

Vergaderjaar 2014–2015

31 135

Plan van Scholen

Nr. 54

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2015

1. Inleiding

Het Nederlandse onderwijsbestel wordt gekenmerkt door een grote mate van diversiteit. De overheid zorgt voor voldoende aanbod van openbare scholen, waarmee voor iedereen kwalitatief hoogstaand onderwijs beschikbaar is. Daarnaast is er bijzonder onderwijs, waardoor alle ouders de keuze hebben hun kinderen onderwijs te laten volgen dat past bij hun levensovertuiging en onderwijskundige voorkeur.

Zoals ik ook in mijn reactie op het Onderwijsraadadvies «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief» heb opgemerkt ben ik van mening dat het duale bestel een belangrijke grondslag is voor de inrichting van het Nederlandse onderwijsbestel.¹ Ik vind het belangrijk dat het openbaar en het bijzonder onderwijs binnen de uitgangspunten van het duale bestel een gelijkwaardige positie hebben.

In het debat van 29 september 2014 over artikel 23 Grondwet (Kamerstuk 31 135, nr. 48) heeft uw Kamer mij verzocht om een brief over de ongelijkheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs en om een voorstel om deze ongelijkheid voor zover mogelijk weg te nemen.² De afgelopen jaren is er veel gedaan om de positie van het openbaar en het bijzonder onderwijs met elkaar in lijn te brengen. In deze brief kondig ik met dat oogmerk nog enkele aanpassingen aan. Ik constateer dat er daarmee geen grote onwenselijke verschillen tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs overblijven.

¹ Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 164.

² Kamerstuk 31 135, nr. 47.

2. Inventarisatie van verschillen

Ik heb voor de uitvoering van de motie geïnventariseerd welke verschillen er nog bestaan. Daarvoor heeft mijn ministerie gesproken met de sectorraden, met vertegenwoordigers van besturen, personeelsleden en ouders uit het openbaar onderwijs en met de VNG. Ook is er gesproken met besturenorganisaties voor het bijzonder onderwijs.³

De inventarisatie heeft geleid tot een voorstel voor enkele aanpassingen in wet- en regelgeving. Ik besteed in deze brief ook aandacht aan zorgen over relevante uitvoeringsaspecten die in de gesprekken zijn besproken.

3. Kenmerken openbaar en bijzonder onderwijs

Openbaar en bijzonder onderwijs verschillen op een aantal wezenlijke kenmerken van elkaar. Deze verschillen zijn inherent aan het duale bestel. Zo rechtvaardigt de garantiefunctie van de overheid voor voldoende openbaar onderwijs, lokale overheidsbemoeienis met het openbaar onderwijs. Daarnaast garandeert het openbare karakter van openbaar onderwijs levensbeschouwelijk neutraal onderwijs en algemