

Vergaderjaar 2015–2016

31 135

Plan van Scholen

Nr. 57

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 28 oktober 2015

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 2 juli 2015 inzake het wegnemen ongelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs (Kamerstuk 31 135, nr. 57).

De Staatssecretaris heeft deze vragen beantwoord bij brief van 27 oktober 2015. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic

1

Kunt u uiteenzetten welke onwenselijkheden er, na het doorvoeren van de in deze brief genoemde aanpassingen, nog bestaan?

Naast de onderwerpen die in mijn brief van 2 juli 2015 aan de orde komen, zijn in de brede inventarisatie die ik het afgelopen jaar heb uitgevoerd (in overleg met de vertegenwoordigende organisaties voor het openbaar en bijzonder onderwijs, de sectorraden, een heel aantal bestuurders en schoolleiders uit het openbaar onderwijs en de VNG) geen verdere onwenselijke verschillen naar voren gekomen.

2

Welke stappen zijn de afgelopen jaren gezet om de positie van het openbaar en bijzonder onderwijs met elkaar in lijn te brengen?

Sinds 1996 hebben gemeenten de mogelijkheid om het openbaar onderwijs te verzelfstandigen. Het openbaar onderwijs is daarmee in een vergelijkbare rechtspositie gebracht met het bijzonder onderwijs. Medio 2015 is het openbaar onderwijs in het overgrote deel van de gemeenten verzelfstandigd.¹ Sinds 1 augustus 2010 is de wet Goed onderwijs, goed bestuur van kracht, die het voor verzelfstandigd openbaar onderwijs mogelijk maakt om een raad van toezicht in te stellen. Op 1 januari 2013 is een wetswijziging in werking getreden die (net als verzelfstandigde openbare schoolbesturen in het voortgezet onderwijs) ook verzelfstandigde openbare schoolbesturen in het primair onderwijs het recht geeft zelf het initiatief te nemen tot het stichten van een school. Met diezelfde wetswijziging kregen besturen voor openbaar primair onderwijs de bevoegdheid om zelf te beslissen over de opheffing van een school (mits zij de gemeente in de gelegenheid stellen die school over te nemen) en kan een groep ouders een verzoek indienen voor het stichten van een openbare school. Met deze maatregelen is de positie van (schoolbesturen in) het openbaar primair onderwijs grotendeels in lijn gebracht met die van het bijzonder onderwijs.

3

Wanneer verwacht u het onderzoek over schatkistbankieren af te ronden en met een besluit te komen over het al dan niet handhaven van de gemeentelijke garantstelling?

Volgens planning wordt het interdepartementale beleidsonderzoek (IBO) over schatkistbankieren voor de zomer van 2016 afgerond. Ik kom daarna op basis van de uitkomsten met een besluit over het al dan niet handhaven van de gemeentegarantie.

4

Heeft u ook verkend op welke manieren u ongelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs zou kunnen wegnemen bij het eigen vermogen van scholen en de derde geldstroom die naar scholen kan gaan?

Voor mijn brief heb ik een brede verkenning gehouden naar ongewenste verschillen tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Daar maakten ook deze thema's deel van uit. Ik zie geen ongewenste verschillen bij het eigen vermogen en de derde geldstroom die naar scholen kan gaan. De opbouw van eigen vermogen en de derde geldstroom die naar scholen kan gaan zijn bovendien een verantwoordelijkheid voor de instellingen zelf.

¹ In totaal is in veertien gemeenten (een deel van) het openbaar onderwijs niet verzelfstandigd. In het primair onderwijs vormen elf gemeenten het bevoegd gezag van een of meer scholen (waarvan vier middels een bestuurscommissie). In het voortgezet onderwijs geldt dat voor zeven gemeenten (waarvan één middels een bestuurscommissie).

5

Op welke wijze bent u voornemens de sector te informeren over de wijziging betreffende de nieuwe interpretatie van artikel 48, lid 4, van de Wet op het primair onderwijs?

Ik informeer de sector via de gebruikelijke kanalen, zoals de nieuwsbrieven van mijn ministerie. Daarnaast is dit onderwerp regelmatig punt van aandacht in contact met VOS/ABB en is hierover in het kader van mijn brief van 2 juli 2015 gesproken met de VOO en de CBOO.² Via deze organisaties zal eveneens de achterban van openbare schoolbesturen worden geïnformeerd over de wijziging.

6

Welke andere activiteiten kunnen openbare scholen in de toekomst oppakken als artikel 48, lid 4, van de Wet op het primair onderwijs ruimer wordt gelezen?

Het moet hierbij gaan om activiteiten die nauw verbonden zijn met het geven van openbaar onderwijs en die redelijkerwijs dienstbaar zijn aan een goede invulling van dat doel. Buitenschoolse opvang en kinderopvang zonder winstoogmerk zijn voorbeelden van activiteiten die openbare scholen binnen dat kader kunnen uitvoeren.

7

Ziet u ook op korte termijn al mogelijkheden om het voor een stichting openbaar onderwijs mogelijk te maken om een samenwerkingschool in stand te houden?

Om dit mogelijk te maken is een wetswijziging nodig. Zoals reeds aangekondigd is daarom een wetsvoorstel in voorbereiding, dat aansluit bij de praktijk zoals die zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad van State en ontvangt u waarschijnlijk voor het einde van dit jaar.

8

Waarom ziet u af van de reguliere procedure van wetswijziging inzake kinderopvang en openbaar onderwijs, terwijl in de beleidsbrief wordt beschreven dat de bedoeling van de wetstekst en de toelichting klip en klaar is?

De bedoeling van de bepaling moet worden gezien in de context waarin de wetstekst tot stand is gekomen. Sinds 2007 heeft het onderwijs echter een wettelijke taak gekregen ten aanzien van de buitenschoolse opvang. Daarom ben ik van mening dat het geven van mogelijkheden om hier praktisch handen en voeten aan te geven, past binnen de oorspronkelijke bedoeling van de wetstekst. Een wetswijziging zou bovendien veel tijd kosten. Openbare besturen die op dit moment (net als bijzondere besturen) het initiatief willen nemen voor in eigen beheer uitvoeren van kinderopvang zijn geholpen met een snelle handreiking, en zijn niet gebaat bij een oplossing die enkele jaren duurt om te realiseren.

9

Hoe waarborgt u dat een stichting die openbaar onderwijs en kinderopvang verzorgt geen winst maakt, nu bij gebreke van een wetswijziging een met het bijzonder onderwijs vergelijkbare bepaling dat de rechtspersoon geen winst mag maken, komt te ontbreken?

² VOS/ABB: Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen; VOO: Vereniging Openbaar Onderwijs; CBOO: Landelijk Platform Openbaar Onderwijs.

De ruimere interpretatie van artikel 48, lid 4, van de Wet op het primair onderwijs (WPO) doet vanzelfsprekend niets af aan de beperking dat ook openbare scholen geen commerciële doelstelling en daarmee winst-oogmerk mogen hebben. Deze beperking wordt ook tot uitdrukking gebracht in de in mijn brief van 2 juli genoemde voorwaarde dat het moet gaan om activiteiten die nauw verbonden zijn met het geven van openbaar onderwijs en die redelijkerwijs dienstbaar zijn aan een goede invulling van dat doel. Daar vallen commerciële activiteiten niet onder.

10

Wat is er bekend over de manier waarop gemeenteraden de (mogelijkheid tot) uitvoering van hun controlerende taak met betrekking tot het bestuur van de stichting voor openbaar onderwijs ervaren? Ervaren gemeenteraden hun «bemoeienis» met het bestuur van de stichting voor openbaar onderwijs ook als «te strikt» of leven hierover andere sentimenten onder gemeenteraden?

De rol van de gemeente in het toezicht op openbare scholen is veranderd door de verzelfstandiging en door de inwerkingtreding van de Wet goed onderwijs, goed bestuur. Om tegemoet te komen aan vragen van hun leden over de relatie tussen het verzelfstandigd openbaar onderwijs en het gemeentebestuur hebben VOS/ABB en gemeenten in 2012 samen een brochure uitgebracht met de spelregels rond deze relatie. Uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van onderwijsbesturen is gebleken dat door besturen desondanks wordt ervaren dat de rol van de gemeenteraden verschillend wordt ingevuld. Ik heb hierover nog niet gesproken met de gemeenten. Zoals aangekondigd in mijn brief ga ik de komende maanden met de VNG en vertegenwoordigende partijen in het openbaar onderwijs in gesprek over dit onderwerp.

11

Bent u bekend met uitspraken van rechtbanken die bepalen dat gemeenten geen overwegende invloed hebben op het openbaar onderwijs wanneer het aantal bindende voordrachten van andere geledingen voor de raad van toezicht te groot is? Is er afstemming met de VNG³ over de wijze waarop het minimum waarmee de overwegende invloed van de gemeente vormgegeven dient te worden?

Ik ben bekend met de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 5 februari 2015. Op 13 augustus 2015 heeft de Centrale Raad van Beroep de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep echter vernietigd. De situatie waarin de statuten van een stichting openbaar onderwijs niet conform de wet zouden zijn vormgegeven, betekent volgens de Centrale Raad niet dat het karakter van het onderwijs als het ware van rechtswege zou omslaan van openbaar naar bijzonder onderwijs en de werknemers daarmee hun status als ambtenaar zouden verliezen. In een dergelijk geval is eenvoudigweg sprake van een gebrekkige wetsuitvoering die hersteld moet worden.

De situatie waarin het statutair bepaalde aantal bindende voordrachten meer dan de helft van de leden van de raad van toezicht betreft (waardoor de gemeente geen overwegende invloed meer heeft op de stichting) moet naar mijn mening worden gekwalificeerd als een dergelijke gebrekkige wetsuitvoering die hersteld moet worden doch geen invloed heeft op de ambtelijke status van het personeel van de stichting. Ik zal dit onderwerp agenderen voor het bestuurlijk overleg dat ik in december met de VNG heb.

³ VNG: Vereniging van Nederlandse Gemeenten

12

Wanneer beschouwt u de interactie tussen gemeenten en stichtingen voor openbaar onderwijs als «efficiënt»? Op basis van welke criteria bepaalt u dit?

Het uiteindelijke doel is goed toezicht van de gemeente op het openbaar onderwijs. Dit is in mijn ogen efficiënt wanneer de controlerende taak van de gemeente naar ieders tevredenheid wordt ingevuld, met daarbij een zo laag mogelijk ervaren administratieve last voor zowel gemeente als onderwijsbestuur. De rol- en taakverdeling zoals vastgelegd in de wet zijn hierbij het uitgangspunt.

13

Welke mogelijkheden hebben ouders die de grondslag van een school voor bijzonder onderwijs accepteren, maar niettemin worden geconfronteerd met een weigering als zij hun kind aanmelden, zonder dat de school een consequent en consistent toelatingsbeleid voert en expliciteert in de schoolgids, om deze weigering juridisch aan te vechten? Hoe vaak hebben ouders de afgelopen jaren zo'n weigering juridisch aangevochten?

Ouders hebben de mogelijkheid om bij het bevoegd gezag bezwaar aan te tekenen tegen de beslissing om hun kind niet toe te laten. De instelling is dan verplicht om het besluit te heroverwegen en nader te onderbouwen. Indien bij de toelatingsbeslissing ook de invulling van extra ondersteuning een rol speelt, kunnen ouders het geschil ook voorleggen aan de tijdelijke, landelijke geschillencommissie passend onderwijs. Ouders kunnen tenslotte een procedure aanspannen bij de onafhankelijke rechter. Hier is slechts in een zeer beperkt aantal gevallen sprake van geweest.

14

Valt het ontbreken van signalen die u heeft ontvangen die aanleiding geven tot zorg over misbruik van het recht op toelatingsbeleid, wellicht vooral te verklaren uit het verschijnsel dat ouders uiteindelijk meestal maar genoeg nemen met een school die hun kind wel toelaat, dan zoiets af te dwingen bij een school waarbij zij stuiten op grote weerstand?

Dat acht ik niet waarschijnlijk. Het afdwingen van toelating bij een school waarbij ouders stuiten op grote weerstand is immers niet de enige situatie waarin een signaal van misbruik van recht op toelatingsbeleid mij kan bereiken. Ook ouders die uiteindelijk genoeg nemen met een andere school die hun kind wel toelaat, kunnen een signaal afgeven over misbruik van het recht op toelatingsbeleid.

15

In hoeverre mag een beroep op de stelling dat de school «vol» is (in de zin dat deze een te groot leerlingenaantal krijgt) een excuus vormen om leerlingen te weigeren?

Indien de school een transparant en consequent toelatingsbeleid volgt, dan kan plaatsgebrek een legitieme reden zijn om een leerling te weigeren. Artikel 40 lid 5 WPO bepaalt bovendien dat, indien op de school waar de leerling is aangemeld geen plaatsruimte beschikbaar is, de zorgplicht passend onderwijs niet van toepassing is. De beslissingsbevoegdheid van het bevoegd gezag wordt wel beperkt door wetgeving en jurisprudentie ten aanzien van gelijke behandeling (onder andere op grond van handicap of chronische ziekte). Er mag dus geen sprake zijn van willekeur in het toelatingsbeleid, bijvoorbeeld door enkel bij aanmelding van leerlingen met een extra ondersteuningsvraag een beroep te doen op een gebrek aan plaatsruimte.

16

Hoe vaak komt het in Amsterdam voor dat ouders die specifiek willen kiezen voor openbaar onderwijs met een specifiek pedagogische-didactisch concept, geen school kunnen vinden? Hoe verklaart u dit?

Amsterdam heeft zeven scholen(gemeenschappen) voor openbaar voortgezet onderwijs. In één geval is sprake van een specifiek pedagogisch-didactisch concept. Over het gegeven of ouders kiezen voor een specifiek pedagogisch-didactisch concept zijn geen concrete cijfers voorhanden. Uit informatie van de gemeente Amsterdam blijkt dat het onderscheid tussen openbaar en bijzonder in het keuzegedrag van ouders en leerlingen niet of nauwelijks een rol speelt. Er wordt gekozen op populariteit, advies, soort school en concept. Vanwege het knellen van vraag en aanbod wordt er in Amsterdam over de hele linie van scholen, openbaar en bijzonder, wel of geen specifiek onderwijsconcept, geloot. Het lotingsstelsel werkte afgelopen schooljaar met voorkeuren. Van de enige openbare school met een specifiek pedagogisch-didactisch concept kon in 262 gevallen (vmbo-t: 100, havo: 148 en vwo: 14) dit schooljaar de eerste voorkeur van ouders en leerlingen voor de school niet worden gehonoreerd. De verklaring hiervoor is dat de school erg populair is en de capaciteit van de school beperkt is. Het feit dat er in een groeiende gemeente als Amsterdam zeer beperkte ruimte is om een nieuwe school te starten, is een van de redenen dat ik werk aan het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen.

17

Bevat de aangekondigde brief die ingaat op de transparantie over het beleid en de resultaten hiervan, specifieke richtlijnen waar de besturen aan moeten voldoen?

U ontvangt mijn brief over transparantie voor de begrotingsbehandeling van mijn ministerie. Ik verwijs voor het antwoord op deze vraag verder naar deze brief.

18

Kunt u toelichten welke instrumenten zullen worden toegepast om de situatie betreffende het recht op toelating en de zorgplicht passend onderwijs te monitoren? Kunnen ouders hun klachten melden? Waar kunnen zij klachten melden? Is deze wijze van klachten melden breed bekend onder ouders? Welke mogelijkheden ziet u om te zorgen dat deze mogelijkheid breed bekend wordt? In hoeverre bestaan er in zulke gevallen georganiseerde mogelijkheden om te bemiddelen?

