

24 138

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 de bestuursvorm van het openbaar onderwijs

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 oktober 1996

Ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van de reacties van de leden van de fracties van de Eerste Kamer der Staten-Generaal op het wetsvoorstel en zullen in het onderstaande gaarne ingaan op de gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of met het wetsvoorstel geen grauwsluijer werd geworpen over het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Tevens stelden zij enkele vragen omtrent de kenmerken van het openbaar onderwijs.

Ondergetekenden zijn het met deze leden eens dat een verzelfstandiging in het beheer van de openbare school geen afbreuk mag doen aan het eigen karakter van het openbaar onderwijs. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn ondergetekenden ingegaan op de kenmerken van het openbaar onderwijs. Daarbij is opgemerkt dat voor het geven van openbaar onderwijs volgens de Grondwet essentieel is, dat:

- a. het onderwijs van overheidswege wordt gegeven,
- b. het algemeen toegankelijk is, zonder onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging,
- c. het wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, en
- d. het personeel op gelijke voet benoembaar is.

Naar de mening van ondergetekenden impliceert het van overheidswege geven van onderwijs niet dat de gemeente altijd zelf het bestuur van een openbare school moet vormen. Wanneer aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, is ook een privaatrechtelijke bestuursvorm van de openbare school mogelijk. Ook de Raad van State heeft in zijn advies van 20 oktober 1993 bij het initiatief-wetsvoorstel inzake verruiming van bestuursvormen van openbaar onderwijs geoordeeld dat de Grondwet zich er niet tegen verzet «dat in de 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». De woorden «van overheidswege» in het vierde lid van artikel 23 Grondwet, welke in 1848 in de Grondwet zijn gekomen, sluiten dit naar de mening van de Raad niet

uit. Het wetsvoorstel bevat voldoende waarborgen voor het veilig stellen van de essentiële kenmerken van het openbaar onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het niet voldoende zou zijn geweest om gemeentebesturen de mogelijkheid te bieden een of meer openbare scholen in stand te houden door middel van een tot de openbare dienst behorende rechtspersoon.

Ondergetekenden verstaan deze vraag van de leden van de CDA-fractie zo dat hun niet duidelijk is waarom met het wetsvoorstel naast de mogelijkheid van een openbare rechtspersoon tevens de mogelijkheid van een stichting wordt geopend. Immers, zowel de stichting als de openbare rechtspersoon zijn rechtspersonen die tot de openbare dienst moeten worden gerekend. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is uitvoerig ingegaan op de vraag waarom beide mogelijkheden naar de mening van ondergetekenden zinvol zijn. De juridische verschillen tussen beide rechtsvormen zijn inderdaad klein. Voor beide bestuursvormen bestaat in de praktijk echter een draagvlak. Dit is een maatschappelijke realiteit waar de wetgever terdege rekening mee moet houden. Het is aan de gemeente om te bepalen welke bestuursvorm zij de meest geëigende acht en niet aan de wetgever om op voorhand de ene of de andere variant uit te sluiten.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering kon verzekeren dat de instandhouding van een openbare school door een stichting niet zal worden gebruikt om samenwerkingscholen te vormen. De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF vroegen of de reden voor het introduceren van de stichtingsvorm (naast de openbare rechtspersoon) lag in de mogelijkheid dat samenwerking met het bijzonder onderwijs gemakkelijk zou worden. Tevens vroegen deze leden of de mogelijkheid van de samenwerkingschool om de stichtingsvorm vraagt.

Tussen het onderhavige wetsvoorstel en het bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel betreffende samenwerkingscholen bestaat in die zin een samenhang dat zowel bij een samenwerkingschool in de zin van het wetsvoorstel samenwerkingscholen als bij een stichting voor openbaar onderwijs als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel, het statutaire doel het geven van openbaar onderwijs is (bij een samenwerkingschool is dat «in elk geval het geven van openbaar onderwijs»). Zolang het wetsvoorstel samenwerkingscholen het Staatsblad niet heeft bereikt, kan de instandhouding van een openbare school door een stichting echter niet worden gebruikt om samenwerkingscholen als bedoeld in dat wetsvoorstel te vormen. De wettelijke grondslag daarvoor ontbreekt immers. Het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs sluit in ieder geval uit dat bijzonder onderwijs samenwerkt met openbaar onderwijs in een stichting om een school in stand te houden, want «het statutaire doel van de stichting is uitsluitend het geven van openbaar onderwijs».

De leden van de CDA-fractie vroegen of ook de VNG zich had verklaard tegen vervaging van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs indien gekozen wordt voor de stichting als bestuursvorm voor het bijzonder onderwijs (waarschijnlijk bedoelen deze leden openbaar onderwijs).

De VNG heeft te kennen gegeven dat zij zich niet verzet tegen de privaatrechtelijke beheersvorm van het openbaar onderwijs, maar dat – gezien de garantiefunctie van het openbaar onderwijs – de publiekrechtelijke bestuursvorm de voorkeur heeft.

De leden van de fractie van D66 vroegen welke de vooruitgang is t.o.v. de huidige situatie nu de jaarrekening van de openbare school goedgekeurd moet worden en bovendien een verslag moet worden gemaakt van de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs. Bij de beantwoording

van deze vraag willen ondergetekenden tevens betrekken de vraag van de leden van de fractie van GroenLinks wat de meerwaarde is van de stichtingsvorm boven de mogelijkheid van commissies op grond van artikel 82 Gemeentewet.

Ook met behulp van een commissie op grond van artikel 82 van de Gemeentewet is het mogelijk om het openbaar onderwijs te verzelfstandigen. Er zijn echter diverse verschillen tussen het besturen van een openbare school door een gemeentelijke commissie enerzijds en door een stichting of een openbare rechtspersoon anderzijds, waardoor een gemeente het zinvol kan achten om een openbare school door een stichting of een openbare rechtspersoon te laten besturen. In de eerste plaats is een artikel 82-commissie geen rechtspersoon. Een stichting en openbare rechtspersoon zijn dat wel. Dit betekent ook dat een artikel 82-commissie, anders dan een stichting of een openbare rechtspersoon, vermogensrechtelijk onderdeel van de gemeente blijft.

Een ander belangrijk verschil is dat het bij een artikel 82-commissie de gemeenteraad is die de begroting vaststelt. Bij een stichting (of een openbare rechtspersoon) voor openbaar onderwijs stelt de stichting (of de openbare rechtspersoon) de begroting zelf vast, maar moet deze vooraf worden goedgekeurd door de gemeenteraad.

Een laatste punt dat van belang is, is dat de omvang van de bevoegdheden van de commissie afhankelijk is van het oordeel van het gemeentebestuur. Per geval kunnen aan de delegatie beperkingen worden gesteld. De stichting en de openbare rechtspersoon daarentegen zijn volledig bevoegd: met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school, oefent de stichting of de openbare rechtspersoon alle taken en bevoegdheden uit, zonder enige beperking.

De mate van verzelfstandiging is bij een stichting of een openbare rechtspersoon dus groter dan bij een gemeentelijke commissie. Dit neemt niet weg dat het wetsvoorstel een aantal voorwaarden bevat om ervoor te waken dat de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs, ook bij verzelfstandiging met behulp van een stichting of een openbare rechtspersoon, in acht worden genomen.

De leden van de fractie van D66 vroegen of in het wetsvoorstel niet is doorgeschoten naar overregulering. In dit verband willen ondergetekenden tevens ingaan op de vraag van de leden van de fractie van D66 of per amvb geen raamwerk kan worden gegeven voor de statuten om aldus meer uniformiteit en consistentie te bereiken.

Ondergetekenden delen niet de mening van de leden van de fractie van D66 dat sprake zou zijn van overregulering. Het wetsvoorstel zoals dat thans voorligt, is een sober wetsvoorstel, waarbij alle voorschriften voor de stichting (respectievelijk de openbare rechtspersoon) zijn beperkt tot één artikel.

Niet alleen uit de beperkte omvang van regels blijkt naar de mening van ondergetekende dat geen sprake is van overregulering. Bij de uitwerking op lokaal niveau en de inhoud van de statuten en de verordening heeft de gemeente een grote mate van vrijheid. Weliswaar worden enkele voorschriften gegeven omtrent de inrichting van de statuten en de verordening, maar die zijn noodzakelijk om de essentialia van het openbaar onderwijs te waarborgen.

Ondergetekenden kunnen daarom niet goed begrijpen hoe de leden van de fractie van D66 kunnen pleiten voor een amvb. Er is geen reden om de gemeentelijke vrijheid in te perken waar het gaat om de inrichting van de statuten zolang de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs in acht worden genomen. Daarvoor bevat het wetsvoorstel een goede regeling.

De leden van de fractie van D66 vroegen of toegezegd kon worden dat beide voorgaande punten (de vooruitgang t.o.v. de huidige situatie en de vermeende overregulering) bij de evaluatie aan de orde komen.

De evaluatie is gericht op de effecten van de wet in de praktijk. Omdat het gaat om veranderingen ten opzichte van de huidige situatie, zal uiteraard uit de evaluatie blijken of er sprake is van een wenselijke vooruitgang ten opzichte van de huidige situatie. Ook de regeling zelf en eventuele knelpunten daarbij zullen aan de orde komen.

De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag zien dat werd ingegaan op de samenhang tussen het voorliggende wetsvoorstel en het wetsvoorstel inzake de overschrijdingsregeling.

Het voorliggende wetsvoorstel bevat de regeling dat scholen die in stand worden gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon, voor de toepassing van de overschrijdingsregeling worden aangemerkt als door de gemeente in stand gehouden openbare scholen. Daardoor kunnen deze scholen, op gelijke voet met door de gemeente zelf in stand gehouden scholen, aanspraak maken op extra middelen uit de gemeentekas wanneer de gemeente daartoe besluit. In dat geval kunnen de bijzondere scholen in de gemeente dan uiteraard aanspraak maken op toepassing van de overschrijdingsregeling.

