

Vergaderjaar 1994–1995

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	1
1.	De bestuursvorm openbaar onderwijs	1
1.1.	Achtergrond	1
1.2.	De taak van de gemeente	4
1.3.	Kenmerken bestuursvorm openbaar onderwijs	4
1.4.	Relatie met de Algemene wet bestuursrecht	6
1.5.	Overeenkomsten en verschillen tussen de stichting en de openbare rechtspersoon	6
1.6.	Relatie met WCBO en WEB	8
2.	Financiële gelijkstelling	8
3.	De bestuursvorm en het constitutionele recht	9
4.	Samenhang met het initiatief-wetsvoorstel en het wetsvoorstel samenwerkingsscholen	9
5.	Deregulering	10
6.	Advies Onderwijsraad en overige adviezen	11
II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	12

I. ALGEMEEN

1. De bestuursvorm openbaar onderwijs

1.1. Achtergrond

Het voorliggende wetsvoorstel is een uitwerking van het regeerakkoord. Daarin werd gesteld dat het wenselijk is dat de gemeente meer op afstand haar specifieke taak als bevoegd gezag van de openbare scholen moet

kunnen uitoefenen. De school wordt immers steeds zelfstandiger en de gemeente krijgt steeds meer taken ten aanzien van alle scholen. De gemeente moet daarom uit een aantal mogelijkheden, waaronder de overheidsstichting, zelf de meest wenselijke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs kunnen kiezen.

Het onderhavige wetsvoorstel sluit ook aan bij de opvattingen die de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties hebben geformuleerd in de «Gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties en de Minister van Onderwijs en Wetenschappen in het Schevenings beraad bestuurlijke vernieuwing met betrekking tot gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in het primair en voortgezet onderwijs» van 6 juli 1993, verder «Uitspraken» genoemd.

Dit standpunt over de bestuursvorm van het openbaar onderwijs heeft een lange voorgeschiedenis.

De discussie die tot de onderhavige standpuntbepaling in het regeringsbeleid heeft geleid, vangt aan met het advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten «Verantwoordelijkheid voor onderwijs», uitgebracht op 13 juli 1989 aan de toenmalige Minister van Onderwijs en Wetenschappen, en het kabinetsstandpunt daarover (Kamerstukken II 1990/91, 22 195).

De Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten stelde dat artikel 23 Grondwet in het midden laat in welke organisatorische kaders het openbaar onderwijs wordt geïnstitutionaliseerd. Zij legde een verband tussen de bestuursvorm en de verzelfstandiging van scholen in het algemeen.

De commissie noemde daarbij als mogelijkheden het instellen van een commissie ex artikel 61 van de voormalige gemeentewet (artikel 82 van de huidige Gemeentewet) en ook het onderbrengen in een stichting, met gebruikmaking van artikel 234 van de voormalige gemeentewet (artikel 155 van de huidige Gemeentewet).

Ook in de literatuur bestaat al sinds geruime tijd aandacht voor de bestuursvorm van het openbaar onderwijs. Gesteld kan worden dat het standpunt van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten in hoofdlijnen veelal wordt onderschreven. In dit verband kan gewezen worden op de volgende bijdragen:

- E. M. H. Hirsch Ballin: De andere helft van de wereld, De wederzijdse betekenis van openbaar en bijzonder binnen en buiten het onderwijs; opgenomen in: Bestuur en meesterschap, opstellen over samenleving, staat en sturing, Den Haag 1988,
- D. Mentink: Openbaar onderwijs en de privaatrechtelijke beheersvorm, NTOR 1991, 259.

Het kabinet onderschreef, dat de Grondwet de instandhouding van de openbare school door een stichting niet uitsluit, maar achtte nadere wettelijke voorzieningen nodig om dit ook werkelijk te effectueren.

De mogelijkheden die de voormalige gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen bieden voor verzelfstandiging van de openbare school in de vorm van artikel 61-commissies en gemeenschappelijke organen, leken haar op het eerste gezicht voldoende om tegemoet te komen aan de wensen dienaangaande. Gezien het belang dat het kabinet hechtte aan het nader verkennen van de onderscheiden verantwoordelijkheden van de gemeente bij enerzijds het uitvoeren van bestuurlijke taken krachtens de onderwijswetgeving en anderzijds het optreden als bevoegd gezag van openbare scholen, werd nader onderzoek aangekondigd naar andere mogelijkheden van bestuur van openbare scholen, zoals de

vorming van zelfstandige openbare bestuursorganen, al dan niet op basis van verkiezingen.

Daarna is door staatssecretaris Wallage bij enkele gelegenheden een beleidsnota aangekondigd over de ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijsbestel.

Dit mondde uit in de brief van 9 november 1992 (Kamerstukken II 1992/93, 22 827, nr. 2), waarin nader overleg met de onderwijsorganisaties werd aangekondigd over het totaal van de bestuurlijke verhoudingen. Daarin werd met betrekking tot het bestuur van het openbaar onderwijs als meest wezenlijke vraag gezien: is het wenselijk dat niet meer de gemeenteraad het schoolbestuur van het openbaar onderwijs vormt?

Teneinde een toezegging bij de behandeling van de begroting 1993 aan de Tweede Kamer gestand te doen, informeerde staatssecretaris Wallage bij brief van 21 april 1993 (Kamerstukken II 1992/93, 22 827, nr. 6) de Tweede Kamer aangaande overwegingen die aan de orde zijn bij de beleidsontwikkeling ten aanzien van de bestuursvorm voor het openbaar onderwijs. Als argumenten voor een nadere doordenking van de verantwoordelijkheid van de gemeente als bestuur van het openbaar onderwijs worden in deze brief genoemd:

- de remmende werking die de dubbelrol van de gemeente als lokaal bestuur en bevoegd gezag van de openbare school heeft op het aanpakken van bovenschoolse gezamenlijke vraagstukken,
- de behoefte aan een schoolbestuur voor de openbare school dat zich volledig op die taak kan concentreren,
- de nauwe band met de lokale politiek die door velen als belemmerend wordt ervaren voor het samenwerken met andere scholen,
- de wens om een sterkere ouderparticipatie te verenigen met het publieke karakter van de voorziening,
- de wens om ruimte te bieden om de publieke verantwoordelijkheid van de gemeente voor het onderwijs te revitaliseren, en
- de mogelijkheid om tot een doelmatiger beheer van de school te komen.

Vlak na de ontvangst van deze brief van staatssecretaris Wallage diende het Tweede-Kamerlid Nuis een initiatief-wetsvoorstel in waarin hij de stichtingsvorm als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs introduceerde (Kamerstukken II 1992/93, 23 134). Dit initiatief-wetsvoorstel beperkt zich in tegenstelling tot onderhavig voorstel echter tot een privaatrechtelijke bestuursvorm. De publiekrechtelijke variant en de (juridische) consequenties van de bestuursvorm zijn niet meegenomen in het initiatief-wetsvoorstel.

De discussies met de vaste commissie voor Onderwijs en Wetenschappen van de Tweede Kamer over dit onderwerp en het overleg met de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties in het zogenoemde Schevenings beraad hebben geleid tot een nadere standpuntbepaling van het kabinet over dit onderwerp, die overeenkomt met die welke in de gezamenlijke richtinggevende uitspraken van de toenmalige Minister van Onderwijs en Wetenschappen en de vertegenwoordigers van de onderwijskoepelorganisaties is vastgelegd.

In deze Uitspraken wordt gesteld, dat een ontwikkeling naar versterking van de zelfstandigheid van de school in het kader van nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs ook – zij het op eigen wijze – voor de openbare school geldt. De eigen wijze betreft de beperking aan de vrijheid die door de grondwettelijke eisen wordt gesteld: het openbaar onderwijs wordt met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging bij de wet geregeld; in elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen.

In de Uitspraken is opgenomen dat verzelfstandiging van het bestuur van de openbare school wordt gezien als een bijdrage tot het verzelfstandigen van de school zelf. Daarbij is opgemerkt dat verzelfstandiging van het bestuur kan gebeuren binnen en buiten de publiekrechtelijke structuur van de gemeente.

1.2. De taak van de gemeente

Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk om het bestuur te verzelfstandigen buiten die publiekrechtelijke structuur. In een gemeente kan daar behoefte aan bestaan.

Allereerst is waarneembaar dat de gemeente meer betrokken is bij het gehele onderwijs in die gemeente. In toenemende mate wordt de vraag gesteld of een gemeente beide rollen – algemeen lokaal bestuur en bevoegd gezag – niet beter kan scheiden. Naar de overtuiging van eerste ondergetekende is het niet aan de nationale wetgever om in dezen een exclusieve keuze in de wet vast te leggen. De gemeente moet in staat worden geacht op dit punt een afgewogen keuze te maken.

Ten tweede pleiten voorstanders van het openbaar onderwijs ervoor de afstand tot de lokale politiek te vergroten en de positie van de ouders bij het bestuur van de openbare school te versterken.

De gemeente houdt ook in de situatie dat het bestuur van de openbare school wordt verzelfstandigd volgens één van de in dit wetsvoorstel uitgewerkte alternatieven een bijzondere rol ten opzichte van het openbaar onderwijs:

1. De gemeente beslist welke bestuursvorm wordt gekozen, dus:
 - of het bestuur binnen de integrale bestuurstaak van de gemeente blijft, dan wel verzelfstandiging plaatsvindt,
 - vindt verzelfstandiging plaats, dan kan dat gebeuren met gebruikmaking van de bestaande middelen, binnen de eigen publiekrechtelijke structuur, met name door middel van de functionele commissie of, indien samengewerkt wordt met anderen, met gebruikmaking van een gemeenschappelijke regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, dan wel door middel van een vermogensrechtelijk verzelfstandigd orgaan als is opgenomen in dit wetsvoorstel, en
 - indien voor vermogensrechtelijke verzelfstandiging wordt gekozen (hetgeen geschiedt doordat de gemeente een rechtspersoon creëert), dan beslist de gemeente over de vorm waarin dat gebeurt: een publiekrechtelijke vorm (het openbaar lichaam op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen of de openbare rechtspersoon), of een privaatrechtelijke rechtspersoon (de stichting).
2. De gemeente beslist altijd zelf of een openbare school moet worden opgeheven.
3. De gemeente voorziet zelf in een regeling omtrent de wijze van benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden van het verzelfstandigde bestuur, met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd.
4. De gemeente houdt een toezichtsfunctie, zoals die in het openbaar bestuur verwacht mag worden: bij ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet kan de gemeente ingrijpen. Bovendien moet de gemeenteraad de begroting en de jaarrekening goedkeuren.

1.3. Kenmerken bestuursvorm openbaar onderwijs

De in dit wetsvoorstel geïntroduceerde bestuursvormen bieden de gemeente de mogelijkheid het bestuur van de openbare school, met inachtneming van het bovenstaande, los te maken van het gemeentebestuur. Dat betekent, dat het nieuwe bestuur van de openbare school als bevoegd gezag optreedt en door het Rijk en door derden als zodanig kan

worden aangesproken. Het is ook de rechthebbende voor de aanspraak op bekostiging.

Voor het geven van openbaar onderwijs is volgens de Grondwet essentieel, 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.

Aan de eis, dat het onderwijs van overheidswege wordt gegeven wordt voldaan, doordat de gemeente zorgt dat de school er komt, dat het bestuur wordt ingericht en geregeld met inachtneming van de wettelijke eisen en doordat zij voorziet in een regeling omtrent benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd. Bovendien houdt zij toezicht in die zin, dat aan het gemeentebestuur moet worden gerapporteerd over de werkzaamheden, waarbij in die rapportage aandacht wordt geschonken aan de onder b tot en met d genoemde punten, die essentieel zijn voor het openbaar onderwijs. De gemeenteraad moet de begroting en de jaarrekening goedkeuren. De gemeenteraad kan tevens ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing en functioneren van bestuur in strijd met de wet. Een dergelijke figuur komt ook voor bij de openbare universiteit (artikel 9.69 Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek).

De bestuursvorm is ondergebracht in het deel van de desbetreffende onderwijswetten dat de eisen aan het openbaar onderwijs regelt; deze blijven dan ook voluit van toepassing. Daardoor wordt voldaan aan de onder b en c geformuleerde essentialia van het openbaar onderwijs.

Uit artikel 3 van de Grondwet vloeit rechtstreeks de benoembaarheid op gelijke voet voort, zowel voor het personeel van de openbare school die in stand wordt gehouden door de stichting, als voor het personeel van de openbare school die in stand wordt gehouden door de openbare rechtspersoon. Ook wanneer de overheid zich begeeft op privaatrechtelijk terrein, is zij expliciet gebonden aan artikel 3 van de Grondwet. De gemeentelijke stichting kan immers worden aangemerkt als openbare dienst in de zin van artikel 3 van de Grondwet omdat de mate van overheidsinvloed zo groot is en de werkzaamheden van de gemeentelijke stichting strekken tot behartiging van de algemene belangen van de overheid, in casu het verzorgen van openbaar onderwijs. Het is dan ook overbodig om dit nogmaals in de wet te verwoorden.

De keuze tussen een publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vorm is vrij gelaten. In beide gevallen wordt er openbaar onderwijs gegeven. De eisen van de wet zijn voor beide vormen van openbaar onderwijs gelijk. Ook ten aanzien van de rechtspositie van het personeel bestaat geen verschil. Zowel het personeel in dienst van de openbare rechtspersoon als het personeel in dienst van de stichting heeft een ambtelijke aanstelling. In beide gevallen is sprake van een overheersende overheidsinvloed op het beheer (en op het personeelsbeleid). Aan de materiële en formele eisen van openbaar onderwijs wordt voldaan, zodat sprake is van een openbare dienst. De in het oorspronkelijke aan de Onderwijsraad en de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel opgenomen bepaling die er in voorzag dat het personeel dat in dienst komt van een gemeentelijke stichting in een privaatrechtelijke rechtsverhouding met die stichting kwam te staan, is dan ook geschrapt.

Het wetsvoorstel beperkt voor wat de privaatrechtelijke variant betreft de keuze tot de stichting. Deze rechtsvorm sluit aan bij essentiële

vereisten tot het regelen van de bestuursvorm van een openbare school, in tegenstelling tot de vereniging. Zo verzet zich bijvoorbeeld het verenigingsrecht ertegen dat alle bestuursleden door de gemeente (als derde, niet zijnde de algemene ledenvergadering van de vereniging) worden benoemd, geschorst en ontslagen.

1.4. Relatie met de Algemene wet bestuursrecht

Op grond van artikel 1:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bestuursorgaan in de zin van de Awb:

a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of

b. een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

De openbare rechtspersoon is een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld. Immers, de openbare rechtspersoon wordt ingesteld bij verordening en hij bezit rechtspersoonlijkheid omdat de onderwijswet deze expliciet toekent. Een orgaan van een openbare rechtspersoon is dan ook een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb, en wel een zogenaamd a-orgaan.

De gemeentelijke stichting is niet zonder meer aan te merken als een krachtens publiekrecht ingestelde rechtspersoon. De stichting wordt immers ingesteld volgens de regels die het stichtingsrecht (Boek 2 BW) op dat punt kent. Omdat in het voorliggende wetsvoorstel expliciet is geregeld dat de stichting met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school, alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent, is de stichting, ondanks haar privaatrechtelijk rechtskarakter, echter wel met openbaar gezag bekleed. Daarom is ook een orgaan van een stichting bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb; daarbij gaat het dan echter om een b-orgaan (dus een orgaan in de zin van artikel 1:1, onderdeel b, Awb).

Een en ander betekent het volgende. Alle handelingen van een a-orgaan (dus een orgaan in de zin van artikel 1:1, onderdeel a, Awb) vallen onder de werking van de Awb. Bij b-organen valt alleen het uitoefenen van de publiekrechtelijke bevoegdheden, dus handelen als overheid, onder de Awb (en dus niet het feitelijk handelen en het handelen krachtens privaatrecht). Ten aanzien van de stichting die een openbare school in stand houdt, is dit slechts van theoretische betekenis. In de eerste plaats is expliciet geregeld dat de stichting met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school, alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent. Bovendien volgt uit artikel 14 van Boek 3 BW dat ten aanzien van die handelingen die niet door de Awb bestreken worden, toch kan worden getoetst aan geschreven en ongeschreven regels van publiekrecht.

Alle besluiten die door (een orgaan van) de stichting of de openbare rechtspersoon worden genomen, vallen onder de reikwijdte van de Awb. Dit geldt zowel ten aanzien van de algemene bepalingen (zoals omtrent zorgvuldigheid en belangenafweging) als ten aanzien van de bijzondere bepalingen (zoals omtrent de aanvraag en de beslistermijn van een beschikking), als ten aanzien van de bepalingen omtrent bezwaar en beroep.

1.5. Overeenkomsten en verschillen tussen de stichting en de openbare rechtspersoon

De verschillen tussen de stichting en de openbare rechtspersoon zijn gering. Zoals reeds blijkt uit de voorgaande paragraaf zijn beide figuren als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1:1 Awb aan te merken, met de daarbij geschetste gevolgen.

De regeling voor de stichting is ook nagenoeg gelijklopend aan de

regeling voor de openbare rechtspersoon; er zijn slechts enkele verschillen. Deze verschillen zijn de volgende:

a. Een openbare rechtspersoon wordt ingesteld bij verordening. Instelling van een stichting geschiedt overeenkomstig de daarvoor geldende privaatrechtelijke regels.

b. Een stichting kan worden opgericht door een of meer gemeenten, al dan niet tezamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid. Bij een openbare rechtspersoon is dit laatste niet het geval. De reden hiervoor is dat een openbare rechtspersoon wordt ingesteld bij verordening en een verordening niet kan worden vastgesteld (mede) door privaatrechtelijke rechtspersonen.

Overigens is het geen bezwaar dat een besluit om een openbare school in stand te houden door een openbare rechtspersoon niet mede kan worden genomen door een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen. Immers, in de eerste plaats biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen de mogelijkheid om een openbaar lichaam in te stellen bij gemeenschappelijke regeling tussen een of meer gemeenten en een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen.

In de tweede plaats is het mogelijk om in de verordening op te nemen dat in het bestuur van de openbare rechtspersoon ook vertegenwoordigers van een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen zitting hebben (met dien verstande uiteraard dat de overheersende overheidsinvloed verzekerd moet blijven).

c. Ten aanzien van de stichting is in het wetsvoorstel bepaald dat artikel 155 van de Gemeentewet niet van toepassing is (zie verder de artikelsgewijze toelichting).

Een voorschrift analoog aan artikel 155 Gemeentewet bestaat niet ten aanzien van de openbare rechtspersoon.

d. Een laatste verschil is dat het bij een orgaan van een stichting om een zogenaamd b-orgaan in de zin van artikel 1:1 Awb gaat, en bij een orgaan van een openbare rechtspersoon om een a-orgaan. Zoals in paragraaf 1.4. Relatie met de Awb is aangegeven, heeft dit verschil voor de toepassing van de Awb nauwelijks praktische betekenis.

Uit het voorgaande blijkt dat de verschillen tussen de keuze voor de stichting of voor de openbare rechtspersoon uit juridisch oogpunt gering zijn. Het verschil tussen de stichting en de openbare rechtspersoon betreft daarmee vooral een principiële en zeker ook een gevoelsmatige aangelegenheid. Daarmee is dan uiteraard niet gezegd dat dit minder belangrijk zou zijn. Het tegendeel is het geval.

Voorop staat dat een gemeente goede redenen kan hebben om te kiezen voor de openbare rechtspersoon dan wel de stichting. Het is in beginsel geheel aan de gemeente om te bepalen welke bestuursvorm – om haar moverende redenen – de meest geëigende is voor het openbaar onderwijs in de gemeente. Denkbaar is dat een gemeente kiest voor de openbare rechtsvorm om hiermee te benadrukken dat het openbaar onderwijs volledig ingebed moet blijven in de publiekrechtelijke sfeer. Een andere gemeente zal echter wellicht kiezen voor een stichting als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs omdat alleen dan het bijzonder onderwijs wil samenwerken.

Wat hier ook van zij, juridisch mogen de verschillen klein zijn, de keuze voor de ene of de andere bestuursvorm kan zeer principiële zijn. Het is niet aan de wetgever om op voorhand de ene of de andere variant uit te sluiten.

Het initiatief-wetsvoorstel dat destijds door het kamerlid Nuis is ingediend, bevat alleen de privaatrechtelijke variant voor het verzelfstandigd openbaar onderwijs. Ondergetekenden menen dat de in het wetsvoorstel voorgestelde keuze tussen de privaatrechtelijke en de publiekrechtelijke variant meer aansluit bij de behoeften in de praktijk terwijl er geen redenen zijn aan te voeren dat de wetgever in dezen een

exclusieve keuze in de wet dient vast te leggen. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft laten weten meer te zien in de publiekrechtelijke optie; er zijn signalen dat lokale bestuurders ook wel eens de privaatrechtelijke variant zijn toegedaan.

1.6. Relatie met WCBO en WEB

De WCBO (Wet op het cursorisch beroepsonderwijs) is met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. De reden daarvoor is dat inmiddels het voorstel voor een Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal is ingediend (Kamerstukken II 1993/94, 23 778). De beoogde datum van inwerkingtreding van die wet is 1 januari 1996. Het is nog onduidelijk of ook het onderhavige wetsvoorstel vóór die datum het Staatsblad zal bereiken.

Bovendien ligt het in de rede om – gelet op het tijdstip van inwerkingtreding van de WEB – eerst te bezinnen of aanpassing van de WEB in verband met de bestuursvorm openbaar onderwijs wel noodzakelijk is. De nadere gedachtevorming daaromtrent kan plaatsvinden in het kader van de WEB. Wanneer dit ertoe zou leiden dat wijziging van de WEB op dit punt noodzakelijk is, zal dat alsnog bij nota van wijziging geschieden.

Tot slot zij opgemerkt dat zich in de praktijk vooruitlopend op de inwerkingtreding van de WEB reeds een proces van «ROC-vorming» (regionale opleidingscentra) voltrekt. Het is niet wenselijk dit proces thans te verstoren met mogelijke voorschriften omtrent de bestuursvorm voor het openbaar onderwijs.

2. Financiële gelijkstelling

In het aan de Onderwijsraad en de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel was een regeling opgenomen omtrent aanpassing van de overschrijdingsregeling. Achtergrond daarbij was onder meer dat de verhouding tussen de vermogensrechtelijk verzelfstandigde openbare school en de gemeente in de nieuwe situatie dezelfde is als die tussen de bijzondere school en de gemeente. Omdat er net zoveel reden is om bevoordeling van de bijzondere scholen boven de openbare scholen in de wet uit te sluiten als de bevoordeling van de openbare scholen boven de bijzondere scholen, was in het wetsvoorstel opgenomen dat de gemeente een subsidieregeling vaststelt.

Heroverweging heeft ondergetekenden echter doen besluiten om het wetsvoorstel niet te belasten met discussies over dit onderwerp. Zoals in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State is aangegeven, is het wetsvoorstel ingrijpend gedereguleerd. Uitgangspunt is een zo sober mogelijk wetsvoorstel waarin uitsluitend wordt geregeld datgene wat minimaal noodzakelijk is voor het realiseren van de nieuwe bestuursvormen voor het openbaar onderwijs. In het wetsvoorstel is daarom volstaan met de regeling dat scholen die in stand worden gehouden door een gemeentelijke stichting of een openbare rechtspersoon, voor de toepassing van de overschrijdingsregeling worden aangemerkt als door de gemeente in stand gehouden openbare scholen. Daarmee vallen de uitgaven aan álle openbare scholen onder de overschrijding.

Ondergetekenden streven er naar om het onderhavige wetsvoorstel gelijktijdig in werking te doen treden met het wetsvoorstel tot aanpassing van de overschrijdingsregeling. Daarmee wordt het wetsvoorstel niet belast met eventuele discussie over dit onderwerp. Het wetsvoorstel over aanpassing van de overschrijdingsregeling is in voorbereiding.

3. De bestuursvorm en het constitutionele recht

In zijn advies van 20 oktober 1993 bij het initiatief-wetsvoorstel inzake verruiming van bestuursvormen van openbaar onderwijs, waarnaar hij in het advies ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel verwijst, oordeelt de Raad van State 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». Volgens de Raad kunnen de woorden «van overheidswege» in het vierde lid van artikel 23 Grondwet, welke in 1848 in de Grondwet zijn gekomen, in tweeërlei zin worden gebruikt, namelijk als «door de overheid» en als «uit naam» of «op last van de overheid». De Raad stelt vast dat sinds 1848 op grond van de ontwikkelingen in het publiekrecht «van overheidswege» ook in de tweede zin kan worden uitgelegd. Hij is van oordeel dat, nu de letterlijke tekst van de Grondwet daarvoor ruimte biedt en gezien de parlementaire geschiedenis van de grondwetsbepaling niet één bepaalde betekenis is voorop gesteld, deze ontwikkelingen mede in de beschouwing kunnen worden betrokken bij de interpretatie van artikel 23 Grondwet.

Ondergetekenden onderschrijven de visie van de Raad. Hiervoor is aangegeven op welke wijze de waarborg van overheersende overheidsinvloed in de stichting is vormgegeven. Ondergetekenden kunnen zich niet vinden in de conclusie van de Onderwijsraad die in zijn advies ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel opmerkt dat een privaatrechtelijke bestuursvorm van de openbare school niet bij de grondwetgever heeft voorgezeten en ook niet wenselijk en noodzakelijk is.

Wat betreft de verantwoordelijkheid van de wetgever kan worden opgemerkt dat de regeling omtrent de bestuursvorm tot niets verplicht. Zij biedt de mogelijkheid aan gemeentebesturen, om in samenspraak met andere participanten in de school, volgens eigen voorkeuren aan de wenselijke verzelfstandiging van de openbare school vorm te geven.

4. Samenhang met het initiatief-wetsvoorstel en het wetsvoorstel samenwerkingsscholen

Het regeringsvoorstel vertoont veel gelijkenis met het door het toenmalige kamerlid Nuis ingediende initiatief-wetsvoorstel. Beide wetsvoorstellen bevatten een regeling voor de stichting als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs. Die stichting oefent alle taken en bevoegdheden uit van het bevoegd gezag van een openbare school. Ten aanzien van de statuten worden in beide voorstellen diverse voorschriften gegeven.

In beide voorstellen is ook geregeld dat deze stichting moet voldoen aan een aantal essentiële eisen voor het openbaar onderwijs. Deze betreffen de algemene toegankelijkheid, de levensbeschouwelijke pluriformiteit en de non-discriminatie. Materieel zijn enkele essentialia van het openbaar onderwijs in beide voorstellen vastgelegd doordat de bestaande artikelen die het karakter van het openbaar onderwijs omschrijven, van overeenkomstige toepassing zijn verklaard. In het regeringsvoorstel is het aspect van openbaarheid bovendien expliciet vastgelegd. Het regeringsvoorstel komt materieel geheel tegemoet aan de bij het initiatief-wetsvoorstel geformuleerde uitgangspunten.

Wel kan worden gesteld dat het regeringsvoorstel meeromvattend is dan het initiatief-wetsvoorstel en dat het regeringsvoorstel het initiatief-wetsvoorstel daarom mede omvat. Het regeringsvoorstel is in de eerste

plaats meeromvattend door de introductie van de openbare rechtspersoon. Ook bevat het regeringsvoorstel een uitgebreider regeling van de stichting als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs, in die zin dat de consequenties van de introductie van de stichtingsvorm voor de toepasselijkheid van bestaande bepalingen in de onderwijswetgeving in het initiatief-wetsvoorstel onduidelijk blijven.

In het initiatief-wetsvoorstel lijken verder weliswaar de voorwaarden voor de totstandkoming van een samenwerkingsschool gecreëerd, maar een regeling omtrent de samenwerkingsschool wordt niet gegeven. Ondergetekenden hebben ervoor gekozen om bij afzonderlijk wetsvoorstel een regeling omtrent de samenwerkingsschool te treffen. Op de argumenten daarvoor is ingegaan in het nader rapport.

Er zijn daarnaast geen aspecten die wél in het initiatief-wetsvoorstel zijn meegenomen maar niet in het regeringsvoorstel.

Het wetsvoorstel betreffende samenwerkingsscholen veronderstelt de mogelijkheden tot verzelfstandigen die door het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs worden geboden. Daarom is de inwerkingtreding van het wetsvoorstel betreffende de samenwerkingsscholen gekoppeld aan de inwerkingtreding van het wetsvoorstel bestuursvorm openbaar onderwijs.

5. Deregulering

Vooraf naar aanleiding van het advies van de Raad van State, hebben ondergetekenden besloten het wetsvoorstel zoals dat was voorgelegd aan de Onderwijsraad en de Raad van State, aanzienlijk te versoberen. De strekking van het wetsvoorstel is echter dezelfde gebleven. Ook is besloten het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel te splitsen in twee wetsvoorstellen: een wetsvoorstel betreffende de bestuursvorm openbaar onderwijs en een wetsvoorstel betreffende samenwerkingsscholen.

Heroverweging heeft ondergetekenden doen besluiten om te volstaan met een zo summier mogelijke regeling van zowel de nieuwe bestuursvormen voor het openbaar onderwijs als van de samenwerkingsscholen. Daarom worden slechts de minimale voorwaarden geregeld. Deze voorwaarden zien met name op de waarborgen voor het aanbod en het karakter van het openbaar onderwijs.

De versobering van het wetsvoorstel heeft voor zover het de bestuursvorm van het openbaar onderwijs betreft geleid tot de volgende aanpassingen:

- De aanpassing van de overschrijdingsregeling is uit het wetsvoorstel geschrapt. Volstaan is met de bepaling dat scholen die in stand worden gehouden door een gemeentelijke stichting of een openbare rechtspersoon, voor de toepassing van de overschrijdingsregeling worden aangemerkt als door de gemeente in stand gehouden openbare scholen.
- Overwegingen rond decentralisatie en deregulering hebben ertoe geleid dat ook is geschrapt het voorschrift dat de keuze voor de stichting of de openbare rechtspersoon als bestuursvorm, geldt voor álle scholen van een gemeente in een sector (basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs).
- Overwegingen rond decentralisatie en deregulering zijn ook de achtergrond bij het schrappen van het voorschrift dat de keuze voor een van de nieuwe bestuursvormen voor minimaal 5 jaar geldt.
- De Raad van State stelde in zijn advies bij het initiatief-wetsvoorstel dat in de statuten omtrent de overheidsvertegenwoordiging een zodanige regeling dient te worden opgenomen dat overheersende overheidsinvloed buiten twijfel is. In het aan de Raad van State voorgelegde regeringsvoorstel was dit aldus uitgewerkt dat verplicht is om in de statuten van de stichting op te nemen dat de leden van het bestuur worden benoemd,

herbenoemd, geschorst en ontslagen door de gemeenteraad of gemeenteraden. Het voorliggende wetsvoorstel gaat ervan uit dat de statuten voorzien in een regeling omtrent benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd.

– Geschrapd is het voorschrift dat het personeel aan een school die in stand wordt gehouden door een gemeentelijke stichting of een openbare rechtspersoon op gelijke voet benoembaar is. Dit non-discriminatiebeginsel vloeit reeds rechtstreeks voort uit artikel 3 Grondwet.

– Ten aanzien van de doorwerking (het regelen in hoeverre de andere bepalingen van een wet ook van toepassing zijn op de stichting en de openbare rechtspersoon) was in het aan de Onderwijsraad en de Raad van State voorgelegde regeringsvoorstel overal expliciet aangegeven of een specifieke bepaling ook van toepassing is. Het wetsvoorstel is op dit punt drastisch afgeslankt.

Ten aanzien van openbare scholen die in stand worden gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon, is bepaald dat de voorschriften inzake de bekostiging van bijzondere scholen van overeenkomstige toepassing zijn. Voor het overige zijn geen voorschriften omtrent de doorwerking nodig omdat het immers gaat om openbare scholen die in stand worden gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon.

– Tot slot zijn als gevolg van de versobering ook een aantal wijzigingen in andere wetten uit het wetsvoorstel geschrapd. Doordat ten aanzien van de doorwerking is gekozen voor een andere systematiek, is aanpassing van andere wetten niet meer nodig.

6. Advies Onderwijsraad en overige adviezen¹

De Onderwijsraad heeft op 11 februari 1994 advies uitgebracht over het wetsvoorstel (nr. OR. 9300481/Alg). De Onderwijsraad steunt het voornemen het aantal mogelijke bestuursvormen voor het openbaar onderwijs uit te breiden met een nieuwe publiekrechtelijke vorm, de openbare rechtspersoon. De Raad geeft daarbij echter de voorkeur aan het gebruik van een andere terminologie. Overeenkomstig artikel 134 van de Grondwet is het – aldus de Onderwijsraad – juister om te spreken van een openbaar lichaam.

De ondergetekenden delen deze voorkeur van de Raad niet. Zoals de Onderwijsraad terecht in zijn advies opmerkt is er bij deze bestuursvorm van het openbaar onderwijs geen sprake van een bestuursorgaan met een algemene taak, maar van een bestuursorgaan met een zeer specifieke taak: te weten het besturen van een openbare school. Deze bestuursvorm vindt zijn basis in de onderwijswetten zelf, het is een rechtspersoon sui generis. In dit opzicht kan niet gesproken worden van een overheidslichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet. Wel is bij het formuleren van deze bepalingen mede gelet op de eisen, die in het algemeen gesteld worden voor een regeling van zelfstandige bestuursorganen. De term openbare rechtspersoon is gekozen om te benadrukken dat het hier handelt om een publiekrechtelijk orgaan. In dit verband merken ondergetekenden op dat de benaming openbare rechtspersoon in Koninkrijksverband veel vaker voorkomt. Zowel in de Nederlandse Antillen als in Aruba worden de publiekrechtelijke lichamen, zoals het Land en de eilandgebieden, en ook de bij landsverordening opgerichte universiteiten, aangeduid als openbare rechtspersonen.

De Onderwijsraad heeft ernstige bedenkingen ten aanzien van de stichting als mogelijke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs. Hij staaft deze mening met een aantal constatering en opmerkingen, die slechts ten dele of niet door ondergetekenden gedeeld kunnen worden.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Voor een reactie terzake verwijzen ondergetekenden naar paragraaf 3. De bestuursvorm en het constitutionele recht.

De meeste organisaties die het wetsvoorstel van commentaar hebben voorzien, verwijzen voor wat betreft het onderdeel over de bestuursvorm van het openbaar onderwijs naar de uitkomsten van het Schevenings beraad. Het Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs (CBOO), de Vereniging voor Openbaar Onderwijs (VOO) en het Nederlands Genootschap voor Leraren /AVMO (NGL/AVMO) kunnen zich in grote lijnen verenigen met het wetsvoorstel. Ook de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten heeft geen overwegende bezwaren tegen de in het wetsvoorstel opgenomen bestuursvormen voor het openbaar onderwijs. Wel wordt door bovengenoemde organisaties een sterke voorkeur uitgesproken voor de publiekrechtelijke variant, die een publiekrechtelijke rechtspersoon sui generis en geen openbaar lichaam in de zin van artikel 134 van de Grondwet – zoals de VNG opmerkt – inhoudt. De Algemene Besturenbond (ABB) en de Verenigde Bijzondere Scholen voor onderwijs op algemene grondslag (VBS) vinden de voorstellen teveel omvattend en bepleiten een beperking tot een regeling van de privaatrechtelijke variant, zoals ook het initiatief-wetsvoorstel doet. Andere organisaties, zoals de Nederlandse Katholieke Schoolraad (NКСR), de Nederlandse Protestants Christelijke Schoolraad (NPCS), het Landelijk Verband van Gereformeerde Schoolverenigingen (LVGS), de Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs en de Gereformeerde Onderwijzers- en Lerarenvereniging (VGS/GOLV) en het Verband van Scholen van gereformeerde belijdenis (VSGB), geven in hun adviezen en ook voor wat betreft het NКСR en de NPCS reeds in de «Uitspraken» van het Schevenings beraad duidelijk te kennen dat huns inziens de privaatrechtelijke bestuursvorm niet passend is in ons onderwijsbestel.

Voor een reactie terzake verwijzen ondergetekenden naar paragraaf 3. De bestuursvorm en het constitutionele recht.

Tot slot merken ondergetekenden nog het volgende op. Een groot aantal opmerkingen van de Onderwijsraad en de andere organisaties betreft de concrete uitwerking van de bestuursvorm van het openbaar onderwijs, zoals die was opgenomen in de tekst van het aan de organisaties voorgelegde wetsvoorstel. Zoals eerder opgemerkt, is het wetsvoorstel drastisch gedereguleerd. Dit heeft geleid tot diverse wijzigingen in de memorie van toelichting, waarbij op diverse plaatsen de reactie op de ontvangen adviezen is verwerkt.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1)

Tot nu toe wordt er bij de begripsomschrijvingen van openbare school en bevoegd gezag van een openbare school van uitgegaan dat de scholen hetzij binnen de gemeentelijke structuur, hetzij op grond van een regeling in de zin van de Wet gemeenschappelijke regelingen opereren. De volgende situaties kunnen zich daarbij voordoen:

1. een door een gemeente in stand gehouden school,
2. een door meer dan een gemeente in stand gehouden school,
3. een door een gemeente te zamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid in stand gehouden school, en
4. een door meer dan een gemeente te zamen met een of meer

privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid in stand gehouden school.

Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk dat daarnaast ook de scholen die in stand worden gehouden door een openbare rechtspersoon of een stichting, die voldoen aan de eisen die de wet hieraan stelt, onder de categorie openbaar onderwijs vallen.

Onderdeel B (artikelen 29a en 29b)

Algemeen

De verzelfstandiging van de bestuursvorm voor de openbare scholen krijgt gestalte in zowel een publiekrechtelijke als een privaatrechtelijke variant, zonder dat daarbij geweld wordt gedaan aan de grondwettelijke eis van artikel 23, vierde lid. Aan de materiële kenmerken van het openbaar onderwijs wordt in beide varianten immers volledig voldaan. Artikel 29a regelt de publiekrechtelijke variant: de openbare rechtspersoon, artikel 29b de privaatrechtelijke variant: de stichting. Voor beide varianten is zoveel mogelijk eenzelfde opzet gebruikt. Alleen daar waar eisen van publiekrecht of privaatrecht dat noodzakelijk maken zijn er afwijkingen. De in het wetsvoorstel gestelde eisen aan met name de privaatrechtelijke variant zijn ingegeven door de zorg dat in deze bestuursvorm het openbaar onderwijs gewaarborgd wordt.

Voor beide vormen gelden de volgende kenmerken:

1. De gemeente kan besluiten de bestuursvorm te verzelfstandigen.
2. Het nieuwe bestuur oefent alle taken en bevoegdheden van bevoegd gezag uit met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school.
3. De gemeente voorziet in een regeling omtrent benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd.
4. Het nieuwe bestuur brengt jaarlijks verslag uit aan de gemeente. In dat verslag wordt in elk geval aandacht besteed aan de wijze waarop het bestuur gestalte heeft gegeven aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs, te weten: de algemene toegankelijkheid, de levensbeschouwelijke pluriformiteit en de non-discriminatie voor wat betreft het personeel.
5. De begroting en de jaarrekening wordt door de gemeenteraad goedgekeurd.
6. De gemeente kan bij ernstige taakverwaarlozing en bij functioneren in strijd met de wet ingrijpen. De raad kan de bevoegdheid omtrent taakverwaarlozing op grond van de Gemeentewet delegeren aan het college van burgemeester en wethouders.

De keuze voor een verzelfstandigde bestuursvorm houdt voor de gemeente in dat zij niet langer directe invloed uitoefent op de dagelijkse gang van zaken. Het bestuur van de openbare rechtspersoon, respectievelijk van de stichting oefent, zonder enige restrictie, alle taken en bevoegdheden uit, die eigen zijn aan het zijn van bevoegd gezag met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van de school. De gemeente kan hierbij geen beperkingen aanbrengen.

Een openbare school is een zaak van de gemeenschap. Ook om aan de grondwettelijke eis van artikel 23, vierde lid, te voldoen, bepaalt de wet zowel voor de openbare rechtspersoon als voor de stichting, dat de gemeente voorziet in een regeling omtrent benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van de bestuursleden met dien verstande dat in de regeling een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is

verzekerd. In het aan de Onderwijsraad en de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel was opgenomen dat in de statuten van de stichting opgenomen moest worden dat de leden van het bestuur worden benoemd, herbenoemd, geschorst en ontslagen door de gemeenteraad of gemeenteraden. Zoals ook de Raad van State in zijn advies bij het initiatief-wetsvoorstel stelde, is bepalend dat in de statuten omtrent de overheidsvertegenwoordiging een zodanige regeling moet worden opgenomen dat overheersende overheidsinvloed buiten twijfel is. Het wetsvoorstel is in die zin aangepast.

Het is mogelijk dat de raad zelf de bestuursleden benoemt, maar ook bijvoorbeeld dat benoeming geschiedt door zittende bestuursleden met goedkeuring door de raad. Ook mogelijk is dat bepaalde bestuursleden worden benoemd op voordracht van andere maatschappelijke instanties of groeperingen. Ook de deelname van ouders aan het bestuur van een verzelfstandigde openbare school wordt overgelaten aan de gemeenteraad. Ondergetekenden gaan er van uit dat de gemeenten op dit punt ervoor zorgdragen dat ook de ouders zich op een herkenbare wijze vertegenwoordigd weten. Het ligt daarbij voor de hand dat de door een gemeenteraad benoemde bestuursleden de doelstellingen van het openbaar onderwijs onderschrijven en dus de nodige affiniteit met het openbaar onderwijs hebben.

Leden

Het tweede lid van de artikelen 29a en 29b voorziet er in dat de gemeenteraad het voornemen tot een besluit als bedoeld in het eerste lid bekend maakt. Op dit voornemen is artikel 3:42 Awb van toepassing. Dit betekent dat een dergelijk besluit algemeen bekend moet worden gemaakt in een van overheidswege uitgegeven blad, in een dag- nieuws- of huis-aan-huisblad of op een andere geschikte wijze. Hiermee wordt voorkomen dat het bijzonder onderwijs plotseling geconfronteerd zou worden met het verzelfstandigen van het openbaar onderwijs in een gemeente. Vóór tot feitelijke verzelfstandiging wordt overgegaan, wordt het bijzonder onderwijs op de hoogte gebracht.

Met betrekking tot het derde lid van artikel 29b zij opgemerkt dat een stichting kan worden opgericht door een of meer gemeenten te zamen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen met volledige rechtsbevoegdheid. Ook thans is het reeds mogelijk dat een gemeente een openbare school in stand houdt samen met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen (die het belang van het openbaar onderwijs behartigen).

Met betrekking tot het laatste lid van artikel 29b zij het volgende opgemerkt. Ten aanzien van de stichting als bestuursvorm van het openbaar onderwijs is bepaald dat artikel 155 van de Gemeentewet niet van toepassing is. De in dat artikel opgenomen goedkeuring door gedeputeerde staten kan achterwege blijven omdat met het wettelijk mogelijk maken van de stichting als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs, door de wetgever al wordt aangegeven dat deze rechtsvorm in het bijzonder aangewezen kan worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang, i.c. het voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Nu de onderwijswetten zelf de criteria geven waaraan door de gemeenteraad voldaan moet worden, is de rol van gedeputeerde staten als toezichthoudende instantie van minder gewicht zodat afgezien kan worden van de verplichte goedkeuring.

Onderdeel B (Artikel 29c)

De keuze van een gemeente voor verzelfstandiging van de

bestuursvorm gaat gepaard met een overdracht aan de nieuwe rechtspersoon van de rechten ten aanzien van gebouwen en terreinen alsmede de roerende zaken. De WBO en de ISOVSO bevatten alleen een regeling voor de bestuursoverdracht van bijzondere scholen (artikelen 36 WBO en 45 ISOVSO). Die wetten bevatten geen regeling voor de bestuursoverdracht van openbare scholen. Daarom wordt e.e.a. geregeld in artikel 29c. Na het oprichten van een openbare rechtspersoon of een stichting dient bij notariële akte de bestuursoverdracht door de gemeente aan de rechtspersoon of de stichting plaats te vinden.

De WVO bevat reeds een regeling, zowel voor de bestuursoverdracht van bijzondere scholen (artikel 50 WVO) als voor de openbare scholen (artikel 42a WVO).

Artikel 29c komt nagenoeg overeen met artikel 36 van de WBO en het huidige artikel 42a van de WVO.

De toevoeging in het vierde lid «die zijn rechtsvoorganger bezit in de hoedanigheid van bevoegd gezag» is opgenomen om duidelijk te maken dat rechten en verplichtingen die de gemeente uit anderen hoofde heeft (bijvoorbeeld bij de vaststelling van de overschrijdingsbedragen), uiteraard niet overgedragen worden.

Onderdeel C (artikel 52a)

Ten aanzien van de doorwerking (het regelen in hoeverre de andere bepalingen van een wet ook van toepassing zijn op de stichting en de openbare rechtspersoon) was in de tekst van het aan de Onderwijsraad en de Raad van State voorgelegde regeringsvoorstel overal expliciet aangegeven of een bepaling ook van toepassing was. Het wetsvoorstel is op dit punt echter drastisch afgeslankt. Gestreefd is naar een zo eenvoudig mogelijk wetsvoorstel, waarbij de doorwerking via een beginsel is geregeld.

Uitgangspunt is dat ook een openbare school die in stand wordt gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon, een openbare school blijft, waarop de voorschriften die gelden voor het openbaar onderwijs van toepassing zijn.

Ten aanzien van de doorwerking naar andere artikelen is volstaan met het voorschrift dat de voorschriften inzake de bekostiging zoals die gelden voor bijzondere scholen, van overeenkomstige toepassing zijn op openbare scholen die in stand worden gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon tenzij het tegendeel blijkt. Zo is in artikel 52a, tweede lid, aangegeven dat een school die in stand wordt gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon, voor de aanvang van de bekostiging en voor het einde van de bekostiging als openbare school wordt aangemerkt.

Onderdeel D (artikel 79)

Dit artikel behoeft wijziging omdat met het onderhavige wetsvoorstel ook de bestuursoverdracht van openbare scholen is geregeld. Het analoge artikel van de WVO (artikel 98) behoeft niet gewijzigd te worden omdat daarin reeds wordt verwezen naar de bepalingen omtrent bestuursoverdracht van openbare en bijzondere scholen (artikelen 42c en 50).

Artikelen II en III

De artikelen II en III zijn op dezelfde wijze opgebouwd als artikel I en bevatten overeenkomstige bepalingen. Voor een toelichting verwijzen ondergetekenden naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel I.

De verzelfstandigde bestuursvorm voor het openbaar onderwijs in het voortgezet onderwijs krijgt door de andere opbouw van de Wet op het voortgezet onderwijs, met name van de bekostigingstitel, op een iets

andere wijze gestalte dan in het primair onderwijs. Een aparte bepaling voor de bestuursoverdracht is niet nodig. De WVO bevat reeds een regeling, zowel voor de bestuursoverdracht van bijzondere scholen (artikel 50 WVO) als voor de openbare scholen (artikel 42c nieuw WVO).

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

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen