De leden van de VVD-fractie verwijzen in dit verband bijvoorbeeld naar de expliciete vermelding van de mogelijkheid om specifieke bekwaamheidseisen te stellen aan sollicitanten die worden ingezet voor het geven van bijzonder onderwijs of de mogelijkheid om leerlingen tot de bijzondere stroming te weigeren. Ondergetekenden willen benadrukken dat dergelijke waarborgen ook nu niet in de wetgeving zijn opgenomen. Het is op grond van de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid van richting dat deze vrijheden bestaan. Het is in het algemeen de vraag welke waarborgen wettelijk geregeld zouden

moeten worden: dat het bijzonder onderwijs vrij is, of dat er sprake is van contractvrijheid voor het bijzonder onderwijs?

In dit verband kan bijvoorbeeld gewezen worden op de uitspraak van de Hoge Raad in de Maimonides-zaak (HR 22 januari 1988, NJ 891) waarin de Hoge Raad uitsprak: «De in artikel 23 Grondwet aan het bijzonder onderwijs gewaarborgde «vrijheid van richting» weegt, mede gelet op artikel 6 Grondwet en artikel 9 EVRM, zo zwaar dat het aan degene die (zoals te dezen de Stichting) een instelling van bijzonder onderwijs in stand houdt, in beginsel – behoudens bijzondere omstandigheden waarvan hier geen sprake is – jegens ouders van een kind dat volgens de door hem ten aanzien van die instelling gehanteerde toelatingsnormen van religieuze aard niet voor toelating in aanmerking komt, vrij staat de door die ouders verlangde toelating te weigeren, ook al hebben die ouders (zoals te dezen Brucker) een sterke en op redelijke gronden berustende voorkeur voor het onderwijs dat aan de betrokken instelling wordt gegeven, en ook al is de betrokken instelling de enige die onderwijs van deze richting verzorgt.» Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie over de ontwikkeling van het onderwijsbestel langs de duale lijnen van het pacificatie, zij verwezen naar het begin van deze paragraaf.

De leden van de GPV-fractie vroegen of niet impliciet wordt toegegeven dat de overheid tekort schiet in haar functie te voorzien in voldoende openbaar onderwijs, gezien de stelling dat de samenwerkingschool voorziet in een maatschappelijke behoefte.

Ondergetekenden zijn het hiermee niet eens. Het wetsvoorstel laat onverlet dat de overheid dient te voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Juist om dat te garanderen is in het wetsvoorstel het voorschrift opgenomen dat een gemeenteraad het besluit tot samenwerken in een samenwerkingschool kan intrekken indien het belang van de zorg voor voldoende openbaar onderwijs in de gemeente dat vordert. Daarmee is tevens voorzien in een specifieke waarborg, die als het ware het sluitstuk vormt van de vrijheid om zelf vorm te geven aan de samenwerking en de mate van herkenbaarheid van het openbaar onderwijs binnen een samenwerkingschool, zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt. Door de verslagleggingsverplichting van de rechtspersoon die de samenwerkingschool in stand houdt, verkrijgt de raad de informatie voor het eventueel toepassen van dit voorschrift.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de GPV-fractie over het uit overtuiging kiezen voor een samenwerkingschool, zij verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van VVD, RPF en de genoemde leden met betrekking tot de motieven om tot samenwerking te komen, opgenomen in het begin van deze paragraaf.

### *1.2. Juridische varianten*

Alvorens op de vragen van de leden van de diverse fracties in te gaan willen ondergetekenden eerst enkele algemene opmerkingen maken over de juridische varianten. Mede naar aanleiding van vragen van diverse fracties hebben ondergetekenden besloten het wetsvoorstel te wijzigen in die zin dat de beide publiekrechtelijke varianten (openbare rechtspersoon en openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen) als mogelijkheid voor het instandhouden van een samenwerkingschool uit het wetsvoorstel worden geschrapt.

Het is immers de vraag of alle bestuursvormen wel gebruikt kunnen worden voor het instandhouden van een samenwerkingschool. In het aan de Tweede Kamer voorgelegde wetsvoorstel wordt er van uit gegaan dat er noch bij een stichting noch bij een openbare rechtspersoon en een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen

sprake is van een bestuursorgaan (en dus evenmin van openbare dienst) omdat er nooit sprake zou zijn van overwegende overheidsinvloed. Nadere doordenking, mede naar aanleiding van diverse vragen in het verslag, leidt tot de vraag of deze opvatting wel houdbaar is. Een rechter zal naar alle waarschijnlijkheid namelijk oordelen dat enkel reeds door het instellen van een openbare rechtspersoon c.q. een gemeenschappelijke regeling een bestuursorgaan ontstaat. Artikel 1:1, onder a, van de Awb verstaat onder een bestuursorgaan: een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Een en ander zou het volgende betekenen:

a. Er is sprake van een openbare dienst waardoor het personeel bij een dergelijke samenwerkingschool dus ambtenaar is.

b. Benoeming van het personeel moet op gelijke voet plaatsvinden.

c. De Awb is volledig van toepassing, waardoor de voorschriften omtrent rechtsbescherming, toezicht e.d. uit de Awb dus vol van toepassing zijn op een dergelijke publiekrechtelijk in stand gehouden samenwerkingschool en waardoor altijd rechtstreeks aan publiekrechtelijke normen zoals artikel 1 van de Grondwet kan worden getoetst, ook als het gaat om beslissingen die het bijzonder onderwijs betreffen. Materieel zou er dan eigenlijk dus geen sprake meer zijn van een samenwerkings-school.

Nog afgezien van deze bezwaren is de stichtingsvorm bovendien waarschijnlijk de enige gemeenschappelijke rechtsvorm waarbij openbaar en bijzonder elkaar kunnen ontmoeten. Tot slot pleiten ook overwegingen rond deregulering ervoor de samenwerkingschool te beperken tot de privaatrechtelijke variant.

De leden van de VVD-fractie vroegen welke waarborgen voor de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs de publiekrechtelijke rechtspersoon op basis van een gemeenschappelijke regeling biedt. Ook vroegen deze leden naar de waarborgen voor het bijzonder onderwijs. Ondergetekenden verwijzen hiervoor naar het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van CDA, SGP en de genoemde leden naar de waarborgen voor het bijzonder onderwijs, opgenomen in paragraaf 1.1.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie in hoeverre het in de praktijk werkbaar is dat binnen één samenwerkings-school spiegelbeeldige criteria van toepassing zijn, willen ondergetekenden verwijzen naar hetgeen in de memorie van toelichting is opgemerkt. In paragraaf 4 is ingegaan op de inhoudelijke kenmerken van de samenwerkingschool. Aangegeven is dat het denkbaar is om het onderwijsaanbod per groep te differentiëren of om te werken met streams naar richting respectievelijk openbaar onderwijs.

De leden van de VVD-fractie vroegen of in de publiekrechtelijke variant de bijzondere stream aanvullend of gelijkwaardig is. Hetzelfde vroegen zij ten aanzien van de privaatrechtelijke variant.

Wat betreft het onderscheid tussen de publiekrechtelijke variant en de privaatrechtelijke variant zij allereerst opgemerkt dat hiervoor is aangegeven dat de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingschool bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel zijn geschrapt.

De voorschriften die zijn opgenomen in artikel 45 WBO (en vergelijkbare artikelen in ISOVSO en WVO), hebben exclusieve werking ten opzichte van bijvoorbeeld het wetsvoorstel inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs. Dit betekent dat de voorschriften die gelden voor de verzelfstandigde openbare school, niet automatisch gelden voor de samenwerkingschool. Voor de samenwerkingschool gelden uitsluitend de voorschriften, opgenomen in artikel 45 WBO en vergelijkbare artikelen (naast de algemene voorschriften die voor het openbaar onderwijs als

zodanig gelden). Om misverstanden hieromtrent uit te sluiten, is het wetsvoorstel op dit punt bij nota van wijziging aangepast.

Met betrekking tot de vraag of de bijzondere stream aanvullend of gelijkwaardig is, kan worden opgemerkt dat deze in beginsel uiteraard gelijkwaardig is. Wel is het een zaak van partijen die besluiten tot samenwerken in een samenwerkingschool, om – zo zij dat willen – te komen tot organisatorische differentiatie. Dit kan mede afhankelijk zijn van de omvang van het openbare of bijzondere deel in de samenwerkingschool.

De leden van de VVD-fractie meenden dat er mogelijk sprake zou zijn van strijdigheid met de inrichtingsvrijheid van het bijzonder onderwijs omdat wijziging van de statuten altijd uitsluitend zou kunnen geschieden onder goedkeuring van de gemeenteraad.

Inderdaad bevat artikel 45, derde lid, onderdeel d, het voorschrift dat de statuten slechts kunnen worden gewijzigd na goedkeuring van de gemeenteraad of gemeenteraden. Bij het oprichten van een samenwerkingschool zullen alle partijen het uiteraard eens moeten zijn over de statuten. De statuten vormen immers de basis voor de samenwerkingschool. Er is geen reden waarom dit anders zou zijn bij wijziging van de statuten. Ondergetekenden menen dat de inrichtingsvrijheid niet in gevaar komt, noch bij het oprichten van een samenwerkingschool, noch bij het wijzigen van de statuten. Immers, in de eerste plaats gaat het daarbij om een grondwettelijk gegeven en in de tweede plaats wordt geheel vrijwillig gebruik gemaakt van de inrichtingsvrijheid. Het is immers een eigen keuze om te besluiten tot samenwerking met openbaar onderwijs. Bovendien mag het goedkeuringsrecht nooit worden gebruikt voor een ander doel dan waarvoor het is gegeven, namelijk uitsluitend het waarborgen van de essentialia van het openbaar onderwijs. Het gebruik van het goedkeuringsrecht door de gemeenteraad kan worden getoetst door de bestuursrechter.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of de eenzijdige oprichtingsbevoegdheid van de overheid ten aanzien van de publiekrechtelijke samenwerkingschool niet een inbreuk op de inrichtingsvrijheid van het bijzonder onderwijs zou zijn. Deze leden vroegen in hoeverre dit zou worden opgeheven door de toetredingsvrijheid van het bevoegd gezag van het bijzondere deel.

Zoals hiervoor is aangegeven zijn de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingschool bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel geschrapt.

De leden van de VVD-fractie vroegen de opvatting van de regering over de mogelijkheid om in de wettekst te expliciteren dat het gemeentebestuur een of meer vertegenwoordigers van de gemeente in het bestuur van de publiekrechtelijke samenwerkingschool benoemt. Deze bestuurders zouden dan aangaande beslissingen omtrent de openbare stroom een veto-recht kunnen hebben. Ook vroegen deze leden naar de opvatting van de regering omtrent een spiegelbeeldige formulering ten aanzien van de bijzondere stroom. Soortgelijke vragen stelden deze leden ten aanzien van de privaatrechtelijke samenwerkingschool.

Ondergetekenden merken allereerst op dat hiervoor in deze paragraaf is aangegeven dat de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingschool bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel zijn geschrapt.

In antwoord op de vraag van deze leden zij opgemerkt dat het niet wenselijk is om een voorschrift zoals voorgesteld door deze leden, in de wet op te nemen. Dit is immers een onderdeel van de afspraken die tussen partijen worden gemaakt over het oprichten van een samenwerkingschool. Het is wenselijk om de bestuurssamenstelling over te laten

aan partijen. In dit verband kan een vergelijking worden getrokken met het wetsvoorstel inzake de bestuursvorm voor het openbaar onderwijs waarbij de samenstelling van het bestuur evenmin wettelijk is geregeld.

Overigens is het voor betrokkenen altijd mogelijk om in een veto-recht te voorzien door dit op te nemen in de statuten.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom niet gekozen is voor een limitatieve opsomming van zaken die dienen te worden geregeld in (de verordening respectievelijk) de statuten voor wat betreft het openbaar gedeelte.

In het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs is in de artikelen betreffende de openbare rechtspersoon een limitatieve opsomming opgenomen van onderwerpen die in de gemeentelijke verordening mogen en moeten worden geregeld, om duidelijkheid te geven over de vraag hoever de verordenende bevoegdheid van de gemeente in dezen gaat. Uit een oogpunt van harmonisatie was ook in de artikelen 29b WBO, 39b ISOVSO en 42b WVO een limitatieve opsomming gegeven van de onderwerpen die de statuten van de stichting mogen en moeten bevatten. Bij nota van wijziging is het wetsvoorstel inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs inmiddels aangepast in die zin dat het woord «uitsluitend» ten aanzien van de in de statuten te regelen onderwerpen is vervangen door de woorden «in ieder geval» omdat ook het Burgerlijk Wetboek eisen aan de statuten stelt. Omdat een samenwerkingschool zowel openbaar als bijzonder onderwijs betreft, zullen de statuten in het kader van het wetsvoorstel samenwerkingscholen daardoor niet beperkt kunnen worden tot een limitatieve opsomming. Partijen zijn in beginsel immers vrij in de inrichting van de samenwerkingschool. Aan het wetsvoorstel samenwerkingscholen ligt een wezenlijk andere filosofie ten grondslag dan aan het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs. Bij dit wetsvoorstel is namelijk uitgangspunt dat de samenwerkende partijen alle vrijheid moeten hebben om een voor allen zo bevredigend mogelijke oplossing te bewerkstelligen.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de overschrijdingsregeling zowel voor zover het betreft de privaatrechtelijke variant als de publiekrechtelijke variant niet van toepassing wordt verklaard.

Hiervoor in deze paragraaf is aangegeven dat de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingschool bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel zijn geschrapt. Wat betreft het buiten toepassing laten van de overschrijdingsregeling zij overigens opgemerkt dat bepalend is het gegeven dat sprake is van vermogensrechtelijke verzelfstandiging. Er zou dan ook geen reden zijn geweest om een samenwerkingschool in de publiekrechtelijke variant voor wat betreft de werking van de overschrijdingsregeling anders te behandelen dan een samenwerkingschool in de privaatrechtelijke variant.

De leden van de VVD-fractie stelden enkele vragen over het personeel van de samenwerkingschool. Zij vroegen hoe de invloed van het gemeentebestuur op het personeel betreffende het openbare gedeelte van de samenwerkingschool is gewaarborgd.

Bij een samenwerkingschool is in beginsel sprake van één personeelsbestand met één rechtspositie. Omdat de invloed van de gemeente op het beheer van de school, i.c. het personeelsbeleid, niet meer zodanig is dat gesproken kan worden van openbare dienst, geldt voor al het personeel dat dit in een privaatrechtelijke verhouding met het bevoegd gezag komt te staan. De doelstelling van de deelnemende richting of richtingen is immers gelijkwaardig aan die van het openbaar onderwijs. De grootte van de deelnemende partij is daarbij niet relevant. Anders dan bij de bestuursvorm voor het openbaar onderwijs kan er per definitie dus nooit sprake zijn van overheersende overheidsinvloed op het geheel.

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de mogelijkheden om eigen kerndoelen vast te stellen, zowel in de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijke variant.

Allereerst zij opgemerkt dat hiervoor in deze paragraaf is aangegeven dat de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingschool bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel zijn geschrapt. Bij een samenwerkingschool is sprake van één school. Omdat de voorschriften voor bijzondere scholen van overeenkomstige toepassing zijn op samenwerkingscholen tenzij het tegendeel blijkt, geldt ook met betrekking tot de mogelijkheid om eigen kerndoelen vast te stellen dat het bevoegd gezag in beginsel die mogelijkheid heeft (vergelijk artikel 9 WBO en artikel 11a WVO). Wel zal de inspectie er bij het toetsen van de kerndoelen op toezien dat het karakter van het openbaar onderwijs herkenbaar gewaarborgd blijft.

Ook vroegen de leden van de VVD-fractie in hoeverre het schoolwerkplan ruimte zou moeten bieden voor godsdienst- en vormingsonderwijs. Betreft dat alleen de bijzondere stream, zo vroegen zij.

Aan het wetsvoorstel ligt het uitgangspunt ten grondslag dat het openbaar onderwijs in een samenwerkingschool moet blijven voldoen aan alle voorwaarden die in het algemeen gelden voor het openbaar onderwijs. Dit betekent dat dus ook aan de samenwerkingschool gelegenheid moet worden geboden godsdienst- en vormingsonderwijs te volgen. Uiteraard betreft dat niet alleen onderwijs met betrekking tot de richting van de «eigen stream». Natuurlijk kan de samenwerking met een bijzondere richting hier een verrijking in dat kader betekenen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de vereisten voor goedkeuring van de begroting en de rekening door de gemeenteraad onverkort gelden voor zowel de publiekrechtelijke als de privaatrechtelijk in stand gehouden samenwerkingschool. Waarom is terzake geen wettelijke bepaling opgenomen, zo vroegen deze leden.

In het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs is inderdaad een goedkeuringsvereiste van de begroting en de rekening opgenomen, zowel bij de openbare school die in stand wordt gehouden door een privaatrechtelijke rechtspersoon, als bij een publiekrechtelijk in stand gehouden openbare school.

In het wetsvoorstel samenwerkingscholen is de eis tot goedkeuring van begroting en rekening niet opgenomen. Daarmee zou immers bereikt worden dat van overwegende overheidsinvloed op de gehele samenwerkingschool sprake is. Wel is in het wetsvoorstel een verslagplicht naar de gemeenteraad opgenomen. Door het financiële beleid van de samenwerkingschool zouden de waarborgen voor het openbaar onderwijs in het geding kunnen komen. Daarnaast bevat het wetsvoorstel andere toezichtsvormen. Zo kan de gemeente het besluit tot samenwerken intrekken en kunnen in de statuten nadere voorschriften op dit punt zijn opgenomen.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom – in navolging van het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs – in artikel 45, derde lid, onder a, (en overeenkomstige artikelen) van het onderhavige wetsvoorstel niet eveneens sprake is van «uitsluitend» het geven van openbaar onderwijs en onderwijs van een of meer richtingen.

Een stichting of een openbare rechtspersoon die een openbare school in stand houdt, mag uitsluitend die openbare school in stand houden. Zij mag bijvoorbeeld niet tevens een andere instelling met een andere – bijvoorbeeld commerciële – doelstelling in stand houden. Zij moet ook overigens voldoen aan de voorschriften zoals die zijn gesteld in het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs.

Voor de rechtspersoon die een samenwerkingschool in stand houdt, gelden andere voorschriften. Daarvoor gelden namelijk uitsluitend de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen voorschriften. Omdat zowel recht moet worden gedaan aan de vrijheid van het bijzonder onderwijs als aan de essentie van het openbaar onderwijs, bevat het wetsvoorstel samenwerkingscholen slechts voorschriften voor zover dat noodzakelijk is ter waarborging van de grondwettelijke garantie van openbaar onderwijs.

### 1.3. Planprocedure

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre voor de planprocedure ten behoeve van de oprichting van een samenwerkingschool dezelfde criteria gelden als voor zelfstandige scholen. Tevens vroegen deze leden of steeds wordt uitgegaan van het op de samenwerkingschool te plaatsen aantal leerlingen of dat wordt gerekend per stream. De leden van de VVD-fractie vroegen naar de mogelijkheid om alsnog een zelfstandige richting op te richten naast de bestaande samenwerkingschool. Kunnen belanghebbenden om te voldoen aan de oprichtingscriteria dan putten uit het leerlingbestand van de samenwerkingschool, en is daarvoor vereist dat de desbetreffende stroming zich volledig afscheidt, zo vroegen zij.

De leden van de CDA-fractie vroegen of een samenwerkingschool automatisch een openbare school wordt wanneer het bijzonder schoolbestuur uit de samenwerkingschool stapt.

De leden van de VVD-fractie stelden diverse vragen over intrekken van de samenwerking. Wat zijn de consequenties van intrekking van de samenwerking in de samenwerkingschool door de gemeenteraad? Blijven de overige stromingen dan voortbestaan? En wat gebeurt er met de openbare component? Moet de planprocedure worden doorlopen?

De leden van de SGP-fractie vroegen of uit de wet voldoende duidelijk is dat bij het hanteren van getalscriteria voor de stichting en opheffing elke stream wordt beschouwd als zelfstandige school.

Ondergetekenden willen de diverse vragen die in het verslag zijn gesteld en die betrekking hebben op aanvang en einde van de bekostiging van samenwerkingscholen, gezamenlijk behandelen. In het kader van de aanvang en beëindiging van de bekostiging zouden ondergetekenden achtereenvolgens in willen gaan op de oprichting van samenwerkingscholen, het beëindigen van de samenwerking en de consequenties van het wetsvoorstel voor de bestaande samenwerkingscholen.

### Oprichting samenwerkingscholen

Bij de totstandkoming van samenwerkingscholen kunnen drie situaties worden onderscheiden:

- a. een samenwerkingschool komt tot stand op basis van een fusie van twee of meer bestaande scholen,
- b. een samenwerkingschool komt tot stand op basis van een aanvraag tot oprichting van een nieuwe samenwerkingschool, die niet voortkomt uit een of meer reeds bestaande scholen, en
- c. een samenwerkingschool komt tot stand op basis van uitbreiding van een bestaande openbare of bijzondere school met een richting onderscheidenlijk met openbaar onderwijs.

ad a. In deze situatie is sprake van een reguliere fusie die getoetst wordt op grond van de tekst van de – gewijzigde – artikelen 63a WBO, 60a ISOVSO en 75 WVO. Daarbij wordt zowel in het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs getoetst aan de opheffingsnormen (indien bij de fusie niet tevens sprake is van uitbreiding met een richting of met openbaar onderwijs). In het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt getoetst

aan de stichtingsnormen. Bovendien zal voor de minister daarbij als toetsingskader dienen de vraag of is voldaan aan de voor een samenwerkingsschool geldende voorschriften (artikelen 45 WBO, 54 ISOVSO en 6a WVO).

Ad b. In de onder b genoemde situatie is in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs de reguliere planprocedure van toepassing. De totstandkoming van de samenwerkingsschool zal worden getoetst aan de voor de school als geheel geldende stichtingsnormen en aan de andere voorwaarden met het oog op een evenwichtige spreiding van onderwijsvoorzieningen. Beoordeeld zal worden of de prognose van de totale school leidt tot een voldoende aantal leerlingen dat de school zal bezoeken zodat voldaan wordt aan de stichtingsnorm. Voor de beoordeling wordt onder meer nagegaan waar binnen redelijke afstand scholen liggen waar reeds onderwijs van de desbetreffende richting(en) resp. openbaar onderwijs wordt gegeven. Het aantal leerlingen waarvoor op die scholen plaatsruimte is, mag voor de aangevraagde samenwerkingsschool niet worden meegeteld.

Indien het een samenwerkingsschool betreft waarin tevens onderwijs wordt gegeven van de gewenste richting, wordt die school in zijn geheel meegenomen. Hiervoor is niet vereist dat de betreffende stroming zich binnen de samenwerkingsschool volledig heeft afgescheiden. Gekeken wordt in dat geval naar de totale leegstand en niet naar een gedeelte in verband met het percentage leerlingen van die richting die naar de samenwerkingsschool zouden gaan.

Overigens ontstaat er in dit geval een samenwerkingsschool. Er is geen sprake van een nieuwe, afzonderlijke richting.

Naast de planprocedurele toetsing zal voor de minister ook in deze situatie tevens als toetsingskader dienen de vraag of is voldaan aan de voor een samenwerkingsschool geldende voorschriften (artikelen 45 WBO, 54 ISOVSO en 6a WVO).

Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs geldt een ander regime. Tot een bij wet te bepalen datum is de reguliere planprocedure voor het (voortgezet) speciaal onderwijs niet meer van toepassing. In de plaats daarvan wordt voor de totstandkoming van nieuw op te richten scholen artikel 60a toegepast. Bij wet van 7 februari 1991, Stb. 73 is de ISOVSO gewijzigd en zijn de artikelen 60a en 60b ingevoegd. Wanneer bij wet de reguliere planprocedure weer van toepassing wordt, zal daarbij tevens worden voorzien in aanpassing van de voorschriften, analoog aan de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 60a.

Ad c. Uitbreiding van een bestaande openbare of bijzondere school met een richting onderscheidenlijk met openbaar onderwijs wordt beheerst door de tekst van de – gewijzigde – artikelen 63a WBO, 60a ISOVSO en 75 WVO. Wat betreft artikel 63a WBO betekent dit dat het thans reeds bestaande artikel 63a in zekere zin een ruimere betekenis krijgt omdat de totstandkoming van «echte» samenwerkingsscholen (samenwerkingscholen in de zin van het wetsvoorstel) onder de reikwijdte gaat vallen.

Een en ander betekent zowel voor het basisonderwijs, als het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs dat het bevoegd gezag, indien uitbreiding van een bestaande openbare of bijzondere school met een richting onderscheidenlijk met openbaar onderwijs wordt gewenst, altijd een verzoek daartoe zal moeten doen. Naast de planprocedurele toetsing zal voor de minister tevens als toetsingskader dienen de vraag of is voldaan aan de voor een samenwerkingsschool geldende voorschriften (artikelen 45 WBO, 54 ISOVSO en 6a WVO).

Analoog aan artikel 63a WBO en artikel 60a ISOVSO zal de jaarlijkse beleidsregel omtrent samenvoelingen in het voortgezet onderwijs



worden aangevuld in die zin dat bij uitbreiding in bovenbedoelde zin, de school als geheel wordt getoetst aan de stichtingsnormen.

Het is ook mogelijk dat sprake is van oprichting van een andere school in de buurt van een samenwerkingschool. In dat geval wordt voor het bepalen van de leegstand nagegaan op welke scholen binnen redelijke afstand, en dat kunnen ook samenwerkingscholen zijn, het onderwijs van de desbetreffende richting (respectievelijk openbaar onderwijs), wordt gegeven. Het zijn van samenwerkingschool is daarvoor niet relevant. Voor het bepalen van de leegstand wordt uitgegaan van leegstand op alle scholen van dezelfde richting (resp. openbaar onderwijs), samenwerkings-school of niet.

#### Beëindigen van de samenwerking

Wanneer de samenwerking wordt beëindigd zal de school in beginsel niet meer voor bekostiging in aanmerking komen. Deze situatie komt overeen met omzetting van een bijzondere naar een openbare school of omgekeerd, waarop de toetsing van artikel 63a WBO, 60a ISOVSO en 75 WVO van toepassing is. Immers, er is geen sprake meer van een school voor openbaar én bijzonder onderwijs. Dit betekent dat door alle betrokken partijen die een school van hun richting in stand willen houden, een verzoek tot omzetting bij de minister zal moeten worden ingediend, waarna het verzoek conform de voor omzetting geldende voorschriften zal worden getoetst. Een en ander betekent dat er na beëindiging van de samenwerking dus niet zonder meer twee of meer nieuwe scholen tot stand kunnen komen. In het kader van de omzettingsprocedure worden alle verzoeken immers conform de voor omzetting geldende voorschriften getoetst.

Deze situatie doet zich niet voor wanneer de samenwerking wordt beëindigd maar er toch nog een samenwerkingschool blijft voortbestaan. Immers, wanneer een bijzonder schoolbestuur uit een samenwerkings-school van openbaar onderwijs en twee richtingen stapt, blijft de samenwerkings-school openbaar-bijzonder voortbestaan. Wanneer de partij die uit een dergelijke samenwerkings-school stapt, zelf een bijzondere school in stand wil houden, zal zij daartoe een verzoek tot stichting van een school van de desbetreffende richting moeten indienen.

#### Consequenties van het wetsvoorstel voor de bestaande samenwerkingscholen

Omdat de bestaande samenwerkingscholen geen samenwerkingscholen zijn in de zin van het wetsvoorstel – al kan er materieel sprake zijn van vergaande samenwerking – hoeven de statuten e.d. van de bestaande samenwerkingscholen niet te worden gewijzigd na aanvaarding van het wetsvoorstel. De thans bestaande samenwerkingscholen worden in stand gehouden door een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling, door een commissie op grond van artikel 82 van de Gemeentewet of door een privaatrechtelijke rechtspersoon. Op grond van de huidige wetgeving zijn het in juridische zin ofwel openbare scholen, ofwel bijzondere scholen.

Dit geldt ook voor de scholen die tot stand zijn gekomen op grond van artikel 63a WBO. Het wetsvoorstel doet geen afbreuk aan bestaande vormen van samenwerking. Voor nieuw in het leven te roepen samenwerkingscholen geldt een ander, daarop toegesneden wettelijk regime. Wel is het wetsvoorstel in de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging aangevuld met een voorschrift omtrent de reeds bestaande school voor openbaar en protestant-christelijk onderwijs in Earnewâld. Op grond van de wet van 15 december 1993, Stb. 716, zal

de bekostiging van die school worden beëindigd indien niet voor 1 oktober 1998 een passende voorziening is getroffen.

## **2. Financiële gelijkstelling**

De leden van de CDA-fractie hadden met verbazing van de term «bevoordeling» in de paragraaf over de financiële gelijkstelling kennis genomen. Zij vroegen wat de regering hiermee heeft bedoeld.

Hier is kennelijk sprake van een misverstand. Ondergetekenden willen benadrukken dat het woord «bevoordeling» in de memorie van toelichting niet is gebruikt om aan te geven dat er thans sprake zou zijn van bevoordeling in het kader van de overschrijdingsregeling. Integendeel, betoogd werd slechts dat de achtergrond van de overschrijdingsregeling daarin is gelegen dat bevoordeling van het openbaar onderwijs of het bijzonder onderwijs moet worden voorkomen. Zoals deze leden terecht opmerken beoogt de financiële gelijkstelling immers gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het consequent is om enerzijds de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs te waarborgen en anderzijds de samenwerkingschool aan te merken als bijzondere school.

Inderdaad is een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel dat de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs in een samenwerkings-school gewaarborgd moeten zijn. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dan ook dat de regels die in het algemeen gelden voor het openbaar onderwijs als zodanig, ook gelden voor zover het betreft openbaar onderwijs in een samenwerkingschool. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aantal specifieke waarborgen voor zover het betreft openbaar onderwijs. Iets anders is dat de school als geheel in organisatorische zin (in het bijzonder voor de bekostiging) wordt aangemerkt als bijzondere school. Daarmee is een samenwerkingschool uiteraard nog geen bijzondere school. Wel gelden in bepaalde opzichten dezelfde regels.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er in de toekomst twee soorten leerlingen openbaar onderwijs komen: leerlingen die rechtstreeks door het gemeentebestuur op de openbare school eventueel extra worden bekostigd en leerlingen op de samenwerkingschool die geen rechtstreekse bekostigingsrelatie met het gemeentebestuur hebben. Hoe is dit onderscheid in de praktijk op te lossen, zo vroegen deze leden. Ook de leden van de RPF-fractie vroegen of een samenwerkingschool voor de toepassing van de overschrijdingsregeling wordt aangemerkt als bijzondere school en wat dit in de praktijk betekent.

Inderdaad wordt een samenwerkingschool voor de toepassing van de overschrijdingsregeling aangemerkt als bijzondere school. Zoals in de memorie van toelichting reeds is opgemerkt, betekent dit dat ook een samenwerkingschool dus inkomsten kan ontvangen uit de toepassing van de overschrijdingsregeling. Voor het overige is er uiteraard geen sprake van twee soorten leerlingen. Wel is het zo dat de leerlingen van een samenwerkingschool op een school zitten die voor de toepassing van de overschrijdingsregeling wordt aangemerkt als bijzondere school.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de situatie waarin een gemeente aan een samenwerkingschool rechtstreeks geld toedeelt.

Omdat bij een samenwerkingschool sprake is van vermogensrechtelijke verzelfstandiging, kan een samenwerkingschool inderdaad geld ontvangen van een gemeente. Voor het overige zij verwezen naar het wetsvoorstel inzake aanpassing van de overschrijdingsregeling.

### **3. De samenwerkingschool en het constitutionele recht**

#### *3.1. Inleiding*

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering Grondwetswijziging heeft overwogen.

Ondergetekenden hebben dat niet overwogen. Zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt, zijn ondergetekenden immers van mening dat er geen sprake is van strijd met artikel 23 van de Grondwet.

De leden van diverse fracties hebben vragen gesteld met betrekking tot de bij het wetsvoorstel uitgebrachte adviezen van de staatsrechtgeleerden. De leden van de CDA-fractie wilden weten hoe met de aanvullende voorwaarden van de adviseurs is omgegaan. Tevens vroegen deze leden waarom de regering met externe adviseurs heeft gewerkt. Zij vroegen waarop de keuze van de personen van de adviseurs is gebaseerd. Tot slot vroegen zij of de regering bereid is alsnog advies in te winnen bij enkele andere hoogleraren. De leden van de fractie van D66 vroegen of de regering alsnog advies zou willen vragen over de juridische vormgeving van het wetsvoorstel.

Alleen in het advies van prof. mr. Akkermans is sprake van een aanvullende voorwaarde. Akkermans merkt in zijn advies op een bepaling te missen die het mogelijk maakt te toetsen of het openbare onderwijs in een samenwerkingschool openbaar is in de zin van de wettelijke vereisten. Naar aanleiding van deze suggestie van prof. mr. Akkermans is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen die de gemeenteraad verplicht jaarlijks te toetsen of het openbare onderwijs in de samenwerkingschool openbaar is in de zin van de wettelijke vereisten. Van deze toets moet een verslag worden toegestuurd aan de minister.

Voor het overige is de memorie van toelichting op diverse punten uitgebreid naar aanleiding van de uitgebrachte adviezen.

De reden waarom de regering in dit geval met externe adviseurs heeft gewerkt, is dat het bij de regeling van de samenwerkingschool om een maatschappelijk vraagstuk gaat, waarover verschillen van mening bestaan en waarover zwaarwegende adviezen zijn uitgebracht door de Onderwijsraad en de Raad van State. De regering achtte het wenselijk om vanuit wetenschappelijke hoek te bezien of de interpretatie van de regering wordt gedeeld.

Wat betreft de door de leden van de CDA-fractie voorgestelde adviseurs merken ondergetekenden het volgende op. De regering onderschrijft de deskundigheid en integriteit van de door de CDA-fractie aangedragen kandidaten. Ook de regering heeft vanuit die overwegingen haar keuze gemaakt. Ook prof. mr. Burkens is verzocht advies uit te brengen. Deze heeft echter van advisering afgezien omdat hij lid was van de Onderwijsraad ten tijde van de advisering over het wetsvoorstel door die raad. Voor het overige gaat het uiteraard niet aan om over concrete namen van adviseurs te twisten.

Tot slot merken ondergetekenden in dit verband op dat er geen aanleiding bestaat om alsnog advies te vragen over de juridische vormgeving van het wetsvoorstel. De adviseurs hadden de beschikking over de tekst van het wetsvoorstel. De advisering geschiedde echter uitdrukkelijk in het licht van de principiële vraag hoe het wetsvoorstel in het licht van artikel 23 van de Grondwet te beoordelen is. Het is aan de Tweede en de Eerste Kamer om te oordelen over wetsvoorstellen.

De leden van de CDA-fractie vroegen een reactie op het onderscheid openbare school–openbaar onderwijs, zoals in de adviezen werd opgeworpen.

Prof. mr. Akkermans merkt in zijn advies op dat de Grondwetgever het begrip openbaar onderwijs niet nader heeft ingevuld. De Grondwetgever

heeft echter evenmin aangegeven dat openbaar onderwijs in openbare scholen gegeven moet worden, aldus Akkermans. Ondergetekenden zijn het eens met Akkermans waar deze stelt dat uit de bijzin van de tweede volzin van het vierde lid («mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven») blijkt dat de grondwettelijke garantie in ieder geval het onderwijs in materiële zin betreft. Dat de eerste volzin van artikel 23, vierde lid, «in een genoegzaam aantal scholen» voorschrijft, hangt samen met het samenvallen van verschillende betekenissen van het begrip «school»: tegelijkertijd pedagogische eenheid, juridische entiteit en feitelijke instelling.

Ook over de advisering door de Raad van State zijn door de leden van diverse fracties vragen gesteld. De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het wetsvoorstel niet opnieuw aan de Raad van State ter advisering is voorgelegd. Is de regering bereid alsnog een tweede advies bij de Raad van State in te winnen, zo vroegen de leden van de fracties van CDA en D66. Ook de leden van de SGP-fractie zouden graag het oordeel van de Raad van State over de huidige opzet vernemen. Tevens vroegen deze leden hoe vaak de regering van plan is van het advies van de Raad van State af te wijken.

In februari 1994 is het wetsvoorstel inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs en de samenwerkingscholen aan de Raad van State voorgelegd. De Raad bracht zijn advies uit in oktober 1994. Het is vooral naar aanleiding van het advies van de Raad van State dat ondergetekenden hebben besloten het wetsvoorstel zoals dat was voorgelegd aan de Onderwijsraad en de Raad van State, aanzienlijk te versoberen. De strekking van het wetsvoorstel is echter dezelfde gebleven. Er is geen nieuw feit op grond waarvan het noodzakelijk is het wetsvoorstel opnieuw aan de Raad voor te leggen. De Raad van State is op alle essentiële punten ingegaan.

Wat betreft het afwijken van het advies van de Raad van State merken ondergetekenden op dat ieder wetsvoorstel na een fase van advisering uiteindelijk tot stand komt op basis van een openbaar debat in het parlement. Ten overvloede zij opgemerkt dat als de leden van de CDA-fractie zouden bedoelen dat door de regering aan de argumenten van de Raad van State onvoldoende gewicht is toegekend, dit niet juist is. De adviezen van de Raad van State zijn zeer zwaarwegend. De regering heeft er uitvoerig bij stilgestaan. Eerst na ampel beraad heeft de regering besloten om te komen tot de voorliggende tekst van het wetsvoorstel. In het nader rapport en de memorie van toelichting is uitvoerig ingegaan op een en ander.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat de Raad van State met de stichting als bestuursvorm akkoord ging mits van «overheersende overheidsinvloed» sprake is. Deze voorwaarde zou in het wetsvoorstel samenwerkingscholen niet gereleveerd worden.

In de eerste plaats is in de memorie van toelichting wel degelijk ingegaan op het standpunt van de Raad van State met betrekking tot de samenwerkingschool. Ondergetekenden verwijzen bijvoorbeeld naar pagina 8 van de memorie van toelichting. Wat betreft de overwegende overheidsinvloed zij opgemerkt dat deze ook in de tekst van het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen (zie artikel 45, derde lid, onderdeel c, van de WBO (en vergelijkbare artikelen in WVO en ISOVSO).

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie naar de waarborgen voor het bijzonder onderwijs, zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de fracties van VVD, SGP en de genoemde leden over dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.1.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat er geen sprake is van openbaar onderwijs «van overheidswege» omdat het gemeentebestuur geen overwegende invloed op het bevoegd gezag heeft.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt zijn in artikel 45, derde lid, onderdeel c, van de WBO (en vergelijkbare artikelen in WVO en ISOVSO) hieromtrent voorschriften opgenomen. Er is sprake van overwegende overheidsinvloed voor zover het betreft openbaar onderwijs in de samenwerkings-school.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie met betrekking tot de advisering door de Raad van State, zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA en D66 over dit onderwerp, hiervoor in deze paragraaf opgenomen.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of er niet al voldoende mogelijkheden tot samenwerken binnen één school zijn, bijvoorbeeld via algemeen-bijzonder onderwijs. Tevens vroegen deze leden wat het toegevoegde nut is van de openbare rechtspersoon naast de samenwerking via de WGR-constructie. Naar aanleiding van het citaat van Buys op bladzijde 9 van de memorie van toelichting vroegen deze leden hoe de regering de opkomst van de algemeen-bijzondere school ziet. Is het bestaan daarvan ook niet een doorbreking van «de alleenheerschappij van de kerkelijke school»? Welke consequenties verbindt de regering daaraan, zo vroegen deze leden.

Inderdaad is het voor scholen nu al mogelijk om samen te werken. In de praktijk blijken schoolbesturen regelmatig naar mogelijkheden tot samenwerking binnen een school te zoeken. De huidige wetgeving vormt daarbij echter een belangrijke beperking. De thans bestaande samenwerkingsscholen worden in stand gehouden door een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling, door een commissie op grond van artikel 82 van de Gemeentewet of door een privaatrechtelijke rechtspersoon. Op grond van de huidige wetgeving zijn het in juridische zin echter altijd ofwel openbare scholen, ofwel bijzondere scholen.

Hiervoor in paragraaf 1.2 is reeds aangegeven dat de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingsschool bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel zijn geschrapt.

Wat betreft de mogelijkheid om in een school voor algemeen bijzonder onderwijs samen te werken zij opgemerkt dat een dergelijke school bezwaarlijk als samenwerkingsschool kan worden beschouwd. Het is immers een bijzondere school van een bepaalde richting. Wat betreft het samenwerkingskarakter van een school geldt ook voor andere richtingen dat de statuten van de rechtspersoon die een school in stand houdt, zo ruim geformuleerd kunnen zijn dat daaruit van een zekere samenwerking blijkt.

Tot slot zij opgemerkt dat ondergetekenden het met de leden van de SGP-fractie eens zijn dat de algemeen-bijzondere school evenals de samenwerkingsschool in de toenmalige perceptie van de realiteit waarschijnlijk ontbrak. Het zou echter een misverstand zijn om de opkomst van de samenwerkingsschool in het huidige tijdsbeeld aan te merken als een doorbreking van «de alleenheerschappij van de kerkelijke school». Er is thans immers geen sprake van een dergelijke alleenheerschappij.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe tot nu toe in de jurisprudentie de samenwerkingsschool is benaderd.

Voor zover bekend is er nog geen jurisprudentie ten aanzien van samenwerkingsscholen gevormd.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie naar de waarborgen voor het bijzonder onderwijs, zij verwezen naar het antwoord op vragen over dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.1.

