

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

In verschillende gebieden in Nederland is leerlingendaling een groot probleem. Vooral in kleine dorpen waar nu veelal nog meerdere basisscholen van verschillende denominaties én een openbare school staan, is het voortbestaan van die scholen in het geding. Schoolbesturen en ouders in kleine dorpen geven aan dat zij de samenwerkingsschool (een school waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs gegeven wordt) zien als een oplossing voor hun probleem. De regelgeving is nu echter zodanig complex dat scholen en besturen veelal op zoek gaan naar meer informele oplossingen.

Leerlingendaling en ook de samenwerkingsschool staan volop in de politieke belangstelling. In het regeerakkoord staat dat 'denominatie noch fusietoets' een belemmering mag zijn voor samenwerking in het onderwijs. In de beleidsvisie leerlingendaling (mei 2013) is aangekondigd dat de regelgeving hiervoor versoepeld zal worden. In de uitwerkingsbrief leerlingendaling (mei 2014) is deze versoepeling nader uitgewerkt. Vanuit de Tweede Kamer is gevraagd om de regelgeving te versoepelen. Kamerlid Ypma heeft hierover een initiatiefnota ingediend waarover op 30 juni een notaoverleg is gevoerd. In dat notaoverleg is door de Tweede Kamer overwegend positief gereageerd op de voorstellen uit de uitwerkingsbrief.

2. Wie zijn betrokken?

Schoolbesturen in het po, vo en so

Vooral schoolbesturen in gebieden met leerlingendaling hebben belang bij een uitwerking van de wetgeving die voor hen werkbaar is. De geplande vereenvoudiging is mede gebaseerd op gesprekken met deze besturen.

Sectorraden en besturenorganisaties

Besturenorganisaties van scholen met verschillende confessionele identiteiten, maar ook de Vereniging voor Openbaar Onderwijs (VOO) vinden het van belang dat de positie van de verschillende denominaties en het openbaar onderwijs goed worden gewaarborgd. In gesprekken over leerlingendaling met deze organisaties is ook stilgestaan bij de problematiek van de samenwerkingsschool.

De sectorraden (PO-Raad en VO-raad) zijn van mening dat samenwerking in gebieden met leerlingendaling moet worden vergemakkelijkt, en zijn daarom voorstander van een vereenvoudiging. De brieven aan de Tweede Kamer over leerlingendaling waarin ook de voorstellen voor de samenwerkingsschool zijn opgenomen zijn met de sectorraden besproken.

Ouders & leerlingen

Voor ouders in gebieden met leerlingendaling is het van belang dat hun kinderen op een school terecht kunnen die aansluit bij hun overtuiging en levensvisie. Een samenwerkingsschool is daarvoor bijvoorbeeld in kleine dorpen een goede optie. In deze constructie zullen er niet willekeurig scholen verdwijnen of open worden gehouden, maar kan - indien alle partijen dat wensen - één school gevormd worden waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven.

Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het openbaar onderwijs. Aangezien in een samenwerkingsschool zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven, zijn ook gemeenten betrokken bij deze regelgeving. Ook de VNG zal als koepel van gemeenten hierbij betrokken zijn. De Kamerbrieven over leerlingendaling waarin ook de voorstellen voor de samenwerkingsschool zijn opgenomen zijn met de VNG besproken.

3. Wat is het probleem?

De huidige wettelijke regeling is ontoereikend om de ontwikkelingen in de praktijk in goede banen te leiden. In het basisonderwijs groeit het aantal informele samenwerkingsscholen. Deze ontstaan weliswaar uit fusie tussen een openbare en bijzondere school, maar bieden ouders, leraren, leerlingen en overheid geen formele garanties dat op langere termijn zowel het openbare karakter als de bijzondere identiteit zullen blijven bestaan. In het voortgezet onderwijs is er op dit moment minder dan in het basisonderwijs sprake van een dergelijke informele praktijk, maar is het van belang voor scholen dezelfde mogelijkheden te creëren als in het primair onderwijs om in te spelen op de gevolgen van leerlingendaling. Ook in het voortgezet onderwijs zullen de gevolgen van de leerlingendaling de komende jaren groter worden dan nu het geval is.

4. Wat is het doel?

Het doel van de wetwijziging is eraan bij te dragen dat er ook in gebieden met leerlingendaling een scholenaanbod tot stand komt dat recht doet aan de diversiteit van het Nederlandse onderwijs. Door de vorming van formele samenwerkingsscholen eenvoudiger te maken, wordt het mogelijk dat in kleine dorpen niet twee of drie kleine scholen worden opengehouden, of dat willekeurig scholen verdwijnen, maar dat er één onderwijsvoorziening ontstaat die aansluit bij de wensen van de diverse ouders. Tevens draagt dit bij aan een doelmatiger onderwijsaanbod. Ouders en leerkrachten hebben hierdoor meer waarborgen dat de keuze voor een samenwerkingsschool een bestendige is. De wetwijziging biedt hen de mogelijkheid actie te ondernemen als aan de in de samenwerkingsschool betrokken identiteiten geen recht wordt gedaan.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

In verschillende gebieden in Nederland is (toekomstige) leerlingendaling een groot probleem. Hierdoor wordt de vraag naar samenwerkingsscholen groter. De reden dat formele samenwerkingsscholen nu moeizaam tot stand komen ligt in de complexiteit van de wetgeving. Alleen de wetgever kan dit oplossen. Daarmee is een overheidsinterventie gerechtvaardigd.

6. Wat is het beste instrument?

De enige manier om de mogelijkheden voor de vorming van een samenwerkingsschool te verruimen is door de wet aan te passen. Dit geldt op twee punten, het criterium voor totstandkoming van de samenwerkingsschool en de bestuurlijke vormgeving. Omdat deze wetgeving sterk raakt aan artikel 23 van de Grondwet (het grondwetsartikel moest worden gewijzigd om de samenwerkingsschool mogelijk te maken), is een advies hierover gevraagd aan het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR). Het NCOR heeft in dit advies de grondwettelijke kaders geschetst die het ziet voor de samenwerkingsschool. Dit advies is gebruikt bij het opstellen van het voorstel.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Voor het scholenveld betekenen deze wijzigingen dat de wetgeving veel beter zal aansluiten bij de praktijk. Besturen hebben daarbij aangegeven graag bereid te zijn aan voorwaarden te voldoen om een samenwerkingsschool te mogen worden, mits deze ook praktisch uitvoerbaar zijn. Daaraan wordt in dit voorstel tegemoetgekomen.

Voor ouders – zeker in gebieden met leerlingendaling – geldt dat zij de voorkeur hebben voor een duurzame onderwijsvoorziening in de buurt. De nieuwe regelgeving van de samenwerkingsschool kan er aan bijdragen dat er een bereikbaar en doelmatig onderwijsaanbod blijft in dunbevolkte gebieden.

De bedoeling van het wetsvoorstel is uitdrukkelijk niet dat er een groot aantal samenwerkingsscholen ontstaat. De samenwerkingsschool blijft – zoals dat ook in artikel 23 van de Grondwet is bepaald – een uitzondering binnen het duale bestel. Wel geeft de overheid door deze wetgeving een signaal naar het onderwijsveld dat zij bereid en in staat is om regelgeving aan te passen om regio's met leerlingendaling te ondersteunen in het bieden van een goed voorzieningenaanbod.

