

Vergaderjaar 1995–1996

**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. 5**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 3 oktober 1995

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. De bestuursvorm van het openbaar onderwijs**

###### *1.1. Inleiding*

Ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van de reacties van de fracties van de Tweede Kamer der Staten-Generaal op het wetsvoorstel en van de soms uitvoerige beschouwingen daarbij. Op de algemene opmerkingen van de diverse fracties gaan ondergetekenden nader in aan de hand van de diverse vragen.

De leden van de CDA-fractie kunnen een discussie over de noodzaak van nieuwe bestuursvormen voor het openbaar onderwijs begrijpen. Zij hebben echter twijfels omtrent de strekking van het wetsvoorstel. Ondergetekenden hopen de leden van de fractie met hetgeen hierna volgt te overtuigen van de wenselijkheid om de nieuwe bestuursvormen voor het openbaar onderwijs een wettelijke basis te geven.

De leden van de GroenLinks-fractie vroegen waarom niet gekozen is voor het naar elkaar laten toe groeien van openbaar en bijzonder onderwijs. Tevens vroegen zij in hoeverre het wetsvoorstel een moderne manier is om het onderscheid tussen beide systemen te conserveren.

Naar de mening van ondergetekenden is het naar elkaar toe groeien van openbaar en bijzonder onderwijs in de door de leden van de GroenLinks-fractie voorgestane visie in het geheel niet aan de orde. De Grondwet laat zulks ook niet toe. Wel kan het onderscheid worden gerelativeerd waar het gaat om de systematische ordening. Met de Raad van State zijn ondergetekenden van oordeel dat de Grondwet toelaat dat de overheid in het kader van de uitvoering van haar Grondwettelijke taak met betrekking tot het openbaar onderwijs, gebruikt maakt van privaatrechtelijke rechtsvormen, (mits sprake blijft van overheersende overheidsinvloed). De Grondwet sluit een relativering met betrekking tot het principiële onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs echter uit. Het gaat niet aan om op dit punt Grondwetswijziging te overwegen, zoals de leden van de fractie van GroenLinks suggereren.

De leden van de SGP-fractie stelden enkele vragen over de (kern)taken van de overheid in relatie tot het beheer van de openbare scholen en de verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijs als zodanig. Zij vroegen of de regering de verantwoordelijkheid voor voldoende openbare scholen als een primaire overheidstaak ziet of als een meer aanvullende.

Uit de Grondwet vloeit rechtstreeks voort dat de overheid de zorg heeft voor voldoende openbaar onderwijs. Daarmee is het uiteraard een kerntaak van de overheid. De zorg voor voldoende openbare scholen mag niet afhankelijk zijn van de mate waarin ouders zelf voorzien in onderwijs vanuit het particulier initiatief. Daarom zullen gemeenten te allen tijde de wettelijke normen voor stichting van scholen in acht moeten nemen.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de betekenis van het begrip «van overheidswege».

Ondergetekenden willen hiervoor verwijzen naar het advies van de Raad van State. In zijn advies bij het wetsvoorstel van het kamerlid Nuis merkte de Raad op dat buiten twijfel is dat de Grondwetgever van 1848 met deze woorden slechts een publiekrechtelijke rechtspersoon voor ogen heeft gehad. De bedoeling van de grondwetgever kan in de loop van de tijd echter een andere betekenis krijgen. Zoals de Raad opmerkte is de situatie op het punt van het vervullen van overheidstaken door privaatrechtelijke rechtspersonen volledig gewijzigd, hetgeen ook op een breed terrein van wetgeving is vastgelegd. Omdat ook de letterlijke tekst van de Grondwet daarvoor ruimte biedt, kan deze ontwikkeling mede in de beschouwing worden betrokken bij de interpretatie van artikel 23 Grondwet. De Raad komt dan ook tot de conclusie dat de Grondwet zich er niet tegen verzet dat de gemeente in het kader van de uitvoering van haar Grondwettelijke taak met betrekking tot het openbaar onderwijs, gebruikt maakt van privaatrechtelijke rechtsvormen (mits sprake blijft van overheersende overheidsinvloed).

De leden van de SGP-fractie vroegen of een overheersende mate van overheidsinvloed wel nodig is in een situatie waarin artikel 23 Grondwet slechts met zich mee zou brengen dat men de mogelijkheid heeft openbaar onderwijs te volgen.

Met deze vraag gaan de leden van de SGP-fractie er aan voorbij dat het bij de overheersende mate van overheidsinvloed gaat om materiële eisen die aan het onderwijs worden gesteld. De overheersende mate van overheidsinvloed is van belang om op duurzame wijze te garanderen dat aan de wezenlijke elementen van het openbaar onderwijs wordt voldaan. De vorm waarin dat openbaar onderwijs wordt gegeven (publiekrechtelijk of privaatrechtelijk) is daarbij niet van doorslaggevende betekenis.

De leden van de SGP-fractie vroegen vanuit de voorgaande vraagstellingen of de regering ruimte ziet voor een visie waarin de overheid zich beperkt tot het garanderen van openbaar onderwijs waarin de overheid pas verantwoordelijk is voor oprichting en instandhouding van openbare scholen wanneer de ouders hierin onvoldoende initiatief tonen.

Ondergetekenden willen benadrukken dat de rechtspersonen die openbare scholen in stand houden, altijd tot de overheid behoren. Ook een privaatrechtelijke rechtspersoon die een openbare school in stand houdt, oefent immers een overheidstaak uit. Zoals de ondergetekenden in antwoord op een andere vraag van de leden van de SGP-fractie reeds hebben opgemerkt, mag de zorg voor voldoende openbare scholen niet afhankelijk zijn van de mate waarin ouders zelf voorzien in onderwijs vanuit het particulier initiatief. Daarom zullen gemeenten te allen tijde de wettelijke stichtingsnormen in acht moeten nemen.

De leden van de GPV-fractie vroegen of de regering niet bevreesd is dat de verhoudingen die ons onderwijsbestel kenmerken, worden aangetast.

Zij vroegen zich af of er geen verbijzondering van het openbaar onderwijs ontstaat en of de waarborgen die de essentiële kenmerken van het openbaar onderwijs veilig moeten stellen, in de praktijk wel afdoende blijken. De leden van de GPV-fractie stelden in dit verband ook enkele vragen omtrent de uitbreiding van de taken van gemeenten.

De regering is niet bevreesd dat de verhoudingen die ons onderwijsbestel kenmerken, worden aangetast. Zoals ondergetekenden hiervoor in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van GroenLinks hebben opgemerkt, is het naar elkaar toe groeien van openbaar en bijzonder onderwijs in het geheel niet aan de orde. De Grondwet laat niet toe dat het principiële onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs vervaagt. In het wetsvoorstel zijn diverse waarborgen ingebouwd op grond waarvan verwacht mag worden dat in de praktijk de essentiële kenmerken van het openbaar onderwijs gewaarborgd blijven. Het principiële verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs blijft uitgangspunt van ons onderwijsbestel. Het feit dat een openbare school op grond van het onderhavige wetsvoorstel ook door een openbare rechtspersoon of een stichting in stand kan worden gehouden, doet daar niet aan af. Het is niet wenselijk om blind te zijn voor de realiteit dat een openbare school en een bijzondere school in een aantal opzichten een gelijke benadering behoeven, waardoor de gemeente haar regierol bij het voeren van lokaal beleid beter kan waarmaken. Er is naar de mening van ondergetekenden, zoals gezegd, geen aanleiding om te veronderstellen dat uitbreiding van de taken van de gemeente, zoals die is beschreven in de notitie Lokaal onderwijsbeleid, in dit verband zal leiden tot vervaging van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Op grond van ontwikkelingen in het bestuursrecht is het vandaag de dag een geaccepteerd gegeven dat overheidstaken worden vervuld door privaatrechtelijke verbanden. Niet zelden worden privaatrechtelijke rechtspersonen opgericht, juist met het oogmerk van het vervullen van publieke taken en bevoegdheden. Er is geen reden om het onderwijs van deze situatie uit te zonderen. Artikel 23 Grondwet staat daaraan niet in de weg, zoals ook de Raad van State heeft overwogen.

Zoals reeds opgemerkt bevat het wetsvoorstel voldoende waarborgen om te voorkomen dat het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs zou vervagen. In dit verband zij bijvoorbeeld gewezen op de volgende voorschriften:

- de inrichting en regeling van het bestuur in de verordening en de statuten dient zodanig te zijn dat overheersende invloed van de overheid is verzekerd,
- de algemene eisen die de onderwijswetten aan het openbaar onderwijs stellen, blijven volledig van toepassing,
- jaarlijks moeten de werkzaamheden van het bestuur aan de gemeenteraad worden gerapporteerd, waarbij aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs aandacht moet worden geschonken,
- de gemeenteraad moet de begroting en jaarrekening goedkeuren, en
- de gemeenteraad kan ingrijpen bij ernstige taakverwaarlozing en functioneren in strijd met de wet.

De leden van de GPV-fractie vroegen wie kan worden aangesproken indien het openbaar onderwijs naar het oordeel van de ouders niet zou worden gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging: het verzelfstandigde bestuur of de gemeente?

Beide kunnen, in de volgorde die de leden van de GPV-fractie aangeven, worden aangesproken. In eerste instantie kan het bevoegd gezag van de openbare school worden aangesproken. Eventueel kan echter ook de gemeente worden aangesproken in haar functie als toezichthouder.

Voor het antwoord op de vraag van de leden de GPV-fractie over de positie van de ouders zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.2.

### *1.2. De taak van de gemeente*

De leden van de fractie van de PvdA-fractie stelden enkele vragen omtrent de goedkeuring van de begroting en de jaarrekening door de gemeenteraad. Ook de leden van de D66-fractie en de RPF-fractie stelden daaromtrent vragen.

Zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken, is het van belang dat het openbare karakter van het openbaar onderwijs gewaarborgd blijft. Een van de waarborgen die het wetsvoorstel daartoe bevat, is de goedkeuring van de begroting en de jaarrekening. Mede daardoor behoudt de overheidstaak met betrekking tot het openbaar onderwijs een democratische legitimatie.

De goedkeuring zoals die in het wetsvoorstel is opgenomen, heeft de betekenis die in het bestuursrecht gebruikelijk is. Goedkeuring kan worden gezien als voorwaarde voor inwerkingtreding van een besluit. Het is een vorm van preventief toezicht. Dit betekent dat het gemeentebestuur de inwerkingtreding en uitvoering van een besluit kan tegenhouden. Wanneer de begroting en de jaarrekening niet worden goedgekeurd, kan de nieuwe begroting niet worden geëffectueerd. Zolang goedkeuring uitblijft, kan een begroting geen rechtsgevolg hebben.

Anders dan de leden van de D66-fractie veronderstellen, is er geen sprake van «sterke sturing en controle door de gemeenteraad» bij de goedkeuring. Uitgangspunt blijft dat sprake is van een grote mate van zelfstandige bedrijfsvoering bij de stichting en de openbare rechtspersoon. Algemeen wordt aangenomen dat het goedkeuringsvereiste naar zijn aard een beperkte strekking heeft. Het met goedkeuring belaste orgaan moet zich terughoudend opstellen en mag zich niet «op de stoel van het ander orgaan plaatsen». Ook mag het goedkeurend orgaan niet buiten het doel treden waarvoor het goedkeuringsvereiste gegeven is. Bij goedkeuring van de begroting en de jaarrekening is dit doel met name het financieel belang van de openbare school respectievelijk de gemeente. Artikel 268 van de Gemeentewet biedt aan een ieder de mogelijkheid een besluit te laten toetsen, en zo mogelijk te laten vernietigen.

De leden van de D66-fractie vroegen of niet volstaan zou kunnen worden met de artikelen 29a, vijfde lid, en artikel 29b, achtste lid (de verslagleggingsverplichting aan de raad). Zij wezen in dat verband op de verhouding tussen de artikelen 29a, derde lid, en 29a, vierde lid onder d.

De artikelen 29a, vijfde lid, en artikel 29b, achtste lid, geven het algemene uitgangspunt aan: jaarlijks moet het bestuur verslag uitbrengen aan de raad en daarbij aandacht schenken aan de wezenskenmerken van het openbaar onderwijs.

Ondergetekenden achten het goedkeuringsrecht essentieel voor de bewaking van de belangen in de gemeente die schooloverstijgend zijn, zoals het financieel belang en de eenheid van het recht. Het is tevens van belang om te verzekeren dat terzake het financieel beheer adequaat toezicht plaatsvindt. Goedkeuring is een preventieve toezichtsvorm. Verslaglegging geschiedt achteraf.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke procedure wordt beoogd wanneer twee of meer gemeenten samenwerken.

Gemeenten kunnen alleen of te zamen met andere gemeenten een openbare rechtspersoon instellen of een stichting oprichten. Samenwerking is mogelijk door een gemeenschappelijk regeling te treffen op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling en door een gelijklopende

verordening op te stellen voor het in het leven roepen van een openbare rechtspersoon. In gevallen van samenwerking komt het goedkeuringsrecht toe aan de samenwerkende gemeenten gezamenlijk.

Overigens merken ondergetekende in dit verband nog op dat er altijd rechtsbeschermingsmogelijkheden zijn. Op grond van artikel 8:1 van de AWB staat tegen de weigering om de begroting goed te keuren beroep open bij de rechtbank.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat zij gemeentelijk onderwijsbeleid niet nodig vinden en zij vroegen of aan het wetsvoorstel ook de gedachte ten grondslag ligt dat het gemeentebestuur meer controle wil uitoefenen over de bijzondere school.

In de notitie Lokaal onderwijsbeleid is aangegeven wat de redenen zijn om de gemeenten een regierol te geven bij het streven naar samenhang en samenwerking op lokaal niveau. Het onderhavige wetsvoorstel draagt er toe bij dat gemeenten aan deze rol beter gestalte kunnen geven. Bij lokaal onderwijsbeleid gaat het overigens om een gezamenlijke aanpak en om een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten en alle schoolbesturen voor problemen in de gemeente.

Diverse fracties stelden vragen over versterking van de rol van schoolbesturen en ouders. Zo vroegen de leden van de VVD-fractie in te gaan op de bestuurlijke vormgeving en praktische consequenties van een versterkte rol van schoolbesturen en ouders. Ook vroegen zij naar de wijze waarop ouders in het bestuur vertegenwoordigd zijn. Ten slotte stelden zij een vraag over kwaliteitszetels voor bijvoorbeeld ouders of ouderorganisaties. De leden van de GPV-fractie en de D66-fractie stelden eveneens enkele vragen hieromtrent. Ook de leden van de CDA-fractie maakten enkele opmerkingen over de versterking van de rol van de ouders.

Naar de mening van ondergetekenden biedt het wetsvoorstel een goede basis voor versterking van de positie van ouders. De samenstelling van het bestuur is geheel vrij gelaten (zij het dat uiteraard een overheersende overheidsinvloed in het bestuur verzekerd moet zijn). Het wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om ouders deel te laten uitmaken van het bestuur van de school. Het laat echter in het midden op welke wijze op gemeentelijk niveau gestalte wordt gegeven aan de versterking van de rol van de ouders. Afhankelijk van de statuten of de verordening zijn diverse varianten denkbaar om ouders in het bestuur te vertegenwoordigen. Zo is benoeming van ouders in het bestuur mogelijk op basis van verkiezing door de betrokken ouders, op voordracht voor benoeming door de medezeggenschapsraad of op voordracht door ouderorganisaties.

Ontegenzeggelijk is de verwachting reëel dat het bestuur dichter bij de school komt te staan naarmate ouders een grotere rol krijgen in het bestuur. Het is naar de mening van ondergetekenden echter niet nodig om in het wetsvoorstel bepalingen omtrent bijvoorbeeld kwaliteitszetels op te nemen. Het krachtens de Wet medezeggenschap onderwijs 1992 vigerende stelsel van medezeggenschap aan de scholen voorziet in voldoende mogelijkheden voor ouders om invloed uit te oefenen in de specifieke situatie. Het wetsvoorstel laat daarnaast voldoende ruimte om de invloed van ouders te verzekeren: het bestuur kan schoolnabij worden vormgegeven, het wetsvoorstel bevat geen directe voorschriften omtrent de samenstelling van het bestuur en evenmin omtrent de benoeming van bestuursleden. Tegelijkertijd is daarmee ook differentiatie naar de lokale situatie verzekerd.

Een vergelijking kan in dit verband worden getrokken met de commissies op grond van artikel 82 Gemeentewet. Daarbij is sprake van een zeer wisselend beeld in de samenstelling. In de praktijk maken ook ouders in veel gevallen deel uit van een dergelijke commissie.

De leden van de VVD-fractie vroegen of een overheersende invloed van de overheid in het schoolbestuur betekent dat gemeentelijke vertegenwoordigers daarin in meerderheid moeten participeren en steeds een beslissende stem moeten hebben. De leden van de SGP-fractie stelden eveneens een dergelijke vraag. Ook de leden van de PvdA-fractie en de RPF-fractie vroegen naar de betekenis van de overheersende invloed van de overheid. De leden van de RPF-fractie vroegen in dit verband wat het onderhavige wetsvoorstel oplost nu de invloed van de overheid altijd dominant is. Het voorschrift dat in de regeling sprake moet zijn van een overheersende overheidsinvloed hangt samen met de grondwettelijke taak van de gemeente ten aanzien van het openbaar onderwijs. Het voorschrift moet voorkomen dat de essentialia van het openbaar onderwijs in het geding zouden komen. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn wanneer het bestuur uitsluitend uit vertegenwoordigers van ouders zou bestaan. Daarmee is overigens niet gezegd dat een meerderheid van het bestuur altijd uit gemeentelijke vertegenwoordigers moet bestaan. Een en ander is afhankelijk van de uitwerking in de verordening of de statuten. Daarbij spelen alle in de wet genoemde nader uit te werken onderwerpen een rol. In het bijzonder de regeling van het toezicht is daarbij van groot belang. Het is dan ook in zijn algemeenheid niet op voorhand aan te geven wanneer sprake is van overheersende overheidsinvloed.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de RPF-fractie wat het onderhavige wetsvoorstel oplost nu de invloed van de overheid altijd dominant is, verwijzen ondergetekenden naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Daarin is aangegeven dat het wenselijk is de dat gemeente meer op afstand haar taak als bevoegd gezag van de openbare scholen moet kunnen uitoefenen. De school wordt immers zelfstandiger en de gemeente krijgt steeds meer taken ten aanzien van alle scholen. De overheersende overheidsinvloed geldt daarbij als een van de randvoorwaarden om er voor te waken dat ook bij een openbare school onder een verzelfstandigd bestuur sprake blijft van een openbaar onderwijs in de zin van de Grondwet.

De leden van de RPF-fractie vroegen of de overheid haar overheersende invloed alleen aanwendt in gevallen waarin sprake is van onenigheid. Zij vroegen wat moet worden verstaan onder ernstige taakverwaarlozing. Tevens vroegen zij wanneer dit ingrijpen een inmenging is in de interne aangelegenheden van een schoolbestuur.

De artikelen 29a, vierde lid, en 29b, vijfde lid, schrijven voor dat in de verordening en de statuten een zodanige regeling wordt opgenomen dat een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd. De betekenis van dit voorschrift is niet dat de overheid haar overheersende invloed alleen aanwendt in gevallen waarin sprake is van onenigheid. Het voorschrift is immers juist vooral van betekenis bij de inrichting van de verordening en de statuten.

Met betrekking tot de taakverwaarlozing merken ondergetekenden het volgende op. In eerste instantie is het aan de gemeenteraad zelf om te voorzien in een adequate regeling van het toezicht op het bestuur van de openbare rechtspersoon of de stichting. Voor het gemeentebestuur is dit een belangrijk instrument om er voor te waken dat de waarborgen van het openbaar onderwijs in acht worden genomen. Het gemeentebestuur heeft daarnaast de wettelijk geregelde, algemene bevoegdheid om in geval van ernstige taakverwaarlozing of functioneren in strijd met de wet zelf te voorzien in het bestuur van de school. Van ernstige taakverwaarlozing is sprake wanneer het bestuur van de school zodanig gebrekkig is dat gesproken kan worden van ontwrichting van het bestuur. In de praktijk zal een dergelijke situatie zich niet snel voordoen. Wanneer het echter noodzakelijk is dat de gemeente zelf voorziet in het bestuur van de school omdat sprake is van ernstige taakverwaarlozing, is er per definitie sprake van inmenging in de interne aangelegenheden van een schoolbestuur.

De leden van de RPF-fractie merkten op dat bij sommige scholen meerdere gemeentebesturen zijn betrokken. Zij vroegen of de gedeelde verantwoordelijkheid niet problematisch kan zijn bij het goedkeuren van de begroting en bij het oordeel of sprake is van ernstige taakverwaarlozing.

Wanneer een bevoegdheid aan twee of meer gemeenten gezamenlijk toekomt, zullen zij ook gezamenlijk moeten besluiten die bevoegdheid uit te oefenen. Deze situatie is in casu niet anders dan bij andere gevallen waarin twee of meer gemeenten samenwerken, bijvoorbeeld op basis van een gemeenschappelijke regeling.

In dit verband zij tevens verwezen naar de vragen en de antwoorden over het goedkeuren van de begroting, die zijn opgenomen aan het begin van deze paragraaf.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie of de openbare rechtspersoon en de stichting naast elkaar wel nodig zijn, zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van het CDA en enkele andere fracties over dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.5.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar het verschil tussen de openbare rechtspersoon en de stichting enerzijds en de artikel-82-commissie anderzijds.

Een belangrijk verschil tussen de openbare rechtspersoon en de stichting enerzijds en de artikel-82-commissie anderzijds is dat het bij een artikel-82-commissie niet om een rechtspersoon gaat. Een artikel-82-commissie is, anders dan de openbare rechtspersoon en de stichting, een vermogensrechtelijk onderdeel van de gemeente. Een artikel-82-commissie heeft geen zelfstandig begrotingsrecht. Het is de raad die de begroting van de commissie vaststelt.

Een ander verschil is dat de omvang van de bevoegdheden van de commissie afhankelijk is gesteld van het oordeel van het gemeentebestuur over de wenselijke omvang van de delegatie van bevoegdheden van B&W. Per geval is het mogelijk aan de delegatie beperkingen te stellen zodat het mogelijk is dat ten aanzien van een aantal bevoegdheden de commissie optreedt als bevoegd gezag en bijvoorbeeld aan het college van B&W een aantal bevoegdheden worden voorbehouden terzake waarvan dit orgaan optreedt als bevoegd gezag. Volgens dit wetsvoorstel zullen stichting en openbare rechtspersoon in alle gevallen volledig bevoegd zijn en met uitsluiting van andere organen optreden als bevoegd gezag.

De leden van de SGP-fractie vroegen zich af of er nog wel behoefte is aan de WGR-constructie.

Naar de mening van de ondergetekenden is het aan de gemeenten om uit te maken of zij behoefte heeft aan een constructie op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Er is geen reden om de mogelijke toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen bij de keuze van de bestuursvorm voor het openbaar onderwijs, uit te sluiten.

In antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie of een bij gemeenschappelijke regeling opgericht openbaar lichaam ook de bevoegdheid heeft om een afzonderlijke openbare rechtspersoon in te stellen, merken ondergetekenden op dat de bevoegdheid om een openbare rechtspersoon op te richten op grond van het wetsvoorstel uitsluitend toekomt aan de gemeenteraad.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de regering geen uniforme, voor het hele land geldende consequenties kan verbinden aan het verzelfstandigingsbeleid van gemeenten.

Ondergetekenden willen benadrukken dat het welbewust aan de gemeentebesturen is overgelaten om te kiezen voor de door hen gewenste bestuursvorm voor het openbaar onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vernamen graag de reactie van de regering op hun opvatting dat het geen goede keuze zou zijn wanneer het de bedoeling zou zijn om meer overheidsbeleid terzake van het onderwijs te voeren.

Voor het antwoord op deze vraag willen ondergetekenden volstaan met de verwijzing naar de aan de Tweede Kamer gezonden notitie Lokaal onderwijsbeleid. Het is wenselijk om in dat kader de discussie te voeren over het lokaal onderwijsbeleid.

### *1.3. Kenmerken bestuursvorm openbaar onderwijs*

De leden van de CDA-fractie vroegen of het de duidelijkheid bevordert dat de openbare school, bestuurd door een stichtingsbestuur, soms wordt aangemerkt als openbare school en soms als bijzondere school.

Het betreft hier in zekere zin beeldspraak. Een openbare school is geen bijzondere school. Wel kunnen in bepaalde opzichten dezelfde regels gelden.

Voor het antwoord van de vraag van de leden van de CDA-fractie over de positie van de ouders zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.2

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom artikel 29a van de Wet op het basisonderwijs geen expliciete verwijzing naar artikel 29 WBO kent, anders dan artikel 29b, vierde lid (in het verslag is kennelijk per abuis sprake van artikel 29a, vierde lid).

De betekenis van artikel 29b, vierde lid, is dat de stichting geen andere doelstelling mag nastreven dan het geven van openbaar onderwijs in de zin van artikel 29. Niet uitgesloten is immers dat een stichting meerdere doelstellingen heeft, indien bij wet geen beperkingen worden ingesteld. Dit zouden bijvoorbeeld ook commerciële doelstellingen kunnen zijn. Naar de mening van de ondergetekenden is het wenselijk dat een stichting die een openbare school in stand houdt, zich beperkt tot dat doel. Omdat een openbare rechtspersoon specifiek in het leven wordt geroepen voor het instandhouden van een openbare school, is een vergelijkbaar voorschrift als artikel 29b, vierde lid daar niet noodzakelijk. Zowel voor de stichting als voor de openbare rechtspersoon geldt overigens dat het gaat om de instandhouding van een «openbare» school, dit is een school waarvoor artikel 29 volledig van toepassing is.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering de overwegingen van de Raad van State betreffende de essentialia van het openbaar onderwijs heeft betrokken bij de vormgeving van het wetsvoorstel. Tevens vroegen zij naar de overwegingen van de Raad van State bij zijn opmerkingen hieromtrent.

Volgens de Raad van State moeten de essentiële elementen van het openbaar onderwijs gewaarborgd zijn. Ondergetekenden zijn van mening dat dit het geval is in de artikelen 29a en 29b WBO (en de analoge bepalingen in de ISOVSO en de WVO).

Met betrekking tot de bedoelde overwegingen van de Raad van State merken ondergetekenden op niet op de hoogte te zijn van de motieven van de Raad van State bij zijn advisering op dit punt. Wat daar echter ook van zij, naar de mening van ondergetekenden is in het wetsvoorstel voldoende expliciet aangegeven welke de essentialia voor het openbaar onderwijs zijn. Dit blijkt bovendien uit de plaats van de regeling omtrent de openbare rechtspersoon en de stichting: direct na artikel 29 WBO (en de analoge bepalingen in de ISOVSO en de WVO). De bestuursvorm is

ondergebracht in het deel van de desbetreffende onderwijswetten dat de eisen aan het openbaar onderwijs regelt; deze eisen blijven dan ook voluit van toepassing.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering aan te geven welke (Grond)wettelijke bezwaren een niet limitatieve opsomming van onderwerpen die in de verordening en de statuten nader te regelen zijn, zou opleveren. Ook de leden van de fracties van D66 en SGP stelden soortgelijke vragen.

De Raad van State heeft geadviseerd om in artikel 29a WBO (en de analoge bepalingen van de ISOVSO en de WVO) een limitatieve opsomming te geven van onderwerpen die in de gemeentelijke verordening mogen en moeten worden geregeld. Deze suggestie is overgenomen. Zoals in het nader rapport is aangegeven, is daarmee duidelijkheid gegeven over de vraag hoever de verordenende bevoegdheid van de gemeente in dezen gaat. Uit een oogpunt van harmonisatie is tevens een limitatieve opsomming gegeven van de onderwerpen die in de statuten van de stichting die een openbare school in stand houdt, mogen en moeten bevatten. Deze opsomming moet worden gezien in het licht van het onderhavige wetsvoorstel. Zij laat onverlet eisen die bijvoorbeeld het Burgerlijk Wetboek aan de statuten stelt. Om misverstanden te voorkomen is bij nota van wijziging het wetsvoorstel echter aangepast in die zin dat het woord «uitsluitend» ten aanzien van de in de statuten te regelen onderwerpen is vervangen door de woorden «in ieder geval».

De leden van de VVD-fractie vroegen naar de juridische complicaties bij een niet ambtelijke aanstelling van het personeel. Zij vroegen of ook tijdelijke krachten ambtenaar in de zin van de wet moeten zijn. Tevens vroegen zij of de wet toelaat dat in voorkomend geval met uitzendkrachten wordt gewerkt.

Zoals in de memorie van toelichting is vermeld, heeft zowel het personeel in dienst van de openbare rechtspersoon als het personeel in dienst van de stichting, een ambtelijke aanstelling. In overeenstemming hiermee is in het voorgestelde nieuwe artikel 29c van de WBO en de ISOVSO («Bestuursoverdracht openbare scholen») het voorschrift opgenomen dat in de akte waarbij de overdracht van de instandhouding van de openbare school geschiedt, bepaald moet worden dat de rechtspersoon aan wie wordt overgedragen het personeel in gelijke betrekkingen en onder dezelfde voorwaarden als vermeld in akte van aanstelling, aan de school aanstelt met ingang van de datum van overdracht. Het begrip «aanstellen», te onderscheiden van het begrip «benoemen», ziet op de eenzijdige publiekrechtelijke rechtshandeling waarbij een personeelslid in dienst wordt genomen als ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet. Noch het wetsvoorstel, noch het op de WBO en ISOVSO gebaseerde Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel voorziet in een bevoegdheid van het bestuur van een openbare school personeelsleden aan te nemen op basis van een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht, zodat een niet-ambtelijke benoeming van personeel aanleiding kan geven tot maatregelen in de bekostigings sfeer als bedoeld in artikel 106, eerste lid, WBO, artikel 103, eerste lid, ISOVSO, respectievelijk artikel 104, eerste lid, WVO.

In antwoord op de vraag of tijdelijke krachten eveneens ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet moeten zijn, merken ondergetekenden op dat het voor de status van ambtenaar in bedoelde zin geen verschil maakt of een personeelslid in vaste dan wel tijdelijke dienst werkzaam is. Ook tijdelijke krachten zijn derhalve ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet.

Overigens wijzen ondergetekenden er op dat de materiële rechtspositie van onderwijspersoneel met een ambtelijke en een niet-ambtelijke status nagenoeg dezelfde inhoud heeft. De ter zake in titel I van het Rechtspositiebesluit onderwijspersoneel opgenomen voorschriften zijn namelijk regelen voor het openbaar onderwijs en voorwaarden voor bekostiging voor het bijzonder onderwijs.

Wat betreft de mogelijkheid van uitzendarbeid in het primair onderwijs merken de ondergetekenden op dat de WBO en de ISOVSO niet in de weg staan aan de inzet van uitzendkrachten ten behoeve van onderwijs-ondersteunende werkzaamheden, zoals bijv. de schooladministratie. De inzet van uitzendkrachten ten behoeve van onderwijsgevende werkzaamheden is echter niet toegestaan.

De leden van de D66-fractie vroegen of het juist is dat voor wat betreft bestuursaanstellingen de nieuwe bestuursvormen zullen functioneren als zelfstandige bevoegde gezagsorganen, die bij vacatures geen verplichting hebben het personeel van openbare scholen waarvan de gemeente nog bevoegd gezag is, voorrang te verlenen. De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de bestuurscommissie niet als apart bevoegd gezag wordt gezien. Zij vroegen wat dit betekent voor het personeelsbeleid. Is het zo dat het personeel dat nog onder het gemeentebestuur valt, bij voorrang moet worden benoemd op een school die onder een bestuurscommissie valt, zo vroegen deze leden.

Inderdaad is het zo dat bij vermogensrechtelijke verzelfstandiging van de openbare scholen een scheiding wordt aangebracht tussen de aanstellingsbevoegdheid van het gemeentebestuur voor de onder zijn gezag ressorterende scholen en de aanstellingsbevoegdheid van de stichting of openbare rechtspersoon.

Verder is het inderdaad zo dat het personeel dat nog onder het gemeentebestuur valt, bij voorrang moet worden benoemd op een school die onder een bestuurscommissie valt. Vanwege deze consequenties hebben ondergetekenden gemeend het wetsvoorstel te moeten aanpassen via bijgaande nota van wijziging. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij de nota van wijziging.

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen of nader kan worden ingegaan op de problemen bij fusie tussen een openbare en een bijzondere school. Ook vroegen zij of in de toekomst bij fusie-operaties naar verwachting voor een van de in de wetsvoorstel geboden mogelijkheden gekozen zou worden.

Ondergetekenden zouden voor de antwoorden op deze vragen willen volstaan met een verwijzing naar de behandeling van het wetsvoorstel inzake de samenwerkingsschool. De discussie over fusies tussen openbare en bijzondere scholen zou in dat kader moeten worden gevoerd.

De leden van de RPF-fractie vroegen of de mogelijkheid van een stichting bedoeld is om de samenwerking met bijzondere scholen te vergemakkelijken. Ook de leden van GPV-fractie vroegen of de omstandigheid dat het onderhavige wetsvoorstel een voorwaarde is voor samenwerkingsscholen, zoals zij stelden, van doorslaggevend belang is geweest om tot verzelfstandiging over te gaan.

In de memorie van toelichting is ingegaan op doelstellingen van het wetsvoorstel. Ondergetekenden willen benadrukken dat hetgeen door de leden van de SGP-fractie wordt aangegeven, niet de bedoeling van het wetsvoorstel is. Voor wat betreft de samenwerkingsschool en de rechtsvorm daarbij willen ondergetekenden verder volstaan met een verwijzing naar het wetsvoorstel samenwerkingsscholen.

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

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de gevaren voor het specifieke karakter van het openbaar onderwijs bij een privaatrechtelijke bestuursvorm.

De ondergetekenden zien geen gevaren voor het karakter van het openbaar onderwijs bij een privaatrechtelijke bestuursvorm. Het wetsvoorstel bevat voldoende waarborgen om te garanderen dat het specifieke karakter van het openbaar onderwijs niet in gevaar komt.

In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie of de stichtingsvorm een financieel voordeel betekent ten opzichte van de openbare rechtspersoon, kan worden meegedeeld dat dit niet het geval is. Materieel bestaan er, zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, nauwelijks verschillen tussen de stichting en de openbare rechtspersoon.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de overheersende overheidsinvloed in relatie tot het benoemen van bestuursleden, zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie omtrent de onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.2.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de bestuurscommissie als apart bevoegd gezag, zij verwezen naar het antwoord op de vraag van de leden van D66 omtrent de nieuwe bestuursvormen die functioneren als zelfstandige bevoegde gezagsorganen, opgenomen in paragraaf 1.3.

Diverse fracties hebben vragen gesteld over de wenselijkheid om zowel de stichtingsvorm mogelijk te maken als bestuursvorm voor het openbaar onderwijs, als de openbare rechtspersoon. De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de voorstellen niet beperkt zijn tot één model. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen een nadere uiteenzetting omtrent de praktische betekenis van en het praktische onderscheid tussen beide vormen. Zij vroegen of de regering heeft overwogen te volstaan met één variant en tevens of de regering zelf een voorkeur heeft. Ook de leden van de fracties van GroenLinks en GPV stelden enkele vragen omtrent de verschillen tussen beide vormen.

Met betrekking tot de juridische en praktische verschillen tussen beide vormen zij opgemerkt dat de praktische verschillen, zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, zeer gering zijn. Zoals de leden van de CDA-fractie opmerkten, is de regeling voor de openbare rechtspersoon en die voor de stichting inderdaad praktisch dezelfde. Anders dan de leden van de CDA-fractie opmerken, is het echter niet zo dat «bijna de gehele onderwijswereld een uitdrukkelijke keuze maakt voor de openbare rechtspersoon». In het land blijken uiteenlopende voorkeuren te bestaan. Naar de mening van de ondergetekenden is er geen reden om die verschillende voorkeuren, die vooral samenhangen met verschillen in bestuurscultuur, te binden aan slechts één mogelijke bestuursvorm.

De regering heeft zelf geen voorkeur voor een van beide rechtsvormen. Dit kan ook niet worden afgeleid uit de door de leden van de VVD-fractie aangehaalde passage uit het regeerakkoord («De gemeente kiest zelf de meest wenselijke bestuursvorm voor het openbaar onderwijs uit een aantal mogelijkheden, waaronder de overheidsstichting»). Uit de woorden «waaronder de overheidsstichting» blijkt dat niet alleen de stichting bij de overwegingen is betrokken.

Getuige het wetsvoorstel heeft de regering ook niet overwogen om te volstaan met de juridische legitimatie van één van beide vormen. Integendeel, de regering hecht er aan dat een keuzemogelijkheid wordt

gerealiseerd tussen een publiekrechtelijke variant en een privaatrechtelijke variant. Aldus kan op lokaal niveau een keuze worden gemaakt die aansluit bij plaatselijke voorkeuren.

In antwoord op een vraag van de leden van de GPV-fractie merken ondergetekenden tot slot op dat de stichtingsvorm niet op gespannen voet met de Grondwet staat. Ondergetekenden verwijzen in dit verband naar de hiervoor aangehaalde opmerkingen van de Raad van State hieromtrent.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat er zowel bij de openbare rechtspersoon als bij de stichting diverse vragen zijn met betrekking tot aansprakelijkheid, verzekeringen, fraude, etc.

Ondergetekenden merken hierbij op dat in principe alle rechten en verplichtingen van de gemeente overgaan op de rechtspersoon. De gevolgen voor aansprakelijkheid, verzekering, fraude, faillissement etc. komen dus geheel voor rekening van de nieuwe rechtspersoon. Wel bevat het wetsvoorstel een taakverwaarlozingsregeling. Op grond daarvan is de gemeenteraad bevoegd de stichting of de openbare rechtspersoon te ontbinden. Theoretisch zou de rechtspersoon inderdaad ook failliet kunnen gaan. Het blijft echter in alle gevallen aan de raad om ook te beslissen over opheffing van de openbare school.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of er sprake is van een zelfstandig bestuursorgaan in stichtingsvorm, kunnen ondergetekenden bevestigend beantwoorden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of dergelijke stichtingen ook voor andere terreinen van soortgelijke overheidstaken in het leven kunnen worden geroepen, bijvoorbeeld voor brandweertaken.

Zoals hiervoor in paragraaf 1.1 reeds aangegeven, zijn er diverse terreinen waar de behartiging van overheidstaken geschiedt door privaatrechtelijke rechtspersonen. Het is in het kader van dit wetsvoorstel echter niet aan de orde om uitspraken te doen over andere overheids-taken die mogelijk ook door een stichting zouden kunnen worden behartigd.

De leden van de CDA-fractie vroegen of geen gevaar zou bestaan voor atomisering van de overheidstaak. Zij vroegen tevens of er geen bedreiging bestond voor het integraal bestuur van de gemeenten.

Ondergetekenden zijn van mening dat er noch sprake is van atomisering, noch van bedreiging van het integraal bestuur. Zowel de openbare rechtspersoon als de stichting zijn immers binnen de bestuurlijke context van de gemeente opererende organen. Op grond van het wetsvoorstel heeft de gemeenteraad een groot aantal mogelijkheden om, onder meer in het kader van het behouden van eenheid van bestuur, toezicht op het functioneren van de stichting en de openbare rechtspersoon te blijven uitoefenen. Bovendien heeft de raad altijd de bevoegdheid om de verordening of de statuten te wijzigen en geeft de wet expliciet bevoegdheden aan de raad waar het gaat om de opheffing van een openbare school. Ook bij taakverwaarlozing door de stichting of de openbare rechtspersoon kan de raad ingrijpen.

Naar aanleiding van de opmerking van de leden van de CDA-fractie dat soms wordt gesteld dat de stichting niet de meest democratische bestuursvorm zou zijn, willen ondergetekenden volstaan met het verwijzen naar hetgeen in de memorie van toelichting is opgemerkt over de mogelijke bestuursvormen en de diverse waarborgen daaromtrent.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom in het wetsvoorstel geen bevoegdheid tot schorsing of vernietiging aan de raad gegeven is.

In het wetsvoorstel is de wijze waarop het toezicht wordt geregeld, overgelaten aan de gemeenteraden. In essentie is het belang voor de wetgever hoe het wezenlijke karakter van het openbaar onderwijs wordt gewaarborgd. De bevoegdheid om besluiten te schorsen of te vernietigen zijn inderdaad instrumenten die daartoe kunnen bijdragen, maar er zijn ook andere. Het is naar de mening van de ondergetekenden aan de gemeenten om daarbij keuzen te maken.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de toetsing door de gemeenteraad in het licht van het toezicht marginaal of juist vergaand zouden zijn.

De wet bevat diverse duidelijke, expliciete normen die van belang zijn voor het waarborgen van het openbare karakter van de door een stichting of een openbare rechtspersoon in stand gehouden school. Zo is de bestuursvorm ondergebracht in het deel van de desbetreffende onderwijs-wetten dat de eisen aan het openbaar onderwijs regelt; waardoor deze eisen voluit van toepassing blijven.

De wet schrijft expliciet voor dat de statuten of de verordening een regeling omtrent het toezicht moeten bevatten. Ook bevat de wet een taakverwaarlozingsregeling. Uit een en ander volgt dat het toezicht door de gemeenteraad nooit slechts marginaal zal kunnen zijn.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat van provinciaal toezicht op grond van artikel 155 Gemeentewet een preventieve werking zou kunnen uitgaan. Zij vroegen of de regering heeft overwogen om een mededelingsplicht aan gedeputeerde staten in de wet op te nemen. De leden van de D66-fractie merkten op niet gelukkig te zijn met het geheel schrappen van toezicht door provinciale staten. Zij vroegen wat er op tegen is om gedeputeerde staten in staat te stellen er op toe te zien dat in voldoende mate wordt voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs. De leden van de GPV-fractie vroegen naar de verhouding tussen het scheppen van de mogelijkheid van gemeentelijke stichtingen in het onderwijs en artikel 155. De leden van de CDA-fractie vroegen waarom artikel 155 niet van toepassing is en of het geen aanbeveling zou verdienen dat de verordening en de statuten zouden worden goedgekeurd door gedeputeerde staten.

Artikel 155 van de Gemeentewet ziet op het preventief toezicht door gedeputeerde staten in het geval de gemeenteraad besluit een rechtspersoon op te richten of daaraan deel te nemen «indien dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang». Aan artikel 155 Gemeentewet ligt het beginsel ten grondslag dat behartiging van openbare belangen bij voorkeur langs de publiekrechtelijke weg dient te geschieden. Zoals in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel reeds is aangegeven, kan de in artikel 155 Gemeentewet opgenomen goedkeuring 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 moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen belang, i.c. het voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Het is de wetgever die met het wetsvoorstel de beslissing genomen heeft dat behartiging van het in het geding zijnde openbare belang ook langs privaatrechtelijke weg kan geschieden. Een toets door gedeputeerde staten bij de feitelijk oprichting van een stichting voegt daaraan dan ook niets toe. Een van de uitgangspunten van het wetsvoorstel is geweest om een duidelijk, maar zo sober mogelijk pakket van regels te formuleren, waarbij op gemeentelijk niveau zoveel mogelijk beleidsvrijheid bestaat. Er van uitgaande dat een provinciale rol in dit verband niets toevoegt, pleiten tegen een door de leden van de D66-fractie voorgestelde mededelingsplicht overwegingen rond bureaucratisering en deregulering.

Het is overigens niet zo dat, zoals de leden van de D66-fractie suggereren, artikel 155 Gemeentewet zou zien op het toezicht op het openbaar onderwijs. Aan artikel 155 ligt zoals gezegd een ander motief ten grondslag.

De leden van de D66-fractie vroegen of de formulering in het wetsvoorstel dat de stichting en de openbare rechtspersoon een school in stand houden, juist geformuleerd is. Is het niet zo dat de raad kan besluiten het bestuur te delegeren aan bijvoorbeeld de stichting, zo vroegen deze leden.

Het begrip «in stand houden» van een school duidt op de vermogensrechtelijke, beheersmatige verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor de school. Deze komt in handen van een andere rechtspersoon dan de gemeente. Bij de instelling van de openbare rechtspersoon of de stichting gaat die instandhoudingsverantwoordelijkheid in haar geheel over. Anders dan de leden van de D66-fractie veronderstellen, heeft de raad hier geen invloed op de omvang van bevoegdheden en taken, zoals bij de instelling van een commissie het geval is. Indien volgens de regels van dit wetsvoorstel een stichting of openbare rechtspersoon wordt opgericht, gaat het bevoegd gezag in volle omvang over.

Voor de overheid is het van belang wie een school in stand houdt omdat de rechtspersoon die een school in stand houdt het aanspreekpunt voor de bekostiging is. Wanneer een openbare school onder een stichting of een openbare rechtspersoon valt, is dat niet de gemeente maar die stichting of openbare rechtspersoon.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe de toerekening van kosten van het gemeentelijk apparaat plaatsvindt indien werkzaamheden ten behoeve van de verzelfstandigde openbare scholen plaatsvindt.

Bij een school die in stand wordt gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon is sprake van volledige vermogensrechtelijke verzelfstandiging. Wanneer de gemeente werkzaamheden verricht voor de stichting of de openbare rechtspersoon zullen beide partijen een overeenkomst moeten sluiten waarin afspraken worden neergelegd omtrent de te leveren prestatie en de vergoeding daarvoor.

Op de vraag van de leden van de GPV-fractie of de rechtspositie van het personeel bij een besluit tot verzelfstandigen gelijk blijft, kunnen ondergetekenden bevestigend antwoorden. In dit verband zij gewezen op artikel 29c (en analoge bepalingen in de ISOVSO en de WVO) dat ook betrekking heeft op de situatie dat de instandhouding van een openbare school de eerste maal wordt overgedragen aan een stichting of een openbare rechtspersoon.

De leden van de GPV-fractie wezen op de bezwaren die verbonden zijn aan de exploitatie van «privaatrechtelijke instellingen met een band aan de overheid». Zij vroegen of dit niet een extra argument was om extra voorzichtig te zijn met het bieden van de mogelijkheid tot vorming van gemeentelijke stichtingen.

Ondergetekenden zijn niet bevreesd dat er problemen, zoals door de leden van de GPV-fractie bedoeld, ontstaan. Het wetsvoorstel bevat voldoende waarborgen om dit te voorkomen.

De leden van de GPV-fractie vroegen of met de voorgestelde regeling wel aan het bezwaar van de dubbele rol tegemoet wordt gekomen.

Inderdaad behoudt de gemeente in de stichting en de openbare rechtspersoon een overheersende invloed in het bestuur. Ook een dergelijke verzelfstandigde rechtspersoon behoort tot de gemeente. Het gaat echter om het op afstand plaatsen van taken van de gemeenteraad en het college van B&W. Met het wetsvoorstel wordt naar de mening van

ondergetekenden dan ook wel degelijk bereikt dat de gemeente haar regierol bij het voeren van lokaal beleid beter kan waarmaken.

## **2. Financiële gelijkstelling**

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat het wetsvoorstel niet voorziet in een wijziging van de vormgeving van de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Ook de leden van de GPV-fractie waren er niet gelukkig mee dat de regering er van heeft afgezien een en ander in het onderhavig wetsvoorstel te beoordelen.

In het aan de Onderwijsraad en de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel was een regeling opgenomen omtrent aanpassing van de overschrijdingsregeling. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven, hebben ondergetekenden echter besloten om het wetsvoorstel niet te belasten met discussies over dit onderwerp en aanpassing van de overschrijdingsregeling in een afzonderlijk wetsvoorstel onder te brengen.

Anders dan de leden van de GPV-fractie opmerkten, kan de problematiek met betrekking tot aanpassing van de overschrijdingsregeling wel degelijk los worden gezien van het onderhavige wetsvoorstel. Naar de mening van ondergetekenden is aanpassing van de overschrijdingsregeling met het onderhavige wetsvoorstel niet noodzakelijk. Door de scholen die in stand worden gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon aan te merken als door de gemeente in gehouden scholen, is de facto geen beperking aangebracht aan de overschrijdingsregeling.

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting op de toepassing van de overschrijdingsregeling.

Scholen die in stand worden gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon, worden voor de toepassing van de overschrijdingsregeling aangemerkt als door de gemeente in stand gehouden openbare school. Daardoor kunnen deze scholen, evenals 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.

Met de voorgaande regeling wordt bereikt dat niet vooruit kan worden gelopen op de discussies omtrent aanpassing van de overschrijdingsregeling.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of verzelfstandiging betekent dat de greep van het bevoegd gezag op de vrijwillige ouderbijdragen vermindert.

Zowel voor het openbaar onderwijs als voor het bijzonder onderwijs geldt dat het betalen van een vrijwillige ouderbijdrage altijd afhankelijk is van de toestemming van de ouders. Omdat sprake is van een overeenkomst (waarvan de naleving is af te dwingen), moet er sprake zijn van wilsovereenstemming. Een andere belangrijke beperking die van belang is voor het kunnen vragen van ouderbijdragen, is dat het krachtens de onderwijswetten niet is toegestaan om de toelating afhankelijk te stellen van een andere dan een wettelijk geregelde bijdrage. Het op laatstgenoemde wijze afdwingen van betaling is niet toegestaan. Voor het openbaar onderwijs betekent dit dat de algemene toegankelijkheid door vrijwillige ouderbijdragen niet in gevaar mag komen. Wat betreft de vrijwillige ouderbijdrage is het dan ook niet relevant of het om een openbare school gaat die in stand wordt gehouden door een gemeente dan wel door een stichting, of om een openbare rechtspersoon.

Op verzoek van de leden van de CDA-fractie is gecontroleerd of de regeling dat openbare scholen, bestuurd door een stichting of een

openbare rechtspersoon, voor de overschrijdingsregeling worden aangemerkt als openbare scholen, consequent is doorgevoerd.

Hoofregel is dat de voor de titel of afdeling waarin de bekostiging is geregeld, scholen die in stand worden gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon worden aanmerkt als bijzondere school. Deze scholen worden echter aangemerkt als door de gemeente in stand gehouden openbare scholen (zie de artikelen 52a, tweede lid, WBO, 59c, tweede lid, ISOVSO en 77, vijfde lid, WVO) voor zover het betreft de aanvang van de bekostiging, de toepassing van de overschrijdingsregeling en het einde van de bekostiging.

De leden van de VVD-fractie merkten op de discussie over aanpassing van de overschrijdingsregeling graag te willen voeren in het kader van de behandeling van het wetsvoorstel waarin een en ander is uitgewerkt. Deze leden waren toch reeds benieuwd naar de opvatting van de regering.

Ondergetekenden begrijpen dat die leden benieuwd zijn naar de opvatting van de regering omtrent een en ander, maar wij stellen toch voor thans geen voorschot op die discussie te nemen en de discussie geheel in dat verband te voeren.

### **3. De bestuursvorm en het constitutionele recht**

De leden van de CDA-fractie vroegen de regering om een reactie op hun opvatting dat de interpretatie van de artikel 23 Grondwet, zoals die in de memorie van toelichting is gegeven, als maatschappelijk en zelfs als teleologisch is te omschrijven.

Strikt historisch gezien heeft de Grondwetgever van 1848 en 1917 inderdaad niet gedacht aan openbaar onderwijs dat worden gegeven in de vorm van een stichting of een openbare rechtspersoon. Wel is het historisch gezien zo dat de overheid bij het behartigen van overheidstaken reeds geruime tijd gebruik maakt van andere dan de klassieke mogelijkheden. Zoals ondergetekenden hiervoor in paragraaf 1.1 reeds opmerkten, is het op grond van ontwikkelingen in het bestuursrecht vandaag de dag een geaccepteerd gegeven dat overheidstaken worden vervuld door privaatrechtelijke verbanden. Niet zelden worden privaatrechtelijke rechtspersonen opgericht, juist met het oogmerk van het vervullen van publieke taken en bevoegdheden.

Er is geen reden om bij het gebruik van de privaatrechtelijke vorm bij het uitoefenen van overheidstaken, een uitzondering te maken voor taken op het terrein van het onderwijs, mits daarbij uiteraard de eisen die artikel 23 van de Grondwet stelt, in acht worden genomen. Overigens zij opgemerkt dat bijzondere scholen in zekere zin ook openbaar bestuur uitoefenen, namelijk daar waar zij op dezelfde voet als openbare scholen bevoegd zijn om wettelijke diploma's af te geven.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie over zeggenschap van de overheid over benoeming van de meerderheid van bestuursleden zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over dit onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.2.

### **4. Samenhang met andere wetsvoorstellen**

De leden van de fractie van GroenLinks vroegen wanneer zij het wetsvoorstel inzake aanpassing van de overschrijdingsregeling kunnen verwachten. Tevens vroegen zij hoe de regering denkt om te gaan met een situatie waarin een van de wetsvoorstellen (samenwerkingsscholen, bestuursvorm of aanpassing overschrijdingsregeling) niet zou worden aangenomen. De leden van de fractie van GroenLinks wezen in dit verband op de samenhang tussen de onderwerpen en de ingewikkelde

financiële problematiek waardoor met het indienen van het voorliggend wetsvoorstel geen tijdwinst te boeken zal zijn.

Het wetsvoorstel inzake aanpassing van de overschrijdingsregeling is in de tweede helft van september aan de Raad van State om advies gezonden. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van het advies van de Raad van State zal het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer worden ingediend.

Wat de tweede vraag van de leden van de fractie van GroenLinks betreft, merken ondergetekenden op dat het niet zinvol is om vooruit te lopen op de behandeling van de wetsvoorstellen in de Tweede Kamer. Het is in ieder geval zo dat het wetstechnisch geen probleem is wanneer een van de door de leden van de fractie GroenLinks bedoelde wetsvoorstellen onverhoopt niet zou worden aangenomen. Dit geldt ook ten aanzien van de financiële aspecten. Voor wat betreft de samenhang tussen de wetsvoorstellen bestuursvorm en aanpassing overschrijdingsregeling is in het wetsvoorstel bestuursvorm een voorziening getroffen. Openbare scholen die in stand worden gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon, worden in dat verband aangemerkt als door een gemeente in stand gehouden scholen.

Alleen voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel samenwerkingsscholen is het noodzakelijk dat het wetsvoorstel inzake de bestuursvorm voor het openbaar onderwijs reeds in werking is getreden. De inwerkingtreedingsbepaling van het wetsvoorstel samenwerkingsscholen is in die zin ook geformuleerd.

Naar de mening van ondergetekenden gaat het bij de bedoelde onderwerpen (bestuursvorm, samenwerkingsscholen en aanpassing overschrijdingsregeling) om aparte onderwerpen. De onderwerpen vertonen weliswaar een zekere samenhang, maar er is niet sprake van een zodanige samenhang dat de onderwerpen ook in één wetsvoorstel opgenomen zouden moeten worden of dat van gelijktijdige behandeling sprake zou moeten zijn. Uiteindelijk geldt voor alle onderwerpen dat de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk beslissen over de wenselijkheid.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar het verschil tussen samenwerking van de gemeente met privaatrechtelijke organisaties via de Wet gemeenschappelijke regelingen en de samenwerking via de samenwerkingsschool. Zij vroegen of het de bedoeling was dat een stichting of openbare rechtspersoon die een openbare school in stand houdt in samenwerking met privaatrechtelijke organisaties, zich ook het geven ander onderwijs ten doel kan stellen.

Een gemeente kan op basis van de WGR samenwerken met een privaatrechtelijke organisatie om een openbare school in stand te houden. Voor deze mogelijkheid bestaat al sinds geruime tijd een grondslag in de WVO en de ISOVSO. Sinds 1993 bevat ook de WBO een grondslag daarvoor. Een dergelijke samenwerking behoeft de goedkeuring van de kroon (artikel 93 WGR) en heeft uitsluitend betrekking op het gezamenlijk instandhouden van een openbare school.

Bij een samenwerkingsschool in de zin van het wetsvoorstel samenwerkingsscholen gaat het om een geheel andere samenwerking. Het gaat daarbij om een het instandhouden van een school waarin onderwijs van een of meer richtingen en openbaar onderwijs wordt gegeven. Zonder een voorschot te nemen op de discussie omtrent de samenwerkingsschool, kan worden opgemerkt dat een stichting of een openbare rechtspersoon als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend een openbare school in stand mag houden. Voor de voorwaarden waaronder een stichting of een openbare rechtspersoon een samenwerkingsschool in stand kunnen houden, gelden de voorwaarden zoals die zijn neergelegd in het wetsvoorstel samenwerkingsscholen.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de GPV-fractie omtrent samenwerkingsscholen, zij verwezen naar het antwoord op een vraag van

de leden van de RPF-fractie over samenwerkingsscholen, opgenomen in paragraaf 1.3

## 5. Deregulering

De leden van de PvdA-fractie vroegen of met de introductie van de verschillende bestuursvormen geen lappendeken zou ontstaan van scholen die wel en niet onder een openbare rechtspersoon zouden vallen. De leden van de SGP-fractie vroegen of het schrappen van het voorschrift dat de keuze voor een bestuursvorm geldt voor alle scholen van een gemeente in een sector, wel een vorm van deregulering is. De leden van de VVD-fractie vroegen naar de overwegingen om het voorschrift aanvankelijk wel op te nemen. Ook de leden van de fractie van GroenLinks stelden enkele vragen hieromtrent.

Het is inderdaad mogelijk dat er voor de verschillende scholen in één gemeente meerdere bestuursvormen van toepassing zijn. Uit een oogpunt van efficiency zou een te groot aantal verschillende bestuursvormen inderdaad bezwaarlijk kunnen zijn. Omdat ook een gemeente belang heeft bij een effectieve en efficiënte organisatie, zal deze situatie zich in de praktijk echter niet snel voordoen. Een gemeente zal immers altijd bestuurlijk voordeel hebben bij uniforme regels. Het voorkomen van administratieve problemen is een van de overwegingen die de gemeente bij de besluitvorming omtrent verzelfstandiging van het openbaar onderwijs onder ogen zal moeten zien. Dit betekent echter niet de wetgever daarom op voorhand bepaalde keuzes moet maken. Dat is aan de gemeente.

In het oorspronkelijke wetsvoorstel was om reden van efficiency opgenomen dat de keuze voor een bestuursvorm zou moeten gelden voor alle openbare scholen van een sector in een gemeente. Nadere overweging heeft ondergetekenden echter doen besluiten om dit voorschrift te laten vallen. Ondergetekenden zijn van mening dat overwegingen rond decentralisatie moeten prevaleren boven het door de wetgever – uit een oogpunt van efficiency – maken van bepaalde keuzes. Ook in de notitie Lokaal onderwijsbeleid wordt veel waarde gehecht aan het principe van decentralisatie.

Met die overwegingen om de gemeente zoveel mogelijk keuzevrijheid te geven, hangt een andere samen. Omdat de gemeente keuzevrijheid heeft, hebben ook de ouders van de leerlingen van een school de mogelijkheid om de gemeente ertoe te bewegen voor een bepaalde vorm te kiezen. De gemeente kan daartoe vervolgens overgaan zonder de keuze te hoeven maken voor alle scholen.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie omtrent het van overeenkomstige toepassing zijn van voorschriften, zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de CDA-fractie, opgenomen bij de artikelsgewijze toelichting bij onderdeel C.

De leden van de D66-fractie merken op dat het niet mogelijk is dat de stichting of de openbare rechtspersoon alle taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag uitoefent, maar anderzijds de leden van het bestuur moeten worden benoemd, herbenoemd, geschorst en ontslagen door de gemeenteraad, zoals de Raad van State volgens deze leden adviseert. Zij vroegen of er wel ruimte is om de benoeming en het ontslag van bestuursleden te delegeren aan het bestuur.

Het wetsvoorstel bevat geen voorschrift dat de leden van het bestuur moeten worden benoemd, herbenoemd, geschorst en ontslagen door de gemeenteraad. Ook de Raad van State adviseert dit niet. Wel moet de verordening of de statuten een regeling daaromtrent bevatten, die zodanig is dat een overheersende invloed van de overheid in het bestuur is verzekerd. In het wetsvoorstel wordt een en ander juist overgelaten aan de gemeenteraad, die in de verordening of de statuten daarvoor zelf een

regeling kan treffen. Die regeling kan ook inhouden dat bestuursleden worden benoemd door zittende bestuursleden, dat bestuursleden rechtstreeks worden benoemd door het gemeentebestuur of dat bepaalde bestuursleden worden gekozen door de ouders. Ook dat laatste is niet uitgesloten. Het toezicht kan verzekeren dat in zo'n geval toch sprake is van overheersende overheidsinvloed.

Overigens is het niet zo dat er slechts sprake is van delegatie van de bevoegdheid om te benoemen en te ontslaan. Zoals hiervoor in paragraaf 1.5 is aangegeven, gaat het om het overdragen van de instandhouding van een openbare school.

Voor het antwoord van de vraag van de leden van de D66-fractie omtrent de positie van ouders in het bestuur zij verwezen naar het antwoord op een vraag over dat onderwerp van de leden van de VVD-fractie, opgenomen in paragraaf 1.2.

De leden van de fractie van GroenLinks stelden enkele vragen met betrekking tot het schrappen van de minimumperiode van 5 jaar voor de instelling van een nieuwe bestuursvorm.

Aan het schrappen van deze voorschriften liggen in grote lijnen dezelfde overwegingen ten grondslag als met betrekking tot het schrappen van het voorschrift dat de keuze voor een bestuursvorm geldt voor alle scholen van een gemeente in een sector. Overwegingen rond decentralisatie en deregulering moeten naar de mening van ondergetekenden prevaleren boven overwegingen met betrekking tot het zich kunnen bewijzen van een nieuwe bestuursvorm of onzekerheid, zoals de leden van fractie van GroenLinks aangeven. Het is niet aan de wetgever om de wenselijkheid te beoordelen. Het is bewust aan de gemeenten overgelaten om te kiezen voor een bepaalde bestuursvorm en voor de periode daarbij. Ook hierbij geldt dat gemeenten de beleidslasten zullen meewegen bij de beslissing om voor een andere bestuursvorm te kiezen.

## **II. ARTIKELSGEWIJS**

### **Onderdeel B (artikelen 29a en 29b WBO)**

Voor het antwoord van de vraag van de leden van de CDA-fractie omtrent de verwijzing naar artikel 29 WBO zij verwezen naar het antwoord op dezelfde vraag van de leden van de VVD-fractie, opgenomen in paragraaf 1.3.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie omtrent de goedkeuring van de verordening en de stichting door gedeputeerde staten zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over dat onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.5.

De leden van de VVD-fractie hadden een voorkeur voor rechtstreekse benoeming door het gemeentebestuur. Zij zijn geen voorstander van het benoemen van bestuursleden door zittende bestuursleden. Zij vroegen waarop de regering haar overwegingen heeft gebaseerd.

Het zijn vooral overwegingen rond decentralisatie die ten grondslag hebben gelegen aan de voorgestelde regeling. Anders dan de leden van de VVD-fractie lijken te veronderstellen, is het niet zo dat bestuursleden altijd moeten worden benoemd door de zittende bestuursleden. In het wetsvoorstel wordt de wijze van benoeming juist overgelaten aan de gemeenteraad, die in de verordening of de statuten daarvoor zelf een regeling kan treffen. Die regeling kan ook inhouden dat bestuursleden

rechtstreeks worden benoemd door het gemeentebestuur of dat bepaalde bestuursleden worden gekozen door de ouders.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie betreffende de kwaliteitszetels voor bijvoorbeeld ouders of ouderorganisaties, zij verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie, opgenomen in paragraaf 1.2.

De leden van de D66-fractie vroegen of het juist is dat de bekendmaking van het voornemen tot verzelfstandiging van het bestuur geen wettelijke regeling behoeft daar de Algemene wet bestuursrecht terzake een regeling bevat.

Deze opvatting is niet juist. De Awb regelt de bekendmaking van besluiten, niet van voornemens. Verder bevat de Awb enkele facultatieve procedures van openbare voorbereiding en uitgebreide openbare voorbereiding van besluiten (afdelingen 3.4 en 3.5 Awb). Deze procedures zijn naar hun aard echter niet toepasselijk op de hier bedoelde bekendmaking van het voornemen tot verzelfstandiging van het bestuur.

De leden van de D66-fractie vroegen waarom de regering met het woord «uitsluitend» in artikel 29b, vierde lid (en analoge bepalingen in de ISOVSO en de WVO) zo uitdrukkelijk wenst uit te sluiten dat de stichting tevens drager wordt van een samenwerkingschool voor mede openbaar onderwijs.

Hiervoor in paragraaf 4 hebben ondergetekenden reeds opgemerkt dat een stichting of een openbare rechtspersoon als bedoeld in het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend een openbare school in stand mag houden. Dit sluit echter niet uit dat onder de voorwaarden zoals opgenomen in het wetsvoorstel samenwerkingscholen, ook openbaar onderwijs kan worden aangeboden in een samenwerkingschool wanneer dat wetsvoorstel in werking is getreden. Voor wat betreft de samenwerkingschool en de rechtsvorm daarbij willen ondergetekenden verder volstaan met een verwijzing naar het wetsvoorstel samenwerkingscholen.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de D66-fractie betreffende de limitatieve opsomming van in de statuten te regelen zaken, zij verwezen naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie, opgenomen in paragraaf 1.3.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie omtrent de limitatieve opsomming in de verordening zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over dat onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.3.

Voor het antwoord van de vraag van de leden van de D66-fractie omtrent de opsomming van de statutaire bestanddelen bij de overheidsstichting zij verwezen naar het antwoord op een vraag over dat onderwerp van de leden van de VVD-fractie, opgenomen in paragraaf 1.3.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie omtrent artikel 155 Gemeentewet zij verwezen naar het antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over dat onderwerp, opgenomen in paragraaf 1.5.

### **Onderdeel B (artikel 29c WBO)**

Het was de leden van de VVD-fractie niet geheel duidelijk of artikel 29c toestaat dan wel uitsluit dat het bestuur van een stichting of openbare rechtspersoon op haar beurt bevoegdheden overdraagt aan het bestuur van een andere stichting of rechtspersoon.

Artikel 29c regelt in algemene bewoordingen de bestuursoverdracht. Het heeft betrekking op iedere bestuursoverdracht van een openbare school, dus ook op de situatie waarin het bestuur van een stichting of openbare rechtspersoon op haar beurt de bevoegdheden overdraagt aan het bestuur van een andere stichting of rechtspersoon. Het voorschrift van artikel 29c geldt ook voor de situatie waarin de gemeente voor de eerste maal het bestuur overdraagt aan een stichting of een openbare rechtspersoon.

Van belang is dat de rechtspersoon die een openbare school in stand gaat houden, daartoe bevoegd is. Dat betekent dat bestuursoverdracht alleen mogelijk is aan een door de gemeente opgerichte stichting of openbare rechtspersoon.

### **Onderdeel C (artikel 52a WBO)**

De leden van de CDA-fractie vroegen of het van overeenkomstige toepassing verklaren van de voorschriften die betrekking hebben op het bijzonder onderwijs, er toe leidt dat deze voorschriften ook voor de openbare scholen «bekostigingsvoorwaarden» zijn. Volgens die leden kunnen bekostigingsvoorwaarden naar hun aard alleen gelden voor het bijzonder onderwijs. De leden van de VVD-fractie vroegen waarom ten aanzien van de openbare rechtspersoon of de stichting wordt bepaald dat de voorschriften inzake de bekostiging van bijzondere scholen van overeenkomstige toepassing zijn. Het betreft toch vormen van openbaar onderwijs, zo vroegen deze leden.

Inderdaad gaat het ook bij de scholen die door een stichting of een openbare rechtspersoon in stand worden gehouden, om openbare scholen. De regeling van de bestuursvorm is dan ook ondergebracht in het deel van de desbetreffende onderwijswetten dat de eisen, te stellen aan het openbaar onderwijs regelt, en deze eisen blijven dan ook voluit van toepassing. Het is uitsluitend uit een oogpunt van wetgevingstechniek dat voor wat betreft de regels omtrent de bekostiging in het wetsvoorstel wordt bepaald dat op de openbare scholen die in stand worden gehouden door een stichting of een openbare rechtspersoon, de voorschriften die gelden voor bijzondere scholen van overeenkomstige toepassing zijn, tenzij het tegendeel blijkt. Omdat het bij beide bestuursvormen gaat om vermogensrechtelijke verzelfstandiging, is zoveel mogelijk aangesloten bij de bekostigingsvoorschriften voor bijzondere scholen, bijvoorbeeld bij het aanvragen van andere voorzieningen (artikel 74 WBO), de vergoeding van de kosten voor de materiële instandhouding (artikel 100 WBO) en het aanvragen van verhoging van de vergoeding bij bijzondere omstandigheden (artikel 101 WBO).

Daarmee is overigens niet gezegd dat het ook bekostigingsvoorwaarden voor openbare scholen zijn geworden. Het begrip bekostigingsvoorwaarde wordt in het onderwijsrecht gezien als een begrip met een specifieke betekenis. Met dat begrip wordt bedoeld op de voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs. Bekostigingsvoorwaarden beperken zich tot de relatie tussen het bevoegd gezag van een bijzondere school en de overheid. Inzake de relatie met openbare scholen hebben de wettelijke bepalingen de werking van regels. Zo ook hier: voor zover de bedoelde bekostigingsvoorwaarden mede van toepassing worden verklaard op het openbaar onderwijs, nemen zij daarmee het karakter aan van regels voor het openbaar onderwijs.

Het principieel, maar in de praktijk zeer theoretische, verschil tussen

beide betreft de handhaving: niet naleven van bekostigingsvoorwaarden kan uitsluitend leiden tot inhouding van bekostiging. Het afdwingen van naleving, met bestuursdwang of strafsancties, is niet mogelijk. Door het stelsel van bekostigingsvoorwaarden wordt de vrijheid van onderwijs van het bevoegd gezag van de school voor bijzonder onderwijs tot uitdrukking gebracht. Voor het openbaar onderwijs gelden regels waarvan in theorie naleving is af te dwingen en waaraan allen die bij de uitvoering zijn betrokken, rechtstreeks gebonden zijn. Ook kan niet-naleving van de regels voor het openbaar onderwijs leiden tot inhouding van de bekostiging.

Ondergetekenden kunnen bevestigend antwoorden op de vraag van de leden van de SGP-fractie met betrekking tot het uitgangspunt dat 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. Inderdaad vloeit dit ook voort uit de aangepaste begripsbepalingen, met dien verstande dat de openbare school voor de toepassing van bepaalde voorschriften wordt aangemerkt als bijzondere school.

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

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