Bij het wetsvoorstel financiële gelijkstelling wordt voor de gemeente de mogelijkheid geopend om bij verordening, als uitzondering op de overschrijdingsregeling, voor bepaalde specifieke zaken een aanvraagprocedure open te stellen die het automatisme van de doorberekening doorbreekt. Met de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs heeft dat geen directe relatie. Het wetsvoorstel inzake de financiële gelijkstelling zou, ook indien het voorliggende wetsvoorstel er niet zou zijn, bij de Tweede Kamer zijn ingediend in dezelfde vorm als die waarin het thans bij de Tweede Kamer in behandeling is.

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel inzake aanpassing van de overschrijdingsregeling worden openbare scholen, instandgehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon, zowel voor wat betreft de verordening, bedoeld in dat wetsvoorstel, als voor wat betreft de toepassing van de overschrijdingsregeling, op dezelfde wijze behandeld als bijzondere scholen.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of het juist is dat een gemeenteraad wel een stichting kan oprichten, maar niet opheffen, zonder uitdrukkelijke toestemming van het bestuur van de stichting. Dit in tegenstelling tot artikel 29b, elfde lid.

Een gemeente kan altijd een stichting voor openbaar onderwijs oprichten. Het is echter niet zo dat voor opheffing altijd uitdrukkelijke toestemming van het bestuur van de stichting nodig is. Immers volgens artikel 29b (en vergelijkbare bepalingen) moeten de statuten voorzien in een regeling omtrent de bevoegdheid de stichting te ontbinden. Het is dus aan de gemeente om in de statuten een regeling omtrent ontbinding op te nemen. Deze zou kunnen inhouden dat de gemeenteraad over opheffing beslist, maar ook dat het bestuur van de stichting bevoegd is de stichting te ontbinden. Ook andere mogelijkheden zijn denkbaar, bijvoorbeeld dat de gemeenteraad over opheffing beslist maar daarvoor uitdrukkelijke toestemming van het stichtingsbestuur nodig heeft.

Op grond van artikel 29b, elfde lid, heeft de gemeenteraad wel altijd zelfstandig de mogelijkheid om de stichting te ontbinden.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of er bij de keuze voor de stichtingsvorm sprake is van financiële boedelscheiding, zoals dat ook bij het bijzonder onderwijs het geval is.

Wanneer het openbaar onderwijs wordt verzelfstandigd met behulp van een stichting is er inderdaad sprake van financiële boedelscheiding ten opzichte van de gemeente. Dit geldt trouwens ook voor de openbare rechtspersoon. Zoals ook een bijzondere school zelfstandig kan deelnemen in het economisch verkeer, zo is ook een stichting of een

openbare rechtspersoon voor openbaar onderwijs vermogensrechtelijk zelfstandig en kunnen deze zelfstandig rechtshandelingen verrichten.

Verzelfstandiging impliceert tevens dat BenW of de gemeenteraad niet meer rechtstreeks bemoeienis hebben met de gang van zaken in de openbare school nadat deze is verzelfstandigd. Er is een nieuw orgaan gecreëerd (stichting of openbare rechtspersoon) met eigen bevoegdheden, dat los staat van andere organen in de gemeente. Ook de bekostiging van de verzelfstandigde openbare school gaat niet (meer) via de gemeente, maar rechtstreeks naar de nieuwe rechtspersoon.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF merkten op dat de argumentatie dat de gemeente voor haar regie-functie voor het hele onderwijs de mogelijkheid moet hebben haar verantwoordelijkheid voor openbaar onderwijs ook formeel te scheiden, de conclusie kon dragen dat een openbare rechtspersoon het openbare openbaar onderwijs uitvoert. Het belang van de stichtingsvorm was hun echter niet duidelijk.

Zoals ondergetekenden hiervoor hebben aangegeven, bestaat voor beide bestuursvormen in de praktijk een draagvlak, hetgeen een maatschappelijke realiteit is waar de wetgever rekening mee moet houden. Het is aan de gemeente om te bepalen welke bestuursvorm zij de meest geëigende acht en niet aan de wetgever om op voorhand een variant uit te sluiten. Er is geen reden waarom de argumentatie zoals die door de leden van GPV, SGP en RPF is aangegeven, wél zou gelden voor de openbare rechtspersoon maar niet voor de stichting.

De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF merkten op dat in het wetsvoorstel inzake de financiële gelijkstelling onderscheid wordt gemaakt tussen «door de gemeente in stand gehouden scholen» en andere scholen. Zij vroegen of deze begrippen geen soort tussenvorm zouden scheppen tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Ondergetekenden zijn het niet eens met deze leden dat deze begrippen een soort tussenvorm zouden scheppen of anderszins tot verwarring zouden leiden. Immers, een openbare school kan door de gemeente in stand worden gehouden of door een andere rechtspersoon. Dit kan zijn een rechtspersoon die in het leven is geroepen door een of meer gemeenten (al dan niet samen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen), door een stichting of door een openbare rechtspersoon. Van een tussenvorm kan dus geen sprake zijn.

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. M. M. Ritzen