### *3.2. Algemeen maatschappelijk belang*

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie omtrent de bestaande samenwerkingscholen, zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA, VVD en SGP over dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.1.

### *3.3. Constitutioneelrechtelijke aanvaardbaarheid*

De leden van de VVD-fractie vroegen op grond waarvan de regering er van uit gaat dat met «een genoegzaam aantal scholen» is bedoeld «een genoegzaam aantal openbare scholen». Deze leden vroegen of de regering alleen plaats voor de samenwerkingschool ziet als aanvulling op een bestaand geheel van openbare scholen. Zij merkten op dat door de vereisten van het geven van openbaar onderwijs en een overheersende overheidsinvloed – voor het openbare gedeelte van een samenwerkingschool – de vereisten van de eerste volzin van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet, toch reeds vervuld zijn.

Anders dan deze leden lijken te veronderstellen, blijkt uit het wetsvoorstel zelf reeds dat naar de mening van de regering onder «een genoegzaam aantal scholen» juist niet moet worden verstaan «een genoegzaam aantal openbare scholen». Immers ook in de samenwerkingschool kan gelegenheid worden geboden tot het ontvangen van openbaar onderwijs. Ook prof. mr. Akkermans geeft in zijn advies over de grondwettelijke aspecten aan de samenwerkingschool aan dat uit de bijzin van de tweede volzin van het vierde lid blijkt dat de grondwettelijke garantie het openbaar onderwijs in materiële zin betreft. Het is dan ook niet zo dat de regering alleen plaats ziet voor de samenwerkingschool als aanvulling op een bestaand geheel van openbare scholen. Zoals deze leden terecht constateren is een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel juist om te garanderen dat ook een samenwerkingschool voor zover het openbaar onderwijs betreft, aan de essentiële kenmerken die daarvoor gelden, voldoet. Daarom kan ook door het aanbieden van openbaar onderwijs in een samenwerkingschool worden voldaan aan het voorschrift van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie omtrent de bestaande samenwerkingscholen, zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA, D66 en de genoemde leden over dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.1.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie omtrent het van overeenkomstige toepassing verklaren van voorschriften, zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie over dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.1.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie omtrent het toetreden tot een samenwerkingschool, zij verwezen naar het antwoord op de vraag van deze leden over de eenzijdige oprichtingsbevoegdheid van de overheid ten aanzien van de publiekrechtelijke samenwerkingschool, opgenomen in paragraaf 1.2.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie hoe zowel sprake kan zijn van overheersende overheidsinvloed als van gelijkwaardige samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs, zij

verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de RPF-fractie over dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.1.

De leden van de fractie van D66 vroegen of het grondwettelijk noodzakelijk is dat de overheid overheersende invloed heeft op de bedrijfsvoering en op het personeelsbeleid van een samenwerkingsschool voor zover het openbaar onderwijs betreft. Tevens vroegen zij waaruit die overheersende overheidsinvloed dient te bestaan.

Naar de mening van ondergetekenden is dit inderdaad het geval. Het is een essentiële voorwaarde voor het verzekeren van het openbaar onderwijs in een samenwerkingsschool, waarvoor het wetsvoorstel ook de kaders biedt. Het is echter afhankelijk van de afspraken tussen betrokken partijen hoe een en ander organisatorisch is vorm gegeven. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op de samenstelling van het bestuur, de bevoegdheidsverdeling in het bestuur en de op de feitelijke vormgeving van het toezicht.

De leden van de D66-fractie vroegen of een rigide scheiding tussen de openbare poot en de bijzondere poot in een samenwerkingsschool uitvoerbaar en wenselijk is. Tevens vroegen zij of een dergelijke rigide scheiding samenwerking niet zal belemmeren.

Naar de mening van ondergetekenden is een rigide scheiding noch uitvoerbaar noch wenselijk. Een scheiding zal immers nooit uitvoerbaar zijn wanneer die rigide is. In hoeverre een bepaalde mate van scheiding tussen de «openbare poot» en de «bijzondere poot» wenselijk is, is in beginsel een zaak van partijen. Uitgangspunt blijft echter dat het om een school gaat waarin sprake is van samenwerking. Anderzijds kunnen er natuurlijk wel afspraken worden gemaakt tussen betrokken partijen over hoe een en ander organisatorisch wordt vorm gegeven. In de memorie van toelichting is in dit verband bijvoorbeeld opgemerkt dat van een samenwerkingsschool ook sprake kan zijn wanneer een school met een hoofdvestiging en een nevenvestiging in een der vestigingen openbaar onderwijs aanbiedt en in de andere onderwijs naar richting. Het doel van een samenwerkingsschool is immers mede het geven van openbaar onderwijs. Het openbaar onderwijs zal daarom altijd herkenbaar als openbaar onderwijs in de zin van artikel 29 WBO (en vergelijkbare artikelen) aanwezig moeten zijn.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar ervaringsgegevens die een beeld kunnen geven hoe de bestaande samenwerkingsscholen tot nu toe invulling hebben gegeven aan de overheersende overheidsinvloed.

Formeel bezien zijn er thans nog geen «echte» samenwerkingsscholen voor onderwijs van een of meer richtingen en openbaar onderwijs, zoals bedoeld in het wetsvoorstel. Het aantal feitelijke samenwerkingsscholen (scholen die betrokkenen zelf als zodanig aanmerken) is echter veel groter. De huidige scholen waarin wordt samengewerkt tussen openbaar en bijzonder onderwijs zijn ofwel openbare scholen ofwel bijzondere scholen. Voor zover sprake is van een openbare school, in stand gehouden door een gemeentelijke commissie of een gemeenschappelijke regeling is er zonder meer sprake van overheersende invloed van de overheid, het gaat immers om openbare scholen. Waar het gaat om bijzondere scholen is een en ander afhankelijk van de statuten. Op dit moment gelden daarvoor geen voorschriften maar dienen de statuten duidelijkheid te scheppen.

De leden van de D66-fractie vroegen of er meer (juridische) problemen te verwachten zijn in een publiekrechtelijke samenwerkingsschoolconstructie dan in een privaatrechtelijke constructie.

Zoals hiervoor in paragraaf 1.2 is aangegeven zijn de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingsschool bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel geschrapt.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie omtrent de advisering door de staatsrechtgeleerden, zij verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie en van de genoemde leden omtrent dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 3.1.

De leden van de fractie van D66 vroegen of er een wettelijke noodzaak is om onderscheid te maken tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Deze leden vroegen of artikel 23, vierde lid, van de Grondwet zich hiertegen niet verzet.

Naar de letter heeft artikel 23, vierde lid, uitsluitend betrekking op het algemeen vormend lager onderwijs. In de loop der tijd heeft de wetgever echter besloten de waarborgen die de Grondwet biedt, door te trekken naar andere onderwijssectoren zoals (de bovenbouw van) het voortgezet onderwijs. Ook voor die onderwijssoorten worden deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden bij de wet geregeld. Ook het doortrekken van deze lijn, waar het betreft de «alomtegenwoordigheid» van het openbaar algemeen vormend lager onderwijs naar andere onderwijssoorten staat niet op gespannen voet met artikel 23 Grondwet, omdat het daarbij steeds gaat om het uitbreiden van waarborgen. In het feit dat de Grondwet waarborgen biedt, kan naar de mening van ondergetekenden juist een argument worden gezien om geen onderscheid te maken tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Niets verzet zich er immers tegen om andere onderwijssoorten gelijk te behandelen aan het basisonderwijs, waar het gaat om wettelijke waarborgen.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de GPV-fractie omtrent de grondwettelijk gegarandeerde benoemingsvrijheid, zij verwezen naar het antwoord op vragen omtrent dit onderwerp, opgenomen in het begin van paragraaf 1.1.

De leden van de GPV-fractie vroegen of het bevoegd gezag geen ondoorzichtige figuur zou worden, nu daarin ook bestuursleden van het openbaar onderwijs zitting kunnen hebben. Welke mogelijkheden zullen ouders dan nog hebben om invulling te geven aan deze vrijheid, zo vroegen deze leden.

Zoals deze leden zelf al aangeven, is het antwoord daarin gelegen dat partijen uit vrijwilligheid tot een samenwerkingsschool besluiten. Anders dan deze leden veronderstellen is het niet zonder meer altijd het geval dat met een beroep op overheersende overheidsinvloed een veto kan worden uitgesproken door bestuursleden die namens het openbaar onderwijs in het bestuur zitting hebben. Een en andere is afhankelijk van de tussen partijen gemaakte afspraken, zoals neergelegd in de statuten, en van de organisatorische vormgeving.

De leden van de GPV-fractie merkten op dat bijzondere scholen zich gedwongen kunnen voelen om in een samenwerkingsschool te participeren. Hoe verhoudt zich dit tot de grondwettelijke taak van de overheid om de vrijheid van onderwijs te waarborgen, zo vroegen deze leden.

Het feit dat scholen zich geroepen voelen tot deelname aan een samenwerkingsschool omdat er te weinig leerlingen zijn om aan een school uitgaande van de eigen richting gestalte te geven, staat naar de mening van ondergetekenden niet op gespannen voet met de grondwettelijke taak van de overheid. Het is immers de wetgever zelf die de opheffingsnormen voor scholen wettelijk heeft vastgelegd. Wanneer een school te weinig leerlingen heeft om aan die wettelijke normen te voldoen, kan de samenwerkingsschool een mogelijkheid zijn om aldus te bewerkstelligen dat er voldoende potentieel is voor bekostiging van een school.



De leden van de GPV-fractie vroegen of er door de uitzondering op het uitgangspunt dat op het bestuur van de rechtspersoon van een overheersende overheidsinvloed sprake is, nog wel sprake is van openbaar onderwijs. Is het denkbaar dat bestuursleden van bijzondere scholen verantwoordelijk zijn voor het in stand houden van openbaar onderwijs, zo vroegen deze leden.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, is deze uitzondering slechts gemaakt voor zover deze door het belang van samenwerking door openbaar onderwijs met onderwijs van één of meer richtingen wordt gerechtvaardigd. Voor zover het openbaar onderwijs betreft biedt het wetsvoorstel voldoende waarborgen om de essentialia daarvan te behouden.

Wat betreft de tweede vraag van deze leden zij opgemerkt dat het ook thans reeds mogelijk is dat anderen dan vertegenwoordigers van de gemeente mede-verantwoordelijk zijn voor het in stand houden van openbaar onderwijs. Te wijzen valt op de deelname van anderen dan vertegenwoordigers van de gemeente in het bestuur van een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regeling, dat een openbare school in stand houdt.

De leden van GPV-fractie vroegen of de uitzondering op het uitgangspunt dat op het bestuur van de rechtspersoon van een overheersende overheidsinvloed sprake is, niet betekent dat er een andere stichtingsvorm ontstaat dan in het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs.

Inderdaad gelden voor een stichting die een samenwerkingsschool met openbaar onderwijs in stand houdt, andere voorschriften dan voor een stichting die een openbare school in stand houdt. Zoals hiervoor in paragraaf 1.2 ook is opgemerkt, mag een stichting (of een openbare rechtspersoon) die een openbare school in stand houdt, uitsluitend die openbare school in stand houden. Ook overigens moet een dergelijke stichting voldoen aan de voorschriften zoals die zijn gesteld in het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs.

Voor de stichting die een samenwerkingsschool in stand houdt, gelden andere voorschriften. Daarvoor gelden namelijk uitsluitend de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen voorschriften. Omdat zowel recht moet worden gedaan aan de vrijheid van het bijzonder onderwijs als aan de essentie van het openbaar onderwijs, bevat het wetsvoorstel samenwerkingsscholen slechts voorschriften voor zover dat noodzakelijk is ter waarborging van de grondwettelijke garantie van openbaar onderwijs.

#### *3.4. De actuele vormgeving van de wetgevende taak*

De leden van de VVD-fractie zijn er vooralsnog niet van overtuigd dat pedagogische vrijheid van het openbaar onderwijs en vrijheid van richting van het bijzonder onderwijs de wetgever zouden verbieden ook ten aanzien van de inhoudelijke vormgeving van de samenwerkingsschool sturend op te treden, in die zin dat de wetgever meer doet dan louter een globaal wettelijk kader te verschaffen.

In concreto is het niet aan de wetgever om sturend op te treden. Dit past niet in ons (grond)wettelijk stelsel. De wetgever kan slechts sturend optreden voor zover de noodzaak om deugdelijkheidseisen te stellen zich aandient. Ook in het kader van het onderhavige wetsvoorstel is het niet noodzakelijk en niet gewenst om ten aanzien van het bijzonder onderwijs voorschriften te geven. Daarmee is overigens niet gezegd dat de wetgever in concrete gevallen niet zou kunnen besluiten voor het bijzonder onderwijs in het algemeen voorschriften te geven.

#### **4. De inhoudelijke kenmerken van de samenwerkingschool**

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie omtrent de waarborgen voor het bijzonder onderwijs, zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de fracties van VVD, SGP en de genoemde leden omtrent dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.1.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of een samenwerkingschool automatisch een openbare school wordt wanneer het bijzonder schoolbestuur uit de samenwerkingschool stapt, zij verwezen naar het antwoord op vragen omtrent dit onderwerp, opgenomen in het begin van paragraaf 1.3.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie omtrent de benoemingsvrijheid, zij verwezen naar het antwoord op vragen omtrent dit onderwerp, opgenomen in het begin van paragraaf 1.1.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-fractie omtrent boventaligheid en omtrent gescheiden personeelsbestanden, zij verwezen naar het antwoord op vragen omtrent dit onderwerp, opgenomen in het begin van paragraaf 1.1.

De leden van de VVD-fractie plaatsten vraagtekens bij de redenering dat in geval sprake is van een school van onvoldoende omvang, de openbare stroom moet prevaleren. De leden van de RPF-fractie vroegen wat het verschil tussen een samenwerkingschool en een openbare school is bij afwezigheid van streams.

Ondergetekenden zijn het in hoofdlijnen eens met de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat ook inbedding van een openbare stroom binnen het geheel van bijzonder onderwijs mogelijk is indien de overheersende invloed ten aanzien van de openbare component voldoende is gewaarborgd. Toch zal er ook in de door deze leden geschetste situatie sprake zijn van prevaleren van het openbaar onderwijs in die zin dat de essentiële kenmerken die voor het openbaar onderwijs gelden, in die situatie ook voor het geheel gelden.

Overigens zij opgemerkt dat het doel van de samenwerkingschool het geven van zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs blijft.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie omtrent de institutionele fusie en de besturenfusie en de vergelijking met de ROC-vorming, zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA, SGP en de genoemde leden omtrent dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.1.

De leden van de VVD-fractie vroegen een reactie op hun standpunt dat voor scholen met afzonderlijke stromingen in wettelijke of statutaire voorschriften de componenten van zowel het bijzonder als het openbaar onderwijs voldoende geëerbiedigd worden.

Ondergetekenden willen voorop stellen dat het aan het bevoegd gezag van de samenwerkingschool respectievelijk de bevoegde gezagsorganen die besluiten om een samenwerkingschool op te richten, is om daaraan naar eigen inzicht vorm te geven. Dit geldt voor de aard van de samenwerking en uiteraard ook voor de onderwijskundige aspecten. Voor het goed functioneren van streams zal het in de praktijk inderdaad van belang zijn om duidelijke afspraken te maken. Voor het overige zijn ondergetekenden het met de leden van de VVD-fractie eens dat er ook in de praktijk sprake zal moeten zijn van materiële gelijkwaardigheid.

De leden van de VVD-fractie vroegen of in een samenwerkingsconstructie met een hoofdvestiging en een nevenvestiging beide vestigingen ieder hun eigen schoolwerkplan kunnen hebben.

De wet biedt geen ruimte voor een eigen schoolwerkplan voor de hoofdvestiging en de nevenvestiging. Wel is binnen de gemeenschappelijke doelstellingen van de samenwerkingschool een zekere inkleuring van het schoolwerkplan per vestiging mogelijk. Het instrument schoolwerkplan biedt daarvoor voldoende ruimte. Dit zal in het algemeen zeker het geval zijn, omdat het doel van de school is onderwijs met een samenwerkingskarakter aan te bieden.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het personeel van een samenwerkingschool een streamaanstelling of een schoolaanstelling krijgt.

Zoals hierboven reeds is opgemerkt, is het feit dat sprake is van een samenwerkingschool niet relevant voor het aanstellen van personeel. Zoals dat bij ieder school het geval is, is ook bij een samenwerkingschool in beginsel altijd sprake van een bestuursaanstelling. Wel is in de statuten te regelen dat het personeel de facto naar stream wordt aangesteld. Deze «streamaanstelling» zal echter nooit de wettelijke voorschriften zoals die gelden omtrent het participatiefonds en de eigen wachtgelder, kunnen doorbreken.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie omtrent de TWAO en het participatiefonds, zij verwezen naar het antwoord op vragen omtrent dit onderwerp, opgenomen in het begin van paragraaf 1.1.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het vestigingen toegestaan kan worden een eigen personeelsbeleid te voeren. Is hiervoor wetswijziging noodzakelijk, zo vroegen deze leden. En wat acht de regering wenselijk gelet op de doelstellingen van de wachtgeldregeling alsmede gelet op de vrijheid van inrichting van het bijzonder onderwijs?

Zoals hierboven in paragraaf 1.1 is opgemerkt, is het tot op zekere hoogte mogelijk om een eigen personeelsbeleid te voeren. De wet laat alle ruimte om te komen tot organisatorische differentiatie. Wanneer deze differentiatie betrekking heeft op het personeelsbeleid kan aldus worden voorzien in een procedure van benoeming van personeel die recht doet aan een evenwichtige samenstelling van het personeelsbestand. Benoemingen zouden bijvoorbeeld per vestiging kunnen geschieden. In die zin kan er als het ware sprake zijn van twee personeelsbestanden.

Het is echter niet mogelijk om binnen het kader van het voorliggende wetsvoorstel per vestiging een volledig eigen personeelsbeleid te voeren. Dit zou betekenen dat ook de reikwijdte van de bedoelde wachtgeldersregelingen beperkt zou blijven tot de stream. Daarvoor zou wetswijziging nodig zijn. Ondergetekenden menen dat de doelstelling van de wachtgeldersregelingen in dat geval echter te zeer doorkruist zou worden.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie omtrent het intrekken van de samenwerking, zij verwezen naar het antwoord op vragen omtrent dit onderwerp, opgenomen in het begin van paragraaf 1.3.

De leden van de VVD-fractie zagen niet in waarom niet voor de bijzondere stroming de bevoegdheid om de samenwerking in te trekken niet was opgenomen.

Zoals hiervoor in paragraaf 3.1 is opgemerkt, is het bijzonder onderwijs in beginsel van iedere overheidsinmenging gevrijwaard. Het is gezien dat uitgangspunt dan ook principieel onjuist om de vrijheid van het bijzonder onderwijs met betrekking tot de samenwerkings scholen wettelijk nader te normeren. Ook het bieden van de bevoegdheid om de samenwerking in te trekken, hoeft niet wettelijk te worden geregeld. De bevoegdheid is immers altijd aanwezig.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de RPF-fractie omtrent het personeelsbeleid en de benoemingsvrijheid, zij verwezen naar het antwoord op vragen omtrent dit onderwerp, opgenomen in het begin van paragraaf 1.1.

De leden van de RPF-fractie vroegen of het bijzondere deel nog op enigerlei wijze herkenbaar moet blijven in een samenwerkingschool.

De vraag of het bijzondere deel – of het openbare deel – nog op enigerlei wijze herkenbaar is, is geheel aan betrokken partijen. In de praktijk kan dit wenselijk worden geacht. De mate waarin daar in de praktijk sprake van is, is echter geen zorg van de wetgever.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de RPF-fractie omtrent het verschil tussen een samenwerkingschool en een openbare school bij afwezigheid van streams, zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie omtrent het prevaleren van de openbare stroom bij een school van onvoldoende omvang, opgenomen in paragraaf 4.

De leden van de RPF-fractie vroegen wat ondergetekenden van de rapportage door het bestuur van de rechtspersoon aan de gemeenteraad verwachten. Wanneer is sprake van onvoldoende herkenbaarheid, zo vroegen deze leden.

Van de rapportage verwachten ondergetekenden dat voortdurend op controleerbare wijze verantwoording wordt afgelegd. Deze rapportage is van belang ten behoeve van de grondwettelijke garantie van het openbaar onderwijs. Het gemeentebestuur heeft een belangrijke bewakende rol daarbij. Deze rol kan hij alleen dan goed vervullen wanneer hij over voldoende informatie beschikt. De mate van herkenbaarheid van zowel het openbaar onderwijs als het bijzonder onderwijs in een samenwerkingschool is uiteindelijk altijd een zaak van het bevoegd gezag van de school. Daarbij zal het openbaar onderwijs altijd herkenbaar aanwezig moeten zijn als openbaar onderwijs in de zin van artikel 29 WBO (en vergelijkbare artikelen).

De leden van de RPF-fractie merkten op te verwachten dat in een samenwerkingschool hoe dan ook afbreuk wordt gedaan aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Een samenwerkingschool met een protestant-christelijke stream doet toch altijd afbreuk aan de religieuze neutraliteit die een openbare school zou moeten kenmerken, zo vroegen deze leden.

De leden van de GPV-fractie vroegen of de regering zich niet bewust is van de spanning met de doelstelling van het openbaar onderwijs dat van een inkleuring op godsdienstige of levensbeschouwelijke basis juist bewust wordt afgezien. In de praktijk zal immers sprake zijn van het gedwongen formeren van gezamenlijke groepen. Zij vroegen of de regering niet bevreesd was dat een en ander ten koste zal gaan van het openbaar dan wel bijzonder onderwijs.

Ondergetekenden zijn het niet eens met deze leden. Het openbaar onderwijs kenmerkt zich niet door afzijdigheid ten opzichte van levensbeschouwelijke en godsdienstige vragen, maar juist door de positieve aandacht voor de inhoud en de verscheidenheid daarvan. Er kan niet worden gesteld dat een gemeenschappelijke basis voor samenwerking bij voorbaat ontbreekt. Daarbij staat voorop dat het bestuur van een samenwerkingschool altijd de wettelijke voorschriften in acht moet nemen. De voorschriften die gelden voor een samenwerkingschool, zien met name op het waarborgen van het openbaar onderwijs. Bovendien moet het bestuur van een samenwerkingschool altijd de doelstellingen van de school uitvoeren conform de statuten. Uiteindelijk is het aan de gemeente om in het uiterste geval de samenwerking in te trekken indien zij van oordeel is dat het belang van de zorg voor voldoende openbaar

onderwijs dat vordert. Overigens kan ook het bijzondere deel uiteraard de samenwerking intrekken.

Wat betreft de religieuze neutraliteit merken ondergetekenden op dat het openbaar onderwijs een positieve neutraliteit kent. Het is niet zo dat een openbare school zich verre moet houden van religieuze zaken. Integendeel, het bevoegd gezag van een openbare school moet immers aandacht schenken aan de levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden van onze samenleving. Bovendien moet het bevoegd gezag van een openbare school leerlingen in de gelegenheid stellen op de school godsdienstonderwijs of levensbeschouwelijk vormingsonderwijs te ontvangen.

Voor het antwoord op de vragen van de leden van de SGP-fractie omtrent het eigen personeelsbeleid, zij verwezen naar het antwoord op de vragen omtrent dat onderwerp, opgenomen in het begin van paragraaf 1.1.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie omtrent het ROC-concept, zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA, VVD en de genoemde leden daarover, opgenomen in paragraaf 1.1.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe recht kan worden gedaan aan het eigene van het openbaar respectievelijk bijzonder onderwijs, zonder dat extra middelen beschikbaar worden gesteld.

Voorop staat dat scholen uit vrijwilligheid besluiten tot het tot stand brengen van een samenwerkingsschool. Anders dan deze leden veronderstellen, is in de memorie van toelichting niet opgemerkt dat een samenwerkingsschool pas optimaal kan functioneren als een school voldoende groot is om verschillende streams in te richten of beter nog het onderwijs in verschillende (neven)vestigingen aan te bieden. Wel is opgemerkt dat bij scholen die voldoende groot zijn om streams te vormen, er een kader is waarin optimaal aan het richtingsaspect en het eigen karakter van het openbaar onderwijs gestalte kan worden gegeven. De mate waarin gestalte wordt gegeven aan het richtingsaspect en het eigen karakter van het openbaar onderwijs is volledig aan betrokken partijen.

De leden van de SGP-fractie merkten op dat in de memorie van toelichting was opgemerkt dat bij scholen zonder streams verdieping in de sfeer van de richting zou kunnen plaatsvinden in onderwijs aan speciale groepen leerlingen. De identiteit van het bijzonder onderwijs komt toch niet tot uiting in bepaalde vakken, zo vroegen deze leden.

Ondergetekenden merken hierbij op dat dit inderdaad niet zonder meer het geval is. Zoals hiervoor in deze nota naar aanleiding van het verslag reeds is opgemerkt, laat de wet alle ruimte om te komen tot organisatorische differentiatie. Deze kan onder meer betrekking hebben op de mate waarin het richtingsaspect gestalte krijgt. Het is geheel aan (het bevoegd gezag van de) samenwerkingsschool om hierin te voorzien. Hetgeen in de memorie van toelichting is opgemerkt omtrent verdieping in de sfeer van de richting door onderwijs aan speciale groepen leerlingen, is slechts een voorbeeld van de wijze waarop dat zou kunnen geschieden.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie of uit de wet voldoende duidelijk is dat bij het hanteren van getalscriteria voor de stichting en opheffing elke stream wordt beschouwd als zelfstandige school, zij verwezen naar het antwoord op vragen, opgenomen in paragraaf 1.3.

De leden van de SGP-fractie vroegen of het mogelijk was dat twee afzonderlijke scholen die beide onder de opheffingsnorm geraken, fuseren en vervolgens als één samenwerkingsschool verder gaan. Is er dan

feitelijk niet sprake van een nieuwe, afzonderlijke richting, zo vroegen deze leden.

De situatie als door deze leden geschetst, kan inderdaad het motief zijn om een samenwerkingschool op te richten. Het onderwijs in een samenwerkingschool als zodanig kan echter nooit een afzonderlijke richting zijn. Met het onderhavige wetsvoorstel is uitsluitend de mogelijkheid tot samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs geregeld.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie omtrent de spanning met de doelstelling van het openbaar onderwijs, zij verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van de RPF-fractie omtrent de verwachting dat in een samenwerkingschool afbreuk wordt gedaan aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs, opgenomen hiervoor in deze paragraaf.

## **5. Het aantal samenwerkingscholen**

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie omtrent het aantal bestaande samenwerkingscholen dat hun wettelijke basis moet aanpassen aan het nu voorliggende wetsvoorstel, zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de fracties van VVD, D66 en de genoemde leden over de bestaande samenwerkingscholen, opgenomen in paragraaf 1.1.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie omtrent de motieven van bestaande samenwerkingscholen, zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de fracties van VVD, RPF, GPV en CDA daarover, opgenomen in paragraaf 1.1.

De leden van de VVD-fractie vroegen of uit de in de memorie van toelichting opgenomen tabel 2 zou kunnen worden afgeleid dat ouders onverschillig staan tegenover denominatieve richtingen of dat zij juist eerder voor openbaar onderwijs kiezen. Tevens vroegen zij welke conclusies met betrekking tot de behoefte van ouders aan samenwerkingscholen uit de tabel kunnen worden afgeleid.

Naar de mening van ondergetekenden gaat de door de leden van de VVD-fractie getrokken conclusie te ver. Uit deze cijfers kan een dergelijke conclusie niet worden getrokken. Ook zijn er naar de mening van ondergetekenden uitsluitend uit de tabel geen harde conclusies te verbinden met betrekking tot de behoefte van ouders aan samenwerkingscholen.

## **7. Deregulering**

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie omtrent het advies van de Raad van State, zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van de fracties van CDA, D66 en de genoemde leden daarover, opgenomen in paragraaf 3.1.

## **8. Advies Onderwijsraad en overige adviezen**

Voor wat betreft de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot de formulering dat het bij de samenwerkingschool om «een school met een eigen karakter» gaat, zij verwezen naar het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van CDA, D66 en de genoemde leden over de consequenties van het wetsvoorstel voor de bestaande samenwerkingscholen, opgenomen in paragraaf 1.1.

## **9. Conclusies**

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 omtrent het advies van de Raad van State, zij verwezen naar het antwoord op vragen van de leden van CDA, SGP en de genoemde leden daarover, opgenomen in paragraaf 3.1.

De leden van de fractie van D66 stelden voor te kiezen voor de meest minimale vorm van wettelijke regeling, zoals in het initiatief-wetsvoorstel Nuis het geval was, namelijk door in het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs op te nemen dat die niet uitsluit dat de stichting mede-drager kan zijn van openbaar onderwijs.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, creëerde het initiatief-wetsvoorstel weliswaar de voorwaarde voor de totstandkoming van een samenwerkingschool. Een regeling omtrent de samenwerkingschool werd echter niet gegeven. Met het onderhavige wetsvoorstel worden de (strikt noodzakelijke) voorschriften voor het instandhouden van een samenwerkingschool gegeven.

Ondergetekenden willen nogmaals benadrukken dat in het regeerakkoord is vastgelegd dat de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingschool wettelijk wordt geregeld. De regering wil ruimte bieden aan maatschappelijke initiatieven tot samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De huidige wetgeving vormt daarbij echter een beperking. In het onderhavige wetsvoorstel stelt de wetgever zich terughoudend op. Het wetsvoorstel bevat uitsluitend de voorschriften die noodzakelijk zijn om de essentialia van het openbaar onderwijs in een samenwerkingschool te waarborgen. De wetgever spreekt zich niet uit over motieven om tot samenwerking te komen en evenmin over de uitwerking daarvan.

Overigens zijn de vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66 mede aanleiding geweest om de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingschool bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel te schrappen.

De leden van de fractie van D66 merkten op dat mutatis mutandis hetzelfde geldt wat met betrekking tot diverse onderwerpen eerder is gevraagd naar aanleiding van het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs.

Ook ondergetekenden willen voor het antwoord op deze vragen volstaan met de verwijzing naar de nota van aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs, waar de bedoelde vragen zijn beantwoord.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel I WBO**

Volgens de leden van de CDA-fractie dient in de definitie-bepaling naast de definitie van het bevoegd gezag van de samenwerkingschool tevens de definitie van de samenwerkingschool zelf te worden opgenomen.

Naar de mening van ondergetekenden is dit niet nodig. Het opnemen van een begrip in de definitiebepalingen, heeft immers geen «status-verlenende werking». Het opnemen van een begrip bij de begripsbepalingen is met name nodig om wetstechnische redenen, bijvoorbeeld omdat een begrip in de wet veelvuldig wordt gebruikt en een verkorte aanduiding wenselijk is, of omdat sprake is van een begrip met een te weinig bepaalde of een van het spraakgebruik afwijkende betekenis. Vanuit wetssystematisch oogpunt is er geen aanleiding om het begrip samenwerkingschool als begripsbepaling op te nemen.

Volgens de leden van de CDA-fractie is onduidelijk of de openbare rechtspersoon dezelfde is als de openbare rechtspersoon, bedoeld in artikel 29a. Wanneer dit niet het geval is, zou de openbare rechtspersoon als bevoegd gezag van de samenwerkingschool apart geregeld moeten worden.

Zoals hiervoor in paragraaf 1.2 is aangegeven zijn de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingschool bij nota van wijziging uit het onderhavige wetsvoorstel geschrapt.

*Artikel 45, derde lid, sub b*

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de indieners van het wetsvoorstel er voldoende van overtuigd zijn dat het openbaar onderwijs voldoende is gewaarborgd door het voorschrift dat in het jaarverslag daaraan aandacht wordt besteed. De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband wat wordt bedoeld met «aandacht besteden aan».

Ondergetekenden zijn er inderdaad van overtuigd dat met het onderhavige wetsvoorstel het openbaar onderwijs voldoende is gewaarborgd. Dit is overigens niet uitsluitend het geval door het voorschrift dat in het jaarverslag daaraan aandacht wordt besteed. Ook de andere in het wetsvoorstel opgenomen waarborgen zijn daarvoor van belang. Bij de uitwerking is gezocht naar een variant waarbij enerzijds een structuur wordt geboden voor echte samenwerking en waarbij anderzijds voldoende waarborgen voor het openbaar onderwijs worden geboden.

Wat betreft de betekenis van de woorden «aandacht besteden aan» merken ondergetekenden op dat daaronder moet worden verstaan het op een zodanige wijze aangeven van de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs dat controleerbaar is voor de gemeenteraad of aan die wezenskenmerken is voldaan.

*Artikel 45, derde lid, sub c*

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat voor de openbare rechtspersoon en het openbaar lichaam de overheersende overheidsinvloed niet geregeld hoeft te worden omdat deze al overheid zijn. Deze leden waren van mening dat de inrichting van het bestuur van het openbaar lichaam niet geregeld hoeft te worden omdat dit al is gebeurd in de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Zoals hiervoor in paragraaf 1.2 is aangegeven zijn de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingschool bij nota van wijziging uit het onderhavige wetsvoorstel geschrapt.

Voor de vraag van de leden van de fractie van D66 omtrent de taken en bevoegdheden van de overheid, zij verwezen naar het antwoord op een vergelijkbare vraag van deze leden, opgenomen in paragraaf 3.3.

*Artikel 45, derde lid, sub e*

De leden van de CDA-fractie meenden dat het personeel van de gemeenschappelijke regeling en de openbare rechtspersoon per definitie op gelijke voet benoembaar zijn, ook voor zover het bijzonder onderwijs betreft. Dit zou volgens deze leden ook voor de toelaatbaarheid van leerlingen gelden.

Zoals hiervoor in paragraaf 1.2 is aangegeven zijn de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingschool bij nota van wijziging uit het onderhavige wetsvoorstel geschrapt.

Voor de vraag van de leden van de SGP-fractie omtrent de benoeming van personeel, zij verwezen naar het antwoord op vragen over dit onderwerp, opgenomen in het begin van paragraaf 1.1.



*Artikel 45, derde lid, sub f*

De leden van de CDA-fractie merkten op dat voor het zijn van openbare dienst niet de mogelijkheid van gemeentelijke invloed maar het zijn van overheid bepalend is. Het personeel van een samenwerkingschool onder een publiekrechtelijk bevoegd gezag wordt dus altijd als ambtenaar aangesteld en de Awb regelt de rechtsbescherming.

Zoals hiervoor in paragraaf 1.2 is aangegeven zijn de beide publiekrechtelijke varianten voor het instandhouden van een samenwerkingschool bij nota van wijziging uit het onderhavige wetsvoorstel geschrapt.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom de rechtsgang via een commissie van beroep niet geldt voor een samenwerkingschool van een of meer richtingen en openbaar onderwijs.

Anders dan deze leden kennelijk veronderstellen, kan deze rechtsgang wel degelijk ook gelden voor een samenwerkingschool van een of meer richtingen en openbaar onderwijs. Gelet op het feit dat zowel openbaar als bijzonder onderwijs samenwerken in een samenwerkingschool, is dit echter niet afhankelijk van de wetgever maar van de betrokken partijen die tot instandhouding van een samenwerkingschool besluiten.

*Artikel 45, derde lid, sub g*

De leden van de PvdA-fractie misten een motivering bij het niet van toepassing verklaren van artikel 155 van de Gemeentewet. De leden van de D66-fractie stelden een vergelijkbare vraag. De leden van de VVD-fractie vroegen in dit verband of de regering nog heeft overwogen een meldingsplicht aan gedeputeerde staten in het wetsvoorstel op te nemen.

Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs is aangegeven, ziet artikel 155 van de Gemeentewet op het preventief toezicht door gedeputeerde staten in het geval de gemeenteraad besluit een rechtspersoon op te richten of daaraan deel te nemen «indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang». Deze goedkeuring kan achterwege blijven omdat met het wettelijk mogelijk maken van de stichting als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs, door de wetgever al wordt aangegeven dat deze rechtsvorm in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen belang, i.c. het voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Het is de wetgever die met het wetsvoorstel de beslissing genomen heeft dat behartiging van het in het geding zijnde openbare belang ook langs privaatrechtelijke weg kan geschieden. Een toets door gedeputeerde staten bij de feitelijk oprichting van een stichting voegt daaraan dan ook niets toe. Wanneer dit geldt voor de stichting die een openbare school in stand houdt, geldt dit ook voor een stichting die een samenwerkingschool met openbaar én bijzonder onderwijs in stand houdt.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie merken ondergetekenden nog op dat er geen beslissingsruimte voor gedeputeerde staten is, nu de wetgever de stichtingsvorm wettelijk mogelijk heeft gemaakt. Een procedure zoals voorgesteld door deze leden, is dan ook overbodig.

*Artikel 45, derde lid, sub h*

De leden van PvdA, CDA en D66 stelden enkele vragen omtrent de verslaglegging aan de minister.

Ondergetekenden willen voorop stellen dat ook wanneer sprake is van een grote mate van autonomie daarbij het afleggen van verantwoorde-

lijkheid past. Aan autonomie is een zekere vorm van toezicht eigen. Het is noodzakelijk dat de minister over informatie beschikt om aldus op de hoogte te kunnen blijven van de ontwikkelingen op het terrein van de samenwerkingscholen. Overigens zij opgemerkt dat het naar aanleiding van het advies van de staatsrechtgeleerden is dat ondergetekenden besloten hebben artikel 45, derde lid, aan te vullen met onderdeel h.

Prof. mr. Akkermans merkte in zijn advies namelijk op een bepaling te missen die het mogelijk maakt te toetsen of het openbare onderwijs in een samenwerkingschool openbaar is in de zin van de wettelijke vereisten. Naar aanleiding van deze suggestie van prof. mr. Akkermans is in het wetsvoorstel een bepaling opgenomen die de gemeenteraad verplicht jaarlijks te toetsen of het openbare onderwijs in de samenwerkingschool openbaar is in de zin van de wettelijke vereisten. Van deze toets moet een verslag worden toegestuurd aan de minister.

Overigens heeft ook de Tijdelijke Adviescommissie Samenwerkingscholen gewezen op het belang van het ontwikkelen van betere mogelijkheden voor het volgen van de verhoudingen die van belang zijn voor het evenwichtig geheel van voorzieningen.

Voor de vraag van de leden van de fractie van D66 omtrent artikel 155 Gemeentewet, zij verwezen naar het antwoord op vragen over dit onderwerp, opgenomen bij artikel 45, derde lid, onderdeel g.

#### *Artikel 45, vierde lid*

De leden van de fractie van D66 waren van mening dat de formulering dat de gemeenteraad het besluit tot samenwerking kan intrekken indien het belang van de zorg voor voldoende openbaar onderwijs in de gemeente dat vordert, erg vaag is. Zij vroegen of de meer specifieke formulering uit het initiatief-wetsvoorstel Nuis niet de voorkeur zou verdienen.

In het initiatief-wetsvoorstel was opgenomen dat de raad de stichting kan ontbinden indien de stichting naar het oordeel van de raad haar in de statuten omschreven doelstellingen verwaarloost of handelt in strijd met de wet. In de eerste plaats zij opgemerkt dat ook het initiatief-wetsvoorstel een subjectief criterium bevat, namelijk dat ontbinding mogelijk is indien «naar het oordeel van de raad» sprake is van taakverwaarlozing. Hiermee is een discretionaire bevoegdheid van de raad vastgelegd die de rechter slechts zeer marginaal kan toetsen. Dit overigens nog afgezien van het probleem dat de raad zijn oordeel niet hoeft uit te spreken, de raad heeft immers een discretionaire bevoegdheid. Het voorliggende wetsvoorstel daarentegen bevat geen discretionaire bevoegdheid maar wel een vage norm («de zorg voor voldoende openbaar onderwijs»). De formulering in het wetsvoorstel maakt echter duidelijk dat de rechter volledig kan toetsen.

In de tweede plaats gaat het naar de mening van ondergetekenden te ver om te raad bij uitsluiting van de vertegenwoordigers van het bijzonder onderwijs de bevoegdheid te geven om de stichting te ontbinden. Bovendien is niet bepalend de ontbinding van de rechtspersoon maar het feitelijk geven van openbaar onderwijs. Het al dan niet blijven voortbestaan van de stichting (met een aangepaste doelstelling) is daarvoor niet van belang.

De leden van de fracties van PvdA, CDA en D66 vroegen of het geen aanbeveling verdient vast te leggen wat er dient te gebeuren indien de bijzondere partners de samenwerking opzeggen.

Zoals hierboven in paragraaf 1.1 is aangegeven, is het gezien de grondwettelijk gegarandeerde vrijheid van het bijzonder onderwijs onjuist om de vrijheid van het bijzonder onderwijs met betrekking tot de samenwerkingscholen wettelijk te waarborgen. Het zou een miskennis

van deze vrijheid zijn wanneer de wetgever zou bepalen dat de bevoegdheid bestaat om de samenwerking op te zeggen.

## **Artikel II ISOVSO**

De leden van de VVD-fractie vroegen of de door de minister te stellen voorwaarden bij ministeriële regeling worden vastgesteld of steeds ad hoc.

Uit de woorden «onder door hem te stellen voorwaarden» vloeit voort dat hierbij in beginsel steeds sprake is van concrete beslissingen. Voor de uitoefening van een dergelijke bevoegdheid kan de minister echter beleidsregels vaststellen waarin hij aangeeft hoe hij van deze bevoegdheid gebruik maakt. Van een ministeriële regeling is in dit geval geen sprake omdat voor het vaststellen daarvan een expliciete wettelijke grondslag is vereist.

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
J. J. van Aartsen