

Vergaderjaar 1994–1995

**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**

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 oktober 1994 en het nader rapport d.d. 6 april 1995, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 16 februari 1994, no. 94.001302, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs en enkele andere wetten inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs en van samenwerkingscholen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 16 februari 1994, nr. 94.001302, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 oktober 1994, nr. W05.94.0085, bied ik U hierbij, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, aan.

*1. Het wetsvoorstel strekt ertoe om uitbreiding te geven aan de bestuursvormen van het openbaar onderwijs en tevens de samenwerkingsschool te introduceren in de Wet op het basisonderwijs (WBO), de Interimwet op het speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), de Wet op het cursorisch beroepsonderwijs en enkele andere wetten.*

*De Raad van State heeft zich in dit advies beperkt tot opmerkingen over de wijzigingen van de WBO.*

*Voor zover de garantiefunctie van het openbaar onderwijs niet in het geding is, gelden de gemaakte opmerkingen in dezelfde mate voor de wijzigingen van de andere onderwijswetten.*

1. Het advies van de Raad van State en andere reacties op het wetsvoorstel hebben ondergetekenden doen besluiten het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad van State is voorgelegd, te splitsen in een wetsvoorstel dat betrekking heeft op de bestuursvorm van het openbaar onderwijs en een wetsvoorstel dat betrekking heeft op de samenwerkingscholen. Door de splitsing wordt het

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

mogelijk de discussie inzake samenwerkingsscholen open te voeren omdat daarvoor thans een zelfstandig kader beschikbaar komt.

Overigens hangen de beide wetsvoorstellen in zoverre met elkaar samen dat het wetsvoorstel betreffende de samenwerkingsscholen de mogelijkheden tot verzelfstandiging van het openbaar onderwijs veronderstelt. Daarom is de inwerkingtreding van het wetsvoorstel omtrent samenwerkingsscholen gekoppeld aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs.

In dit nader rapport is uitsluitend ingegaan op de opmerkingen van de Raad die betrekking hebben op de samenwerkingsscholen. Voor de reactie van ondergetekenden op de punten die betrekking hebben op de bestuursvorm van het openbaar onderwijs, zij verwezen naar het desbetreffende nader rapport.

#### *De stichting als bestuursvorm van de openbare school.*

*2. Op 20 oktober 1993 heeft de Raad advies uitgebracht over het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede-Kamerlid Nuis tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verruiming van de bestuursvormen van openbaar onderwijs (Kamerstukken II 1993/94, 23 134); dat wetsvoorstel is beperkt tot de uitbreiding van de bestuursvormen van openbaar onderwijs met de stichtingsvorm, in die zin dat het bevoegd orgaan van een gemeentelijke stichting bevoegd gezag van een openbare school is. In dit advies zal het college dan ook op de stichtingsvorm (artikel I, onderdeel D, artikel 29b, WBO en de andere wetten) slechts ingaan voor zover het wetsvoorstel afwijkt van het initiatiefwetsvoorstel dan wel de tekst of de memorie van toelichting daar alsnog aanleiding toe geven.*

*In dat verband is het de Raad allereerst opgevallen dat in het voorgestelde artikel 29b, tweede lid, WBO ervan wordt uitgegaan dat een stichting die een openbare school in stand houdt, kan worden opgericht door één of meer gemeenten, «al dan niet te zamen met 1 of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid». De zin en betekenis van deze passage in het desbetreffende artikellid worden in de memorie van toelichting niet toegelicht. In punt 5 van het vorenbedoelde advies van de Raad werd het noodzakelijk geacht dat de wet welke de stichting als beheersvorm van het openbaar onderwijs mogelijk maakt, voorschrijft dat de statutaire doelstelling van de desbetreffende stichting wordt beperkt tot uitsluitend die van het geven van openbaar onderwijs in de zin van de Grondwet en de onderwijswetgeving. Overeenkomstig deze eis wordt in het derde lid van artikel 29b WBO het statutaire doel van de stichting voorgeschreven.*

*Voorts wordt in artikel 29b, vierde lid, een aantal eisen aan de statuten gesteld, waaronder de benoeming van de leden van het bestuur door de gemeenteraad. Al deze eisen zijn noodzakelijk wil de stichting als bestuursvorm van de openbare school blijven binnen het kader van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet, dat onder meer vereist dat algemeen vormend lager onderwijs van overheidswege wordt gegeven. De voorgestelde stichting blijft dan ook een overheidsstichting.*

*De in artikel 29b, tweede lid, WBO voorgestelde mogelijkheid om tezamen met één of meer privaatrechtelijke rechtspersonen een stichting op te richten die een openbare school in stand houdt, toont een zekere mate van overeenstemming met de mogelijkheid die in de WVO wordt geregeld om tezamen met privaatrechtelijke rechtspersonen een openbare school in stand te houden (artikel 1 WVO). Die laatstgenoemde mogelijkheid wordt in overeenstemming met de Grondwet geacht. Het is het college echter niet duidelijk hoe de thans voor het basisonderwijs voorgestelde mogelijkheid zich verdraagt met de in artikel 23, vierde lid, van de Grondwet neergelegde voor het algemeen vormend lager onderwijs geldende garantiefunctie. De Raad adviseert dan ook zowel artikel 29b, tweede lid, als de begripsomschrijving van de openbare school in artikel I, onderdeel A, voor wat betreft artikel 1, eerste lid, onder a, aan te passen.*

*3. In artikel I, onderdeel E, wordt een nieuw artikel 34a WBO toegevoegd, inhoudende dat, indien de openbare school uitgaat van een stichting als bedoeld in artikel 29b, op het personeel niet de bepalingen van het openbaar onderwijs van toepassing zijn, maar de artikelen betreffende het personeel van het bijzonder onderwijs (artikelen 39 tot en met 42 WBO). In de memorie van*

toelichting (artikelsgewijze toelichting, onderdeel E) wordt hierover onder meer opgemerkt dat de invloed van de gemeente op het beheer van de stichting, in casu op het personeelsbeleid, immers niet meer van zodanige betekenis is, dat sprake is van een openbare dienst.

In zijn advies betreffende het initiatiefvoorstel-Nuis is de Raad (punt 6 van dat advies) tot de conclusie gekomen, «dat de Grondwet zich er in dit opzicht niet tegen verzet dat in een wet de mogelijkheid wordt geschapen, dat de gemeente in het kader van de uitvoering van haar grondwettelijke taak ten aanzien van het bestuur en beheer van het openbaar onderwijs gebruik maakt van de figuur van de stichting, mits daarbij is verzekerd – en dit is een essentiële voorwaarde – dat deze stichting onder haar overheersende invloed staat».

In hun reactie op het advies van de Onderwijsraad, dat te samen met het advies van 16 februari 1994 aan de Raad is toegezonden bij brief van 2 maart 1994, geven de ministers te kennen zich geheel in het oordeel van de Raad te kunnen vinden.

Het college wijst erop dat artikel I, onderdeel E, en de toelichting daarop niet in overeenstemming zijn met de ook door de ministers onderschreven noodzaak van overheersende overheidsinvloed bij een stichting die openbaar onderwijs in stand houdt. Als aan de materiële en formele eisen van openbaar onderwijs wordt voldaan, staat het openbare-dienstkarakter van de stichting vast, hetgeen er dan ook naar het oordeel van het college in dient te resulteren dat het personeel van de school ambtenaar is in de zin van de Ambtenarenwet 1929 (Centrale Raad van Beroep, 19 mei 1987, TAR nr. 162). De Raad adviseerde dit dan ook in zijn meergenoemde advies van 20 oktober 1993 (punt 7, slot). Dit standpunt is ook in overeenstemming met de parlementaire geschiedenis van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Naar het oordeel van het college ware onderdeel E te heroverwegen en in de toelichting duidelijkheid te scheppen over de ambtelijke status van het personeel van de openbare school die door een stichting in stand wordt gehouden.

4. In verband met het feit dat de stichting in ieder geval publiekrechtelijke bevoegdheden uitoefent (bijvoorbeeld bij de toepassing van de artikelen 24 en 44 WBO) acht het college het voorts wenselijk dat in de toelichting een beschouwing wordt gewijd aan het toepassingsbereik van de Awb op de organen en besluiten van de stichting zoals voorgesteld in artikel 29b WBO.

