

Vergaderjaar 2016–2017

34 512

Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen (Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool)

F

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 mei 2017

Deze memorie van antwoord wordt gegeven mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Met het voorlopig verslag verzoekt u om een beleidsreactie op de voorlichting die de Afdeling advisering van de Raad van State op uw verzoek heeft gegeven.

Wetsvoorstel

Het wetsvoorstel stelt een beperkte verruiming voor van de mogelijkheden om een samenwerkingsschool – een fusieschool van zowel openbaar als bijzonder onderwijs – tot stand te brengen. Bovendien heeft het voorstel als doel de bestuurlijke inrichting ervan te vereenvoudigen. Op deze manier wordt tegemoetgekomen aan de maatschappelijke behoefte aan samenwerkingsscholen in dunbevolkte gebieden met dalende leerlingenaantallen. Daartoe wordt onder andere voorgesteld het continuïteitscriterium (inhoudende dat een van beide te fuseren scholen met opheffing wordt bedreigd) te versoepelen. Ook regelt het wetsvoorstel dat een samenwerkingsschool in stand gehouden kan worden door een stichting voor openbaar bestuur.

In haar advies over het wetsvoorstel heeft de Afdeling advisering opgemerkt dat de voorgestelde verruiming van de mogelijkheid om een samenwerkingsschool te vormen door middel van een aanpassing van het continuïteitscriterium zodanig was dat de samenwerkingsschool in strijd met de Grondwet een reguliere variant zou worden. Ook wees de Afdeling er op dat de overheidsstichting geen bevoegd gezag van een samenwerkingsschool kan zijn, omdat de overheid geen bijzonder onderwijs kan aanbieden zonder in conflict te komen met de voor haar geldende eisen van levensbeschouwelijke neutraliteit en algemene benoembaarheid van het personeel.

Continuïteitscriterium

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering over het wetsvoorstel heeft de regering gekozen voor een aanpassing van het continuïteitscriterium. Ik heb er kennis van genomen dat de Afdeling van mening is dat ook na die aanpassing het wetsvoorstel niet past binnen de kaders van artikel 23 van de Grondwet, omdat de gekozen invulling van het continuïteitscriterium er toe leidt dat getalsmatig een – naar het oordeel van de Afdeling – te groot aantal scholen samenwerkingschool zou kunnen worden, waardoor geen sprake meer zou zijn van een uitzondering op het duale stelsel. De regering deelt die opvatting niet.

Zoals de Afdeling terecht stelt, heeft de grondwetgever bepaald dat een samenwerkingschool een uitzondering is op het duale stelsel.¹ Zo'n school kan slechts tot stand komen in uitzonderingssituaties, namelijk alleen als gevolg van fusie van twee of meer bestaande scholen en wanneer een school met opheffing wordt bedreigd.²

In de huidige wetsbepalingen is daarom tot uitdrukking gebracht dat een samenwerkingschool alleen tot stand kan komen:

- a. door overdracht van de instandhouding van bestaande openbare en bijzondere scholen aan een stichting waarvan het statutaire doel in ieder geval is het in stand houden van een samenwerkingschool;
- b. en indien door de totstandkoming van de samenwerkingschool de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs gehandhaafd kan blijven en wordt voorkomen dat een of meer daarbij betrokken scholen wordt opgeheven of niet meer voor bekostiging in aanmerking komt (verder aan te duiden als: opheffing). Het bevoegd gezag van de betreffende school toont dat aan op basis van een prognose van de ontwikkeling van het aantal leerlingen waaruit blijkt dat die school binnen een termijn van zes jaar dreigt te worden opgeheven of niet meer te worden bekostigd.

Met het criterium onder b. (het zogenoemde continuïteitscriterium) heeft de wetgever het mogelijk gemaakt dat een samenwerkingschool gevormd kan worden wanneer een bestuur kan aantonen dat sprake is van geleidelijke terugloop van leerlingaantallen, waardoor een school binnen zes jaar dreigt te worden opgeheven. In de memorie van toelichting van het toenmalige wetsvoorstel inzake de samenwerkingscholen is hierover het volgende opgemerkt: «Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is gekozen voor een termijn van zes jaar waarop de prognose betrekking moet hebben. Door het opnemen van dit objectieve criterium wordt voorkomen dat een samenwerkingschool te vroeg van start zou kunnen gaan. Zoals de Raad van State aangeeft in zijn advies wordt op deze wijze recht gedaan aan het uitgangspunt dat de samenwerkingschool alleen is toegestaan in uitzonderingssituaties.»³

De Afdeling heeft destijds het huidige criterium, waarbij de dreigende opheffing op het moment van de institutionele fusie zich nog niet daadwerkelijk heeft geopenbaard, wél in lijn geacht met de grondwettelijke uitzonderingspositie van de samenwerkingschool. In dit advies speelden aantallen van destijds bestaande scholen die in potentie samenwerkingschool zouden kunnen worden volgens de normen van het destijds luidende wetsvoorstel geen rol.

¹ *Kamerstukken II 2002/03, 28 726, nr. 5.*

² *Kamerstukken II 2002/03, 28 726, nr. 5, p. 3.*

³ *Kamerstukken II 2009/10, 32 134, nr. 3, p. 5 en Kamerstukken II 2009/10, 32 134, nr. 4, p. 3.*

Het door de regering voorgestelde continuïteitscriterium bouwt voort op het uitgangspunt van het huidige continuïteitscriterium en op de manier waarop daar destijds naar is gekeken, maar vult dat op een andere wijze in. Schoolbesturen moeten nog steeds aantonen dat sprake is van geleidelijke terugloop van leerlingaantallen waardoor een school over een aantal jaren dreigt te moeten worden opgeheven. Dat gebeurt echter niet aan de hand van een leerlingprognose over zes jaar, maar door een gerealiseerd aantal leerlingen een of twee schooljaren voorafgaand aan de beoogde fusiedatum. Dit is dus feitelijk een verstrakking van de norm, ingegeven door uitvoeringstechnische overwegingen. De norm die bepaalt of een school met opheffing wordt bedreigd, is niet meer alleen de opheffingsnorm zelf maar ook een marge boven de opheffingsnorm, die afneemt naarmate de opheffingsnorm hoger is. Deze wijze van invullen, een verruiming dus, komt overeen met het advies van de Onderwijsraad.⁴ Door de afnemende marge boven de opheffingsnorm biedt het continuïteitscriterium in de dunbevolkte gebieden de ruimte om een samenwerkingsschool te vormen, maar in dichtbevolkte gebieden is de ruimte er minder. Reden voor aanpassing van de huidige norm is dat het huidige instrument van een leerlingprognose over een periode van zes jaar niet goed werkt bij kleine scholen, omdat bij lage leerlingaantallen is gebleken dat de prognose onbetrouwbaar kan zijn. Om die reden heeft de regering ervoor gekozen om bij het continuïteitscriterium uit te gaan van het gerealiseerde aantal leerlingen op een peildatum. Besturen zijn gebaat bij een criterium dat gebaseerd is op de huidige, feitelijke situatie.

Zoals eerder opgemerkt in de wetsbehandeling, is de behoefte van de praktijk weliswaar niet doorslaggevend, maar kan deze wel een reden zijn om binnen het grondwettelijk kader een andere invulling te zoeken.⁵ Deze opvatting is naar mijn mening in lijn met hetgeen de Onderwijsraad en het NCOR in hun adviezen stellen. Mede gelet op de algehele (grondwettelijke) verantwoordelijkheid van de regering voor het onderwijsbestel wil ik binnen de grondwettelijke grenzen kunnen inspelen op veranderingen in de maatschappij. Volgens mij zorgt de voorgestelde aanpassing voor de benodigde balans tussen deze spanningsvelden. De tot nu toe gehanteerde historisch-grammaticale uitleg van het grondwetsartikel op het punt van de samenwerkingsschool behoeft daarom wellicht aanpassing, bijvoorbeeld door toepassing van een teleologische interpretatie. Het kan toch immers niet de bedoeling zijn dat de wetgever zich heeft ingespannen om de Grondwet te wijzigen, gevolgd door een aanpassing van de betreffende onderwijswetten, om vervolgens, na een wetgevingsproces van ongeveer 20 jaar, nu te moeten constateren dat geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid in de onderwijswetten om samenwerkingsschool te worden. Vooral nu in de praktijk blijkt dat ook vaak wordt gekozen voor de constructie, van «informele samenwerkingsscholen».

Kortom, continuïteit blijft in het wetsvoorstel een belangrijke norm. Die wordt gerelateerd aan de opheffingsnorm. Met betrekking tot de hoogte van deze objectieve norm zijn binnen de Grondwet verschillende standpunten mogelijk. Het wetsvoorstel hanteert de norm conform het voorstel van de Onderwijsraad, terwijl de Raad van State een striktere norm hanteert, die nauwelijks een verruiming betreft ten opzichte van de huidige situatie. Het wetsvoorstel beoogt de totstandkoming van de samenwerkingsschool te versoepelen zodanig dat de samenwerkingsschool uiteraard wel een uitzonderingsvariant binnen het onderwijs-

⁴ Het idee om een marge bovenop de opheffingsnorm te laten afnemen naarmate de opheffingsnorm groter is, is afkomstig van de Onderwijsraad, zie Advies Wetsvoorstel samenwerkingsscholen, 2015, blz. 11.

⁵ *Kamerstukken II* 2015/16, 34 512, nr. 4.

aanbod zal blijven, maar ook weer niet zo'n uitzondering dat het geen optie is voor scholen waarvoor de samenwerkingsschool de continuïteit van het openbaar dan wel het bijzonder onderwijs in een regio kan waarborgen.

Ter illustratie nog het volgende.

Op basis van de huidige wet zouden (met uitsluitend een getalsmatige benadering) bijna 16 procent van de basisscholen aan het continuïteitscriterium voldoen, waardoor deze scholen potentieel een samenwerkingsschool kunnen worden. In werkelijkheid zijn het er nul. Dat geeft dus al aan dat scholen niet altijd gebruik maken van de mogelijkheid ondanks dat ze dit conform kwantitatieve criteria in de wet wel zouden mogen. De suggestie die de Afdeling heeft gedaan in de door u gevraagde voorlichting zou er toe leiden dat in theorie 21 procent van de basisscholen samenwerkingsscholen zouden kunnen worden. Op basis van het wetsvoorstel (en het advies van de Onderwijsraad) zou een derde (33 procent) van alle basisscholen een samenwerkingsschool kunnen worden. Uit deze cijfers blijkt dat er geen eenduidig «getal» is voor de vaststelling of nog sprake is van een uitzondering op het duale stelsel. Overigens is het in het voorstel van de Afdeling in sommige gevallen juist in dichtbevolkte gebieden gemakkelijker om een samenwerkingsschool te vormen dan in het voorstel van de regering. In het voorstel van de regering kan bij een opheffingsnorm van 200 een samenwerkingsschool gevormd worden bij een daadwerkelijk leerlingenaantal van 200 leerlingen. In het voorstel van de Afdeling kan dit al wanneer er met een prognose aangetoond kan worden dat die grens van 200 leerlingen binnen zes jaar bereikt wordt. Wanneer er sprake is van een significante daling van het aantal leerlingen (bijvoorbeeld 15 procent in die zes jaar), zou dat dus al bij een leerlingenaantal van 230 leerlingen kunnen.

Daarnaast is de regering van oordeel dat de vraag of er sprake is van een uitzonderingsconstructie niet uitsluitend beantwoord kan worden aan de hand van het aantal scholen dat rekenkundig een samenwerkingsschool zou kunnen worden, maar dat juist ook moet worden gekeken naar de factoren die er toe leiden dat besturen niet zullen kiezen voor een samenwerkingsschool. Het vormen van een samenwerkingsschool blijft immers altijd aan meer voorwaarden verbonden dan een reguliere fusie of bestuursoverdracht of eenvoudigweg de school waar het om gaat «gewoon» te laten doorgaan in de bestaande toestand. Daarnaast is ook instemming van de medezeggenschap vereist en ook dit ligt bij de vorming van een samenwerkingsschool altijd ingewikkelder dan bij de andere opties. In de praktijk zullen scholen en schoolbesturen zich dan ook eerst afvragen of het inslaan van de ingewikkelder weg van de totstandkoming van een samenwerkingsschool voor hen voordelen biedt.

Samenwerkingsschool onder openbaar bestuur

De opvatting van de Afdeling advisering over het tweede punt (samenwerkingsschool onder openbaar bestuur) komt overeen met die in het eerder uitgebrachte advies en daarop is ingegaan in het nader rapport. Ik vind het te betreuren dat de Afdeling in de voorlichting nauwelijks is ingegaan op het (in mijn ogen belangrijkste grondwettelijke) argument dat de regering in het nader rapport heeft gegeven, te weten de gelijkwaardigheid van openbaar en bijzonder onderwijs. De Afdeling merkt in dit verband slechts op «dat deze vergelijking geen steek houdt» (pag. 7). De regering is van mening dat het nooit de bedoeling van de (grond)wetgever kan zijn geweest dat de uitwerking van artikel 23 een ongelijkheid binnen het duale stelsel teweeg zou brengen, iets wat met de onderwijspacificatie 100 jaar geleden juist geprobeerd werd te voorkomen. Daarbij

had de grondwetgever met de wijziging van artikel 23, vierde lid, als doel voor ogen dat het openbaar en het bijzonder onderwijs dezelfde mogelijkheden tot samenwerking moet hebben.⁶ Dat in de huidige situatie de mogelijkheid om een samenwerkingsschool te vormen slechts open staat voor besturen met een privaatrechtelijke rechtsvorm, zorgt voor een ongelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Dit geldt te meer nu vrijwel alle openbare scholen op afstand zijn gezet van de gemeente en in stand worden gehouden door openbare stichtingen. Het beperken van de voorstellen van de regering tot alleen bijzondere besturen en samenwerkingsbesturen zou deze ongelijkheid nog verder versterken. Juist het element van gelijkwaardigheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs is voor de regering reden geweest om de mogelijkheid te openen dat ook openbare besturen een samenwerkingsschool in stand kunnen houden. Daarnaast verwacht ik dat een beperking tot alleen bijzondere besturen het vormen van een samenwerkingsschool onaantrekkelijk zal maken voor het veld. De wens is immers in veel gevallen om te komen tot een uitruil – waarbij het gaat om meerdere samenwerkingsscholen, bijvoorbeeld in een bepaald gebied – waarbij zowel het openbare als het bijzondere bestuur scholen overeind zouden kunnen houden. Een dergelijke beperking zou betekenen dat het aandeel scholen onder openbaar bestuur sterker zou afnemen. Een dergelijk onderscheid is wat betreft de regering niet te rechtvaardigen.

Het toezicht houden op de identiteit van de samenwerkingsschool is in de huidige wetgeving belegd op bestuursniveau. De Grondwet staat er naar het oordeel van de regering niet aan in de weg dat dat wordt verplaatst naar het niveau van de school (een evenwichtig samengestelde identiteitscommissie). De invulling van de identiteit (waaronder in dit wetsvoorstel zowel het openbare karakter als de identiteit van het bijzonder onderwijs wordt verstaan) speelt zich immers af binnen de muren van de school.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

⁶ *Kamerstukken II 2002/03, 28 726, nr. 5, p. 3 en Handelingen I 2005/06, p. 20–938.*