In mijn brief over passend onderwijs van 25 september heb ik aangegeven hoe ik ouders en de toepassing van de zorgplicht verder ga ondersteunen.⁴ Wanneer het gesprek tussen ouders, scholen en het samenwerkingsverband niet tot een passende plek voor een leerling leidt, dan is er extra hulp voor hen beschikbaar. Zij kunnen allereerst terecht bij de onderwijsconsulenten. Voor leerlingen waar ook zorg in het onderwijs een rol speelt, heb ik samen met de Staatssecretaris van VWS sinds afgelopen 1 augustus ook de onderwijszorgconsulenten ingesteld. Mocht dit nog niet leiden tot een oplossing, dan kan een beroep gedaan worden op de geschillencommissie passend onderwijs, die een onafhankelijk oordeel velt. Zoals aangekondigd in de zevende voortgangsrapportage passend onderwijs, geef ik momenteel meer bekendheid aan dit ondersteuningsaanbod via onder andere social media, de Nieuwsbrief passend onderwijs en in samenwerking met verschillende onderwijsorganisaties.

⁴ Kamerstuk 31 497, nr. 177

19

Zijn er over het toelatingsbeleid, die bijzondere scholen kunnen toepassen, enkel zorgen geuit over het ontduiken van de zorgplicht passend onderwijs of leven er ook anderen zorgen bij de gesprekspartners van de Staatssecretaris?

De zorgen over toelatingsbeleid in het kader van bijzonder onderwijs werden in de voor de brief gevoerde gesprekken uitgesproken in relatie tot de zorgplicht passend onderwijs. De gesprekken geven geen aanleiding om te concluderen dat er sprake is van een breder structureel probleem. Er zijn bovendien weinig signalen dat juist bijzondere scholen leerlingen met extra ondersteuningsvragen niet zouden toelaten.

20

In hoeverre heeft het Onderwijsraadadvies «Verhouding zorgplicht en toelatingsbeleid»⁵ ertoe geleid dat nu ook beter dan in het verleden wordt gemonitord of zorgplicht wordt ontweken door misbruik van het recht op toelatingsbeleid? Met andere woorden: in hoeverre heeft het Onderwijsraadadvies gewerkt als een *eyeopener*?

In mijn reactie heb ik met instemming kennis genomen van het advies van de Onderwijsraad. In de evaluatie van passend onderwijs onder verantwoordelijkheid van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) wordt ook aandacht besteed aan de zorgplicht. Over de resultaten hiervan informeer ik u via de voortgangsrapportages die elk half jaar aan de beide Kamers worden gestuurd.

21

Kunt u bij de beantwoording een tijdspad opnemen van de genoemde voorstellen en trajecten in deze brief?

- Het IBO naar schatkistbankieren wordt volgens planning voor de zomer van 2016 afgerond. Daarna kom ik op basis van de uitkomsten met een besluit over het al dan niet handhaven van de gemeentegarantie.
- De nieuwe interpretatie van artikel 48 lid 4 WPO geldt per direct. Acties om het veld hierover te informeren lopen op dit moment.
- Het wetsvoorstel over de samenwerkingsschool ontvangt u waarschijnlijk voor het einde van dit jaar.
- Over het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen zal begin 2016 aangeboden worden voor openbare internetconsultatie. Ik streef ernaar dat in het najaar van 2016 een wetsvoorstel aanhangig wordt gemaakt bij de Tweede Kamer.
- Het initiatiefwetsvoorstel Normalisering rechtspositie ambtenaren is op dit moment in behandeling bij de Eerste Kamer. Wat betreft het tijdspad verwijs ik u naar de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 8 juni 2015 (Kamerstuk 32 550, H). In deze brief wordt een indicatie gegeven van de tijdsplanning.
- Het gesprek met de VNG en de vertegenwoordigende organisaties in het openbaar onderwijs over de interactie tussen gemeenten en stichtingen voor openbaar onderwijs zal in de komende maanden plaatsvinden.
- De brief over transparantie ontvangt u voor de begrotingsbehandeling van mijn ministerie.

⁵ Kamerstuk 31 497, nr. 147