*De openbare rechtspersoon als bestuursvorm van de openbare school.*

5. Door zowel de Onderwijsraad als de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (adviezen van 11 februari 1994 respectievelijk 25 januari 1994) wordt de openbare rechtspersoon die een openbare school in stand houdt, als geregeld in artikel 29a WBO in het wetsvoorstel (artikel I, onderdeel D), gekwalificeerd als openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet, reden waarom het juister zou zijn te spreken van een openbaar lichaam. In hun reactie op het advies van de Onderwijsraad geven de bewindslieden te kennen deze opvatting niet te delen, omdat het hier niet gaat om een bestuursorgaan met een algemene taak, maar om een bestuursorgaan met een zeer specifieke taak, te weten het bestuur van een openbare school, welke bestuursvorm zijn basis vindt in de onderwijswetten zelf. Zij concluderen dat hier geen sprake is van een openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet, maar van een rechtspersoon sui generis.

De Raad onderschrijft de opvatting dat hier geen sprake is van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, omdat er noch leden of ingezetenen zijn, noch voorzien wordt in enigerlei verordenende bevoegdheid. Het verdient echter aanbeveling de terminologie van de Awb te volgen, zoals aanwijzing 50 van de Aanwijzingen voor de regelgeving ook voorschrijft. De term «openbare rechtspersoon» dient daarom te worden vervangen door «rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld», overeenkomstig artikel 1:1, eerste lid, onder a, Awb. Daarmee komt tegelijk scherper tot uitdrukking dat de organen van deze rechtspersoon zogenaamde «a-organen» zijn in de zin van de genoemde bepaling. Ook de toelichting dient in overeenstemming hiermee te worden aangevuld.

6. Blijkens artikel 29a, derde lid, WBO (artikel I, onderdeel D) wordt een «openbare rechtspersoon», die een openbare school in stand houdt, ingesteld bij gemeentelijke verordening. Het vierde en vijfde lid van artikel 29a WBO geven aan welke onderwerpen in elk geval in de gemeentelijke verordening moeten worden geregeld.

Noch uit de wettekst noch uit de toelichting blijkt evenwel welke andere onderwerpen in de desbetreffende gemeentelijke verordening zouden kunnen worden geregeld. In het licht van artikel 23, derde lid, van de Grondwet acht de Raad het ongewenst dat er onduidelijkheid bestaat over de vraag hoever de verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad zou kunnen gaan. De Raad adviseert dan ook in artikel 29a een limitatieve opsomming te geven van de onderwerpen die in de gemeentelijke verordening mogen en moeten worden geregeld en het artikel dienovereenkomstig aan te passen.

7. Gelet op hetgeen hiervoor is opgemerkt over de noodzakelijke ambtelijke status van het personeel van de stichting en het feit dat de regelen voor het openbaar onderwijs voor de «openbare rechtspersoon» en de stichting in de wet gelijk zijn, zoals ook de memorie van toelichting onderkent (Algemeen gedeelte, III, onder 3), vraagt het college zich af of de gelijkenissen tussen beide bestuursvormen in feite niet zodanig groot zijn, dat het introduceren van beide bestuursvormen naast elkaar in de wet niet nodig is om te voldoen aan de maatschappelijke behoefte aan verzelfstandiging in het openbaar onderwijs. In het algemeen deel van de toelichting (VI, onder A) schrijven de bewindslieden in hun reactie op het advies van de Nederlandse Protestants Christelijke Schoolraad (advies van 17 januari 1994) dat de verschillen tussen een openbare rechtspersoon en een stichting als bestuursvorm van het openbaar onderwijs niet zo groot zijn en dat er vaak niet meer dan optische verschillen bestaan.

Weliswaar geven de bewindslieden in de toelichting ook aan dat het gemeentebestuur dient te beslissen welke bestuursvorm voor de openbare school wordt gekozen, maar die stelling doet naar het oordeel van het college niet af aan de verantwoordelijkheid van de wetgever om de zaken niet onnodig te compliceren.

De Raad adviseert dan ook in de toelichting een uitdrukkelijke uiteenzetting op te nemen over de juridische en praktische verschillen tussen de beide varianten. Als bij deze nadere beschouwing de verschillen tussen beide varianten marginaal blijken te zijn, adviseert de Raad in het belang van de duidelijkheid voor alle bij het openbaar onderwijs betrokkenen de uitbreiding van de bestuursvormen van het openbaar onderwijs tot één van beide varianten te beperken.

De voorkeur van het college in dezen gaat uit naar de variant van de openbare rechtspersoon.

## 8. Samenwerkingsscholen

Het wetsvoorstel introduceert naast de thans in de onderwijswetten geregelde openbare school en de bijzondere school een derde variant, de samenwerkingsschool.

De samenwerkingsschool wordt op haar beurt onderverdeeld in twee types: Een samenwerkingsschool voor onderwijs van één of meer richtingen en openbaar onderwijs, en een samenwerkingsschool voor uitsluitend onderwijs van één of meer richtingen (voor wat de WBO betreft, artikel I, onderdelen A en B).

De Raad wijst er allereerst op dat een samenwerkingsschool 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 in artikel I, onderdeel B, artikel 1e, deze variant aldus geregeld wordt. Een toelichting op dit onderdeel van het voorstel ontbreekt. In het geldende artikel 35 WBO worden geen eisen gesteld aan de samenstelling van het bestuur en de wijze van de benoeming van de bestuursleden van de rechtspersoon. Het voorgestelde artikel I, onderdeel B, artikel 1e, bevat de verplichting dat de statuten van een voor bekostiging in aanmerking komende rechtspersoon voor onderwijs van meer dan één richting bepalen dat de deelnemende vertegenwoordigers van de in de statuten genoemde richtingen naar rato van het aantal in de statuten voorkomende richtingen de bestuurs-

leden benoemen. Het begrip richting wordt in de WBO noch in het wetsvoorstel gedefinieerd. Blijkens de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie wordt met richting bedoeld godsdienstige of levensbeschouwelijke visie. Wie volgens de tekst van het voorstel de deelnemende vertegenwoordigers van een richting zijn, die het recht hebben de bestuursleden te benoemen, is daarin onvoldoende bepaald.

Het college adviseert in de toelichting te motiveren waarom behoefte bestaat aan regeling van een samenwerkingsschool voor uitsluitend onderwijs van meer dan één richting en het artikel, indien dat wordt gehandhaafd, zodanig aan te passen, dat uit de tekst blijkt welke instanties of rechtspersonen bevoegd zijn de bestuursleden te benoemen.

8. Voor de reactie van ondergetekenden op dit punt, wordt verwezen naar de reactie bij punt 9.

*Samenwerkingsschool voor één of meer richtingen en openbaar onderwijs.*

9a. Artikel 23 van de Grondwet gaat uit van een dual onderwijsoffer. Het onderwijs is ofwel openbaar (artikel 23, derde en vierde lid, van de Grondwet) ofwel bijzonder (artikel 23, tweede, vijfde en zesde lid). Het wetsvoorstel gaat er evenwel van uit dat één rechtspersoon – samenwerkingsschool – (stichting, gemeenschappelijke regeling of «openbare rechtspersoon», respectievelijk de artikelen 1b, 1c en 1d van artikel I, onderdeel B, WBO) zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs van één of meer richtingen aanbiedt, waarbij op het openbaar onderwijs de bepalingen die gelden voor het openbaar onderwijs en de openbare scholen van overeenkomstige toepassing zijn en op het bijzonder onderwijs de bepalingen die gelden voor het bijzonder onderwijs en de bijzondere scholen van overeenkomstige toepassing zijn (artikel I, onderdeel B, artikel 1a, WBO).

In lijn met deze gedachtegang wordt in de begripsomschrijving in artikel 1 WBO naast de openbare en de bijzondere school de samenwerkingsschool geïntroduceerd (artikel I, onderdeel A, eerste lid).

In zijn meergenoemde advies van 20 oktober 1993 heeft de Raad een aantal formele en materiële vereisten genoemd die de wetgever, gelet op artikel 23, derde en vierde lid, van de Grondwet, zal moeten voorschrijven voor de stichting waarvan een gemeente gebruik maakt bij het bestuur en het beheer van het openbaar onderwijs. Hij achtte het onder meer een essentiële voorwaarde dat de stichting onder overheersende invloed van de overheid staat en wees voorts op de noodzaak van een wettelijk voorschrift dat de statutaire doelstelling van de desbetreffende stichting wordt beperkt tot uitsluitend die van het geven van openbaar onderwijs.

De Raad constateert dat van overheersende invloed van de overheid in alle drie de varianten van de samenwerkingsschool voor mede openbaar onderwijs geen sprake is, nu bestuursleden van zowel de stichting van artikel 1b WBO, als de in de gemeenschappelijke regeling ingestelde rechtspersoon van artikel 1c WBO, alsook de «openbare rechtspersoon» van artikel 1d WBO, ook door de deelnemende vertegenwoordigers van de richting of richtingen naar rato worden benoemd, herbenoemd, geschorst en ontslagen.

In hun reactie op het advies van de Onderwijsraad, waarin de samenwerkingsschool wordt afgewezen onder meer omdat de Onderwijsraad een daaraan voorafgaande wijziging van de Grondwet noodzakelijk acht, geven de ministers te kennen niet van mening te zijn dat met deze regeling het grondwettelijke stelsel wordt doorbroken. Zij hechten er sterk aan dat de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs worden gewaarborgd. Aan de materiële vereisten wordt naar hun oordeel in het geval van de regeling van de samenwerkingsscholen geheel voldaan. Zij wijzen er voorts op dat de vraag hoe een bestuur van een samenwerkingsschool verder aan die kenmerken inhoud geeft in de eerste plaats een zaak is van dat bestuur en niet van de wetgever.

Het college wijst erop dat in deze gedachtegang niet wordt ingegaan op het feit dat de wetgever in de voorgestelde opzet van samenwerkingsscholen de verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs overdraagt aan een bestuur dat bestuursleden kent, die gedeeltelijk zijn benoemd door de deelnemende vertegenwoordigers van één of meer richtingen.

Van openbaar onderwijs van overheidswege, zoals artikel 23, vierde lid, van de Grondwet voorschrijft, kan naar het oordeel van het college in de voorge-

*stelde vormen van samenwerkingsscholen voor mede openbaar onderwijs dan ook niet worden gesproken.*

*b. Voorts is in alle drie de varianten van samenwerkingsscholen voor mede openbaar onderwijs het personeel op gelijke voet benoembaar.*

*Voor de samenwerkingsschool voor mede openbaar onderwijs door middel van een stichting is dat uitdrukkelijk voorgeschreven doordat artikel 29b, tweede lid, onderdeel c, van overeenkomstige toepassing wordt verklaard. Voor openbaar onderwijs is dat ook noodzakelijk, zoals de Raad aangaf in punt 5 van zijn advies omtrent het initiatiefvoorstel-Nuis. Daarmee komt echter de vrijheid voor het bijzonder onderwijs om onderwijzend personeel van de eigen richting te benoemen in het geding. Dat zal eveneens het geval zijn, als een samenwerkingsschool niet voldoende groot is om afzonderlijke «streams» te vormen, in welk geval de bepalingen van het openbaar onderwijs prevaleren (artikel 1a, tweede lid, tweede volzin, WBO); van vrijheid van richting voor de participerende richting is dan geen sprake.*

*Het deelnemen van een richting voor bijzonder onderwijs in een samenwerkingsschool voor mede openbaar onderwijs mag dan ook naar het oordeel van het college in een planprocedure nooit reden zijn om een aanvraag voor een eigen voorziening van die richting af te wijzen. In het wetsvoorstel wordt door een wijziging van planprocedurebepalingen echter wel deze consequentie verbonden aan de samenwerkingsschool; het college doelt hier met name op het gewijzigde artikel 57 WBO, als gevolg waarvan bij de aanvraag voor een bijzondere school leerlingen niet worden meegeteld, waarvoor plaatsruimte aanwezig is op een samenwerkingsschool voor mede de aangevraagde richting (artikelsgewijze toelichting, I, onderdeel N). Deze consequentie verdraagt zich niet met de vrijheid van richting.*

*c. Het hiervoor onder a en b gestelde voert de Raad tot de opvatting dat de samenwerkingsschool die zich ten doel stelt zowel openbaar als bijzonder onderwijs aan te bieden zich niet verdraagt met het duale bestel van artikel 23 van de Grondwet; het college adviseert daarom de regelingen voor de samenwerkingsscholen voor mede openbaar onderwijs uit het wetsvoorstel te schrappen.*

9a. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangevuld met een paragraaf waarin is ingegaan op de relatie tussen artikel 23 van de Grondwet en de samenwerkingsscholen.

b. Ondergetekenden zijn het niet eens met de Raad van State dat de vrijheid van richting bij samenwerkingsscholen in het geding komt. Immers, het is geheel op basis van vrijwilligheid dat een bijzondere school besluit te gaan samenwerken met een openbare school. Daarmee accepteert de bijzondere school dat een aantal wettelijke waarborgen voor het openbaar onderwijs, ook consequenties kan hebben voor het bijzonder onderwijs. Voor het overige zij verwezen naar de paragraaf «De samenwerkingsschool en het constitutionele recht», opgenomen in de memorie van toelichting.

Wat betreft de opmerkingen van de Raad omtrent de planprocedure merken ondergetekenden op dat het standpunt van de Raad in feite leidt tot een tertium naast openbaar en bijzonder onderwijs (met de samenwerkingsschool als zelfstandig structurelement met eigen stichtings- en opheffingsnormen etc.). Dit wordt door de Raad echter afgewezen. Voor het overige verwijzen ondergetekenden naar de paragraaf over de planprocedure in de memorie van toelichting.

c. Zowel het advies van de Onderwijsraad als het advies van de Raad van State zijn voor ondergetekenden aanleiding geweest, zich te bezinnen op de regeling van de samenwerkingsscholen. De kritische opmerkingen van beide organen hebben ertoe geleid dat het wetsvoorstel ten aanzien van de regeling van de samenwerkingsscholen aanzienlijk is gewijzigd. Ondergetekenden blijven van oordeel dat niet voorbij gegaan kan worden aan de maatschappelijke werkelijkheid, dat in toenemende mate samenwerking in bestuurlijke en institutionele zin plaats vindt. In de memorie van toelichting is in dit verband gewezen op het rapport van de Tijdelijke Adviescommissie Samenwerkingsscholen, op de kabinetsreactie op het rapport van deze commissie en op de motie-de Cloe c.s. waarin de Tweede Kamer zich uitsprak voor deze wettelijke verruiming.

Om zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de diverse kritische opmerkingen, hebben ondergetekenden de regeling echter aanzienlijk aangepast. Het wetsvoorstel is op dit punt aanmerkelijk gedereguleerd. Daarmee wordt

voorkomen dat wordt vooruitgelopen op discussies omtrent samenwerkingsscholen voor zover die nog gaande zijn. Het naar aanleiding van het advies van de Raad van State aangepaste wetsvoorstel bevat geen modaliteiten meer voor de vormgeving van samenwerkingsscholen. In het bijgestelde wetsvoorstel wordt voor wat betreft de omvang van de regeling volstaan met slechts één artikel omtrent de samenwerkingsscholen. Inhoudelijk wordt volstaan met het geven van de noodzakelijke waarborgen ten aanzien van het karakter van het openbaar onderwijs.

Tot slot merken ondergetekenden op dat het advies van de Raad van State aanleiding is geweest het wetsvoorstel aanzienlijk te versoberen. Het gaat hierbij zowel om deregulering in wetstechnische zin als inhoudelijk. Verwezen zij naar de paragraaf Deregulering die is opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.

*10. De voorgestelde artikelen die de instandhouding van de openbare school door een stichting regelen, schrijven voor dat de statuten bepalen dat de stichting alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent (bijvoorbeeld artikel 29b WBO, vierde lid, onder b). Dit is een vreemde bepaling, nu de stichting zelf in de verschillende onderwijswetten als bevoegd gezag wordt aangemerkt in de begripsomschrijvingen van «bevoegd gezag van volgens deze wet bekostigde scholen». Blijkens de artikelsgewijze toelichting is bedoeld het bestuur van de stichting alle taken en bevoegdheden die eigen zijn aan het bevoegd gezag met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van de school uit te laten oefenen.*

*Hoewel, evenals bij de bijzondere scholen veelal het geval is, het bestuur van de stichting de taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag vervult c.q. uitoefent, meent de Raad dat het niet de taak is van de onderwijswetgever om de bevoegdheden binnen de rechtspersoon te regelen.*

*De Raad verwijst hier naar punt 9 van zijn eerder genoemde advies inzake het initiatiefwetsvoorstel van het Tweede-Kamerlid Nuis.*

*De Raad van State geeft U in overweging het wetsvoorstel voor zover het de regeling van de bestuursvorm van samenwerkingsscholen voor mede openbaar onderwijs betreft niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en het wetsvoorstel voor zover het de bestuursvormen van het openbaar onderwijs betreft niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden dan nadat met het vorenstaande rekening is gehouden.*

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,  
P. J. Boukema*

Ik moge u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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