

Vergaderjaar 2013–2014

33 893

Initiatiefnota van het lid Ypma: «Samenwerken voor onderwijs, over het wegnemen van wettelijke belemmeringen bij het starten en onderhouden van samenwerkingscholen»

Nr. 2

INITIATIEFNOTA

Inleiding

De schoolstrijd tussen 1840 tot 1917 heeft het onderwijs – oftewel de diversiteit van het onderwijs – bepaald. In 1917 (gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs) is weliswaar de strijdbijl begraven, maar de eerste basis voor ons onderwijsbestel was reeds gelegd in 1848 met de woorden «*Het geven van onderwijs is vrij*». De vrijheid van onderwijs is een groot goed en draagt een belangrijk deel van onze geschiedenis met zich mee. Deze geschiedenis herinnert ons aan de vrijheid die ouders hebben in de schoolkeuze en daarmee de vorming van hun kinderen. Deze geschiedenis vertelt ons hoe de diversiteit in het onderwijsaanbod vanuit de samenleving is ontstaan en diezelfde samenleving heeft verrijkt.

Anno 2014 staat deze diversiteit in het onderwijsaanbod en de keuzevrijheid van ouders echter onder druk. In bepaalde delen van het land zet de bevolkingskrimp namelijk sterk door, waardoor scholen elkaar beconcurreren en omvallen. Dit heeft verschraling van het onderwijsaanbod tot gevolg, waardoor er geen keuze meer overblijft voor ouders. Daarnaast is er, zoals artikel 23 van de Grondwet voorschrijft, niet voldoende openbaar onderwijs meer. Vooral in krimpgebieden sluiten namelijk openbare scholen de deuren.

Om de verschraling van het onderwijsaanbod vooral in krimpgebieden tegen te gaan stel ik voor om het starten van een samenwerkingschool (een school met bijzonder en openbaar onderwijs) te versoepelen. Na het schetsen van de parlementaire geschiedenis van de samenwerkingschool zal ik het voorstel nader toelichten.

Parlementaire geschiedenis van de samenwerkingschool¹

Samenwerkingscholen zijn geen bedenkfel van de wetgever. Ze ontstonden al lang voordat er een wettelijke basis hiervoor werd

¹ Zie over de parlementaire geschiedenis van de samenwerkingschool tot 1998: het proefschrift van P.W.A. Huisman, *De samenwerkingschool. Conflicterende convergentie van de juridische problematiek rond samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs*, s Gravenhage: Elsevier 2002, p. 77–142.

geschapen. Sinds de jaren zestig ontwikkelde zich een werkelijkheid van een groeiend aantal samenwerkingsscholen, die buiten de wettelijke kaders om meestal goed onderwijs realiseerden. In 1993 diende het PvdA-Kamerlid De Cloe de motie op stuk 23 070 nr. 30 in die het wenselijk noemde de mogelijkheden van samenwerkingsscholen te vergroten en deze motie kreeg ook de steun van een Kamermeerderheid.²

Wetsvoorstellen inzake de samenwerkingsschool

Toen het eerste Kabinet Kok aantrad kondigde het Regeerakkoord een wettelijke regeling van de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool aan: «De bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingsschool wordt wettelijk geregeld.»³ Vervolgens werd op 10 april 1995 het voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interim-wet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (- nu Wpo en Wec) en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) inzake samenwerkingsscholen ingediend.⁴ Dit voorstel beoogde het mogelijk te maken om openbare en bijzondere scholen institutioneel te fuseren tot één school, die zowel openbaar als bijzonder onderwijs aanbood. Dit zou moeten leiden tot een gelijkwaardigheid van de positie van openbare en bijzondere partners bij de deelname aan de samenwerkingsschool.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel bleken de meningen te verschillen over de vraag of een wettelijke regeling van de samenwerkingsschool een aanpassing van de Grondwet vergde. Deze discussie leidde ertoe dat de Onderwijsraad in 1994 over het wetsvoorstel advies uitbracht.⁵ De Raad achtte een Grondwetswijziging nodig voordat deze wettelijke regeling van de samenwerkingsschool mogelijk werd gemaakt. Ook de Raad van State had dit oordeel.⁶ Wetsvoorstel 24 137 werd gesplitst in een wetsvoorstel 24 138⁷ inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs, waarover de meningen minder uitéén liepen en een afgeslankt wetsvoorstel 24 137⁸ inzake de samenwerkingsscholen.

Wetsvoorstel 24 138 trad op 14 november 1996 in werking. In deze wet werd de mogelijkheid tot samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs nog beperkt tot samenwerking op bestuurlijk niveau.⁹ Tegen het (afgeslankte) wetsvoorstel inzake de samenwerkingsschool handhaafde men vanuit enkele fracties in de Tweede Kamer en de Raad van State grondwettelijke bezwaren. Deze betroffen vooral dat in de samenwerkingsschool het openbaar onderwijs niet van overheidswege zou worden gegeven en de vrijheid van richting niet zou zijn gewaarborgd daar de benoemingsvrijheid van het bijzonder onderwijs in gevaar zou kunnen komen. De regering trok dit wetsvoorstel vervolgens in.

² De Kamer, gehoord de beraadslaging, van oordeel, dat in een periode van schaalvergroting in het basisonderwijs de mogelijkheden voor samenwerkingsscholen vergroot dienen te worden; spreekt uit, dat een samenwerkingsschool voor onder meer het openbaar onderwijs zowel publiek als privaatrechtelijk kan worden vorm gegeven; verzoekt de regering nog dit jaar met een standpunt over de samenwerkingsschool te komen, en gaat over tot de orde van de dag.

³ *Kamerstukken II 1993/94*, 23 715, nr. 11, p. 29.

⁴ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 137, nrs. 1–2

⁵ Onderwijsraad, Den Haag: 1994.

⁶ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 137, A. p. 5–6.

⁷ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 138, nrs. 1–3.

⁸ *Kamerstukken II 1994/95*, 24 138, nrs. 1–3.

⁹ Wet van 23 april 1998 tot 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 bestuurlijke fusie tussen openbare en bijzondere scholen, *Stb.* 294.

Vervolgens werd de Onderwijsraad door de Regering gevraagd hoe artikel 23 van de Grondwet kan worden gewijzigd om de bestuurlijke vormgeving van de samenwerkingschool wettelijk te kunnen regelen, zodanig dat aan grondwettelijke bezwaren tegemoet kan worden gekomen.¹⁰

De Onderwijsraad adviseerde om artikel 23 lid 4 Grondwet als volgt te herformuleren:

«In elke gemeente wordt van overheidswege openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal *openbare* scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs, *al dan niet in de vorm van een openbare school*, gelegenheid wordt gegeven.»¹¹

De door de Onderwijsraad voorgestelde toevoegingen aan artikel 23 lid 4 Grondwet staan hier cursief. De wijziging «al dan niet een openbare school» betrof expliciet de grondwettelijke grondslag voor de samenwerkingschool. De Onderwijsraad oordeelde dat het in stand houden van een Samenwerkingschool, waarin zowel openbaar onderwijs wordt aangeboden met zo'n wijziging, ook ging voldoen aan de voorwaarde van de tweede volzin van artikel 23 lid 4 Grondwet.¹² De Onderwijsraad adviseerde ook om in artikel 23 lid 4 Grondwet het woord «voldoend» te schrappen, daar het overbodig zou zijn. De grondwettelijke zekerstelling van kwalitatief goed openbaar onderwijs was immers al neergelegd in het vijfde lid over de eisen van deugdelijkheid.¹³

De Grondwetswijziging

Op 8 november 2001¹⁴ diende Staatssecretaris Karin Adelmund een voorstel in tot wijziging van artikel 23 lid 4 Grondwet. Artikel 23 lid 4 eerste volzin Grondwet zou moeten gaan bepalen dat in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs wordt gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. De tweede volzin zou moeten voorschrijven dat volgens bij de wet te stellen regels afwijking van deze bepaling kan worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school. Dit wetsvoorstel werd aangenomen. In 2002 stemden na de Tweede Kamer ook de Eerste Kamer in eerste lezing in met de Grondwetswijziging.¹⁵ In 2006 gebeurde dit in tweede lezing.¹⁶ De Grondwet laat nu de invulling van de «bij wet te stellen regels» over aan de wetgever.¹⁷

Wetsvoorstel 32 134

Op 26 september 2009 dienden de toenmalige Staatssecretarissen Dijkma en Van Bijsterveldt (opnieuw) een wetsvoorstel in voor een wettelijke regeling van de samenwerkingschool.¹⁸ Een samenwerkingschool werd hierin omschreven als een school waarin zowel openbaar onderwijs als bijzonder onderwijs wordt aangeboden. Volgens de

¹⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 26 024, nr. 10, p. 63.

¹¹ Onderwijsraad, *Samen verder. Advies inzake de samenwerkingschool*, Den Haag: 2000, p. 13.

¹² Onderwijsraad 2000, p. 14.

¹³ Onderwijsraad 2000, p. 13.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2001/2, 28 081, nrs. 1–2.

¹⁵ Wet van 27 maart 2002, *Stb.* 171.

¹⁶ Wet van 16 maart 2006, *Stb.* 170.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2001/02, 28 081, nr. 3, p. 4.

¹⁸ *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 134, nrs. 1–3.

Memorie van Toelichting laat dit onverlet dat bijzondere scholen waarin onderwijs van meer richtingen wordt aangeboden, in de praktijk soms ook als samenwerkingschool worden aangeduid. De wetgever hoeft hiervoor echter geen regels te stellen.

Het wetsvoorstel werd op 1 februari 2011 met algemene stemmen aangenomen door de Tweede Kamer. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 24 mei 2011 zonder stemming aangenomen. Hiermee kregen samenwerkingscholen eindelijk een wettelijke grondslag.

Bevolkingskrimp

Het eigen karakter van het Nederlandse onderwijsbestel en de belangrijke kenmerken van de vrijheid van onderwijs is met name in krimpgebieden aan het aftakelen. De diversiteit in het onderwijsaanbod en de keuzevrijheid van ouders staan namelijk onder druk. Door de daling van het aantal leerlingen in bepaalde gebieden van het land is de bestaanszekerheid van scholen onzeker. Deze onzekerheid neemt toe wanneer scholen in plaats van samenwerking de concurrentiestrijd om de laatste leerling met elkaar aangaan. Concurrentie zorgt ervoor dat scholen omvallen en de deuren moeten sluiten. Hierdoor verschaalt het onderwijsaanbod en hebben ouders niets meer te kiezen. Daarnaast zijn er, gelet op de grondwettelijke bepaling (art. 23 GW), niet voldoende openbare scholen in krimpgebieden. Het is van belang dat er scholen zijn met een neutrale grondslag die alle leerlingen, ongeacht achtergrond, moeten accepteren.

Samenwerkingscholen

Scholen moeten elkaar opzoeken en de samenwerking aangaan om de keuzevrijheid van ouders te behouden en om een dekkend aanbod te kunnen krijgen voor scholen met een neutrale grondslag. Samenwerking is de oplossing om het onderwijsaanbod in een gemeente op peil te houden. Er is een vorm van samenwerking die scholen met verschillende grondslagen, met behoud van identiteit, onder één dak plaatst. Deze vorm van samenwerking wordt de samenwerkingschool genoemd die in de Grondwet is verankerd. Binnen een samenwerkingschool delen het bijzonder onderwijs en het openbaar onderwijs één gebouw en vormen daarmee één school. Door de huisvesting van een school met twee grondslagen maakt een samenwerkingschool diversiteit mogelijk en geeft ouders weer de vrijheid om tussen scholen te kiezen.

De samenwerkingschool is een uitzondering op het principe van artikel 23 van de Grondwet. Deze initiatiefnota laat deze uitzondering in stand. Deze initiatiefnota beoogt de Kamer slechts te wijzen op de wettelijke drempels waar scholen in de praktijk tegenaan lopen bij het starten van een samenwerkingschool. Wat men ziet gebeuren, is dat de praktijk zich een weg baant tussen de wettelijke belemmeringen. Zo zijn er op dit moment «informele» samenwerkingscholen. Scholen die net als een samenwerkingschool werken, maar niet de formele wettelijke stappen hebben gezet om daadwerkelijk te boek te staan als een samenwerkingschool. De wettelijke drempels moeten voor deze scholen verlaagd worden, zodat deze scholen volgens de regels een samenwerkingschool kunnen starten. Daarnaast beoogt deze initiatiefnota een aantal van de best practices uit de praktijk voor te leggen die geen wettelijke grondslag kennen, maar die door (informele) samenwerkingscholen worden ingezet voor het dagelijks bestuur van een samenwerkingschool.

Voorstel

Deze initiatiefnota heeft als doel om de wettelijke drempels voor het starten van een samenwerkingschool te verlagen. Vanwege deze

drempels zien scholen sneller af van het starten van een samenwerkings-school en starten scholen vervolgens een informele samenwerkings-school. Vanwege de bevolkingskrimp en de gevolgen die dat met zich meebrengt, is het van belang dat scholen over denominatieve grenzen heen samenwerken. Dit is in lijn met het regeerakkoord «Bruggen slaan»: *«In krimpgebieden moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn. Denominatie noch fusietoets mag daarbij in de weg staan.»* Hieronder worden die wettelijke drempels gelijktijdig beschreven met voorgestelde oplossingen.

Wettelijke criteria

Op dit moment is de opheffingsnorm van 23 leerlingen in krimpgebieden het uitgangspunt voor het starten van een samenwerkings-school. Eén van de scholen moet onder de opheffingsnorm vallen om een samenwerkings-school met een andere school aan te kunnen gaan. Dit houdt, ondanks de bereidheid van scholen, de samenwerking tegen. Het is een vreemde situatie dat mensen om wie het gaat bepaalde keuzes willen maken en de samenwerking op willen zoeken, maar tegen worden gehouden door regelgeving van bovenaf. Deze initiatiefnota beoogt de wensen vanuit de samenleving de kans en de ruimte te geven. Het criterium dat één van de scholen onder de opheffingsnorm moet vallen, dient losgelaten te worden. Het nieuwe criterium wordt gesplitst in twee nieuwe criteria. Ten eerste moeten beide scholen drie achtereenvolgende jaren minder leerlingen hebben dan 4 keer de geldende opheffingsnorm. Ten tweede dient de fietsroute tussen de twee scholen niet meer dan 5 km te zijn, zodat er in de buurt lesgegeven kan worden.

In het advies van de Raad van State destijds over de initiatiefwet samenwerkings-scholen is een voorbereidingstermijn van 6 jaar genoemd. De met opheffing bedreigde school heeft maximaal zes jaar vóór de feitelijke opheffing de tijd om de samenwerking voor te bereiden. Ik laat deze termijn van 6 jaar los. Ik hecht namelijk grote waarde aan de grondwettelijke bepaling dat het onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg der regering (artikel 23). De kwaliteit van het onderwijs mag niet eronder lijden dat formele bepalingen een vruchtbare samenwerking tussen scholen in de weg staan. Het is nog maar enkele jaren geleden dat de commissie-Dijsselbloem, moest constateren dat de overheid haar kerntaak, het zeker stellen van deugdelijk onderwijs had verwaarloosd. Het is aan de betrokken scholen zelf om te oordelen of hun leerlingenaantal zo gering is dat dit de kwaliteit van het onderwijs bedreigt. Zijn ze van mening dat dit het geval is, dan is het merkwaardig dat op formele gronden wordt bepaald dat ze dan toch nog maar een poos genoeg moeten nemen met een kwaliteit die tekortschiet. Als scholieren bijna hun hele schoolloopbaan op een school onderwijs genieten die noodgedwongen 3 achtereenvolgende jaren nog zelfstandig onder de opheffingsnorm blijft functioneren, dan is de onderwijskwaliteit daarmee ondergeschikt gemaakt aan formele regels. Ik ben van oordeel dat dit niet de bedoeling kan zijn. Het is aan de betrokken scholen zelf om te oordelen of hun leerlingenaantal zo gering is dat dit de kwaliteit van het onderwijs bedreigt.

Identiteitscommissie

Bij het oprichten van een samenwerkings-school moeten de besturen van het openbaar onderwijs en het bestuur van bijzonder onderwijs een derde rechtspersoon in het leven roepen om de samenwerkings-school in stand te houden. De oprichting van een derde rechtspersoon geeft te veel bureaucratische rompslomp. Om die reden zijn er identiteitscommissies opgericht door informele samenwerkings-scholen die, net als de derde rechtspersoon, de identiteit van beide grondslagen in de gaten houden.

Daarnaast wil ik uitgaan van gelijke uitgangsposities voor het openbaar en bijzonder onderwijs. Op grond van artikel 48 WPO mag een openbare school niets anders geven dan openbaar onderwijs. Dit zorgt ervoor dat bij een samenwerkingschool het openbaar onderwijs formeel niet opgenomen kan worden in de statuten en geen samenwerkingschool in stand kan houden. Gelijke uitgangspositie betekent dat zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs evenveel te zeggen hebben over het dagelijks bestuur van een school. Een identiteitscommissie geeft ook in dit geval ruimte. Een dergelijke identiteitscommissie wordt namelijk door het bevoegde gezag van het openbaar en bijzonder onderwijs opgericht, waar ouders, leerkrachten, besturen openbaar en bijzonder onderwijs en andere betrokkenen als de wethouder, pastoor en de dominee betrokken worden om afspraken te maken over het behouden van beide identiteiten en over de dagelijkse activiteiten (de dag openen en sluiten).

Plan van het onderwijs

Wanneer in plaats van een derde rechtspersoon een identiteitscommissie wordt opgericht, hoeven er ook geen formele statuten te worden opgesteld. Het is echter van belang om bepaalde zaken te regelen. Om die reden wordt in deze nota voorgesteld om een «plan van het onderwijs» op te laten stellen door de identiteitscommissie, waar de afspraken worden vastgelegd. In dit plan dienen beide grondslagen en identiteiten te worden benoemd.

Inbreng derden (het veld)

De initiatiefnota is voorgelegd aan personen die regelmatig te maken hebben met de wettelijke belemmeringen bij het starten en onderhouden van samenwerkingscholen. Uit hun verhalen kwam duidelijk naar voren dat schoolbesturen en het veld graag willen samenwerken voor het behoud van hun school, denominatie etc., maar tegengewerkt worden door regelgeving en door onduidelijkheden over hoe ver een dergelijke samenwerking vorm zou moeten krijgen. Bovendien gaven zij aan dat de wettelijke voorwaarde dat één van de scholen onder de opheffingsnorm dient te vallen de voornaamste belemmering vormt voor het starten van een samenwerkingschool.

Financiële consequenties

De voorstellen die in dit initiatief worden beschreven, brengen geen bijzondere financiële consequenties met zich mee. De nota is bedoeld om wettelijke belemmeringen weg te nemen bij het starten en onderhouden van samenwerkingscholen.

Tot slot

De Staten Generaal en de regering maken samen wetgeving, maar de praktijk en de samenleving is soms verder dan die regels. Ook in het geval van de samenwerkingscholen is de samenleving en de praktijk veel verder en proberen zich een weg te banen tussen alle wettelijke drempels en belemmeringen. Deze initiatiefnota beoogt die wettelijke drempels te verlagen en de belemmeringen te voorkomen, zodat de wens vanuit de samenleving om over denominatieve grenzen heen samen te werken wordt vergemakkelijkt. Vooral in krimpgebieden, waar de vrijheid van onderwijs en de keuzevrijheid van ouders onder druk staan, is deze samenwerking hard nodig. Deze initiatiefnota is een stap in de goede richting.

Beslispunt

In de initiatiefnota staat een aantal concrete voorstellen dat naar mijn mening zo spoedig mogelijk ingevoerd moet worden. Aan de hand van de proeve van een wetsvoorstel kunnen in ieder geval de wettelijke belemmeringen weggenomen worden. Ik wil in de eerste plaats graag een beleidsreactie van het kabinet op de initiatiefnota, waarbij alle voorstellen en de proeve van een wetsvoorstel worden meegenomen¹⁹. In de tweede plaats wil ik graag dat het kabinet, in lijn met deze initiatiefnota, de wet- en regelgeving wijzigt.

Ypma

¹⁹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer