

24 137

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

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 1 april 1998

De leden van de fractie van het CDA van de Eerste Kamer der Staten-Generaal hadden behoefte aan het stellen van enkele nadere vragen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de informatie uit de memorie van antwoord over Earnewoude wel correct is. Het betreft hier toch een openbare school die bestuurd wordt door een bestuurscommissie ex artikel 82 van de Gemeentewet, zo merkten deze leden op.

In de memorie van antwoord is de school in Earnewoude genoemd bij het antwoord op de vraag in welke wettelijke regelingen samenwerkings-scholen geregeld zijn. Daarbij werd aangegeven dat slechts één bestaande samenwerkingschool wettelijk geregeld is. Dat is de school voor openbaar en protestants-christelijk onderwijs in Earnewoude. Op de rechtsvorm van die school is in de memorie van antwoord niet ingegaan. Zoals de leden van de CDA-fractie aangeven, is bij deze school in juridische zin inderdaad sprake van een bestuurscommissie ex artikel 82 van de Gemeentewet.

Het is echter geen openbare school, zoals de leden van de CDA-fractie veronderstellen. Het is namelijk een school voor openbaar en protestants-christelijk onderwijs. Ook in het voorliggende wetsvoorstel wordt de school aangeduid als «de school voor openbaar en protestants-christelijk onderwijs» in Earnewoude. De school heeft daardoor een bijzondere status. Deze status heeft de school reeds gekregen met de Wet van 15 december 1993, Stb. 716, waarbij in artikel V een voorziening is getroffen voor de school in Earnewoude in die zin dat de bekostiging van die school met ingang van 1 augustus 1999 wordt beëindigd indien niet vóór 1 oktober 1998 een passende voorziening is getroffen. Het oorspronkelijke wetsvoorstel samenwerkingsscholen bood een passend instrumentarium voor samenwerkingsscholen en daarmee ook voor de school in Earnewoude. Nu het wetsvoorstel deze mogelijkheid niet meer bevat, zou de school na 1 augustus 1999 aan de instandhoudingsnormen moeten voldoen. Op verzoek van de Tweede Kamer is bij nota van wijziging erin voorzien dat de school in ieder geval bekostigd blijft tot een bij koninklijk besluit te bepalen datum.

De leden van de CDA-fractie wezen op de adressering van een brief van mij aan «de Heer Liefink, rector Comenius College voor openbaar,

protestants-christelijk en rooms-katholiek voorbereidend (kennelijk is bedoeld: voortgezet) onderwijs». Hoe spoort dit met de tekst in de memorie van antwoord over formele en materiële identiteit van scholen, zo vroegen deze leden.

Inderdaad is in december 1997 een brief verzonden aan het Comenius College met de adressering die de leden van de CDA-fractie aangeven. Een afschrift van die brief is gezonden naar het bestuur van de scholengemeenschap Ubbo Emmius te Stadskanaal. Dit bestuur heeft mij bij brief van 16 februari jl. erop gewezen dat de adressering aan het Comenius-college onjuist zou zijn. Deze constatering is juist. De adressering spoort niet met de inhoud van die brief. Dit zal aan beide betrokken scholen worden meegedeeld.

De formele identiteit wordt immers bepaald door de juridische bestuursvorm. Een school is ofwel openbaar ofwel bijzonder. In de praktijk kan een school echter een pluriforme, materiële identiteit hebben, en daardoor feitelijk een samenwerkingschool zijn. Er is geen bezwaar tegen indien een school zich samenwerkingschool noemt. Indien de school ervoor kiest om de richting in de naam te noemen, dient dat echter de formele identiteit (openbaar of bijzonder) te zijn.

De leden van de CDA-fractie vroegen om gedetailleerd in te gaan op de opmerkingen in de brief van de Nederlands Katholieke Schoolraad van 4 februari 1998.

De NKSР gaat in zijn brief in op de maatschappelijk behoefte, het personeelsbeleid naar richting en de grondwettigheid van het wetsvoorstel.

Over de maatschappelijke behoefte vraagt de NKSР zich af of het wetsvoorstel wel een oplossing biedt voor situaties waarin het openbaar onderwijs bestuurlijk wil fuseren om een goed onderwijsbeleid te voeren. Er zijn toch voldoende andere mogelijkheden zoals de Wet gemeenschappelijke regelingen, zo merkt de NKSР op.

Binnen het bijzonder onderwijs kunnen thans zonder problemen samenwerkingscholen worden gevormd tussen de verschillende richtingen (er blijft juridisch immers sprake van bijzonder onderwijs). Omdat het openbaar onderwijs wettelijk van participatie in zo'n samenwerkingschool is uitgesloten, heeft het bijzonder onderwijs meer kansen te blijven (voort)bestaan. Ook het openbaar onderwijs moet voldoende mogelijkheden hebben tot schaalvergroting. Inderdaad bevat de Wet gemeenschappelijke regelingen mogelijkheden tot samenwerking over de gemeentegrenzen heen, in de zin zoals de NKSР stelt. Deze mogelijkheid blijkt in de praktijk echter onvoldoende te zijn, onder meer om te voorkomen dat het aanbod van openbaar onderwijs verdwijnt. In dit verband kan gewezen worden op de positie van het openbaar onderwijs in Limburg. Daar ontbreken potentiële fusiepartners van openbare signatuur, en het openbaar onderwijs is zo dun gespreid dat ook samenwerking op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen geen oplossing kan bieden. Een aantal Limburgse openbare scholen voor voortgezet onderwijs ziet op dit moment dan ook als enige optie omzetting van het openbaar onderwijs in algemeen bijzonder onderwijs en daaropvolgende fusie met het rooms-katholiek voortgezet onderwijs in hun provincie. Het wetsvoorstel kan een oplossing bieden voor deze situaties.

De NKSР vindt het merkwaardig dat een bijzondere school die door een samenwerkingsstichting in stand wordt gehouden, een openbare school is omdat deze stichting is gerubriceerd onder «bevoegd gezag van een openbare school». Zijn de wettelijke bepalingen die voor een openbare school gelden, ook van toepassing op een bijzondere school die door een samenwerkingsstichting wordt bestuurd, zo vraagt de NKSР zich af. Anders dan de NKSР veronderstelt, is een samenwerkingsstichting niet

gerubriceerd onder «bevoegd gezag van een openbare school». Aanpassing van de begripsomschrijving van «openbare school» is uitsluitend noodzakelijk om te bepalen dat ook een stichting die zowel een of meer openbare scholen als een of meer bijzondere scholen in stand houdt, bevoegd gezag kan zijn van een openbare school. Aanpassing van de omschrijving van «bijzondere school» is niet nodig omdat in de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs reeds in algemene bewoordingen is bepaald wie het bevoegd gezag is van een bijzondere school (namelijk de rechtspersoon die de school in stand houdt).

Wat betreft de vraag of de wettelijke bepalingen die voor een openbare school gelden, ook van toepassing zijn op een bijzondere school die door een samenwerkingsstichting wordt bestuurd, kan worden opgemerkt dat dit niet het geval is. In de betreffende artikelen van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs zijn de voorschriften die gelden voor de stichting die een openbare en een bijzondere school in stand houdt, uitgeschreven.

Over het personeelsbeleid vraagt de NKSР zich af in hoeverre een bijzondere school die door een samenwerkingsbestuur wordt bestuurd, nog een personeelsbeleid naar richting kan voeren. Binnen de wettelijke kaders zijn voldoende mogelijkheden om te komen tot goede afspraken over het te voeren personeelsbeleid. Bij de – vrijwillige – besluitvorming om tot bestuurlijke fusie over te gaan, zal ook de concrete invulling van het personeelsbeleid dat voor de betrokken scholen gevoerd zal worden, een rol spelen. De bijzondere school die betrokken is bij de bestuurlijke fusie, kan voorafgaand aan de fusie voorwaarden stellen. Deze kunnen zowel betrekking hebben op het beleid omtrent te benoemen personeel (bijvoorbeeld alleen degenen die instemmen met de identiteit van de school) als op de wijze waarop het zittende personeel wordt ingezet. Dit kan ook statutair worden vastgelegd. In de Tweede Kamer is in dit verband wel door mij opgemerkt dat de reden waarom men een groter bestuur wil, in de praktijk vaak zal uitsluiten dat dergelijke afspraken worden gemaakt. Een personeelslid heeft na de bestuurlijke fusie van openbare en bijzondere scholen één bestuursaanstelling en is derhalve in beginsel benoembaar op alle scholen. Vacatures moeten door het bestuur dus worden aangeboden aan iedere (potentiële) wachtgelder. Daarmee wordt ook de positie van het personeel gediend, omdat het betrokken personeel zo snel mogelijk weer een onderwijsbetrekking krijgt. Het personeel mag van een bestuur verwachten dat bij terugloop van het aantal leerlingen op een der scholen wordt gezien of er andere (passende) werkzaamheden kunnen worden vervuld. Wegens gewichtige redenen kan een bestuur verzoeken om ontheffing. Als een personeelslid om denominatieve redenen een functie weigert, kan deze functie aan een ander worden aangeboden zonder dat dit tot een vermindering van de bekostiging leidt. Dit staat ook in de beleidsregel toepassing bepaling eigen wachtgelders van 1 november 1995. Bij de instroomtoets door het Participatiefonds moet dit in de beoordeling worden betrokken: de kosten van werkloosheidsuitkeringen komen dan niet ten laste van het bestuur.

De NKSР merkt op dat er nog geen duidelijkheid is omtrent afspraken met het Participatiefonds. De condities waaronder ontheffing van wettelijke bepalingen kan worden verleend, zijn nog niet bekend aangezien het overleg tussen de staatssecretaris en de Tweede Kamer nog niet heeft plaatsgevonden, zo stelt de NKSР. Inderdaad heeft nog geen overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden

over de afspraken met het Participatiefonds. Wel heb ik al contact opgenomen met het Participatiefonds over de consequenties van het wetsvoorstel. Ter informatie zijn de betreffende brieven aan het Participatiefonds en de reactie daarop van het Participatiefonds als bijlage bij deze memorie van antwoord gevoegd¹. Over de grondwettigheid merkt de NKSJ op dat de regering het advies van de Raad van State niet heeft gevolgd omdat de raad geen negatief oordeel heeft uitgesproken over de bestuurlijk gefuseerde instellingen die in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) zijn geïntroduceerd. Volgens de NKSJ gaat het echter niet aan om wetgeving die betrekking heeft op een sector die historisch gezien buiten het kernbestand van de grondwetsnormen valt, als argument aan te voeren om te beargumenteren dat de in die wetgeving aanvaarde uitgangspunten ook van toepassing zijn op het historisch kernbestand.

Naar de letter hebben diverse leden van artikel 23 van de Grondwet uitsluitend betrekking op het algemeen vormend lager onderwijs. In de loop der tijd heeft de wetgever echter besloten de waarborgen die de Grondwet biedt, door te trekken naar andere onderwijssectoren zoals het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Ook voor die onderwijssoorten worden deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden bij de wet geregeld. Het gaat daarbij steeds om het uitbreiden van waarborgen.

Zo gaat artikel 23, zevende lid, van de Grondwet over gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs en aangenomen mag worden dat ook de NKSJ dit niet wil loslaten voor de bve-sector.

Bij de totstandkoming van de WEB is de discussie over de Grondwettelijke toelaatbaarheid van de bestuurlijk gefuseerde instelling uitdrukkelijk in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Er is bij de gedachtenvorming in de Tweede Kamer geen enkel voorbehoud gemaakt met betrekking tot de reikwijdte van artikel 23 van de Grondwet. Het feit dat de wetgever in de WEB de principiële mogelijkheid heeft vastgelegd van bestuurlijk gefuseerde instellingen, is dan ook wel degelijk een belangrijk argument om ook het voorliggende wetsvoorstel grondwettelijk te achten.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat het hen voorkwam dat het wetsvoorstel was ingegeven door bezuinigingsmotieven, met name de wens om wachtgeldverplichtingen te voorkomen. Zij wezen in dit verband op de laatste vier regels van de memorie van antwoord.

Aan het slot van de memorie van antwoord is aangegeven dat bestuurlijk fuseren vooral betekenis kan hebben voor het voeren van één personeelsbeleid, huisvestingsbeleid of financieel beleid met betrekking tot de verschillende scholen. Door bestuurlijke fusie kan de bestuurlijke slagkracht worden vergroot. Dit betekent uiteraard niet dat het wetsvoorstel is ingegeven door bezuinigingsmotieven. Hooguit zou een neveneffect van het wetsvoorstel kunnen zijn dat de wachtgelduitgaven verminderen.

Omdat het personeel van de bijzondere school én van de openbare school in dienst is van het bevoegd gezag, is het in beginsel immers benoembaar op alle scholen van het bevoegd gezag.

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

¹ De bijlage is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 121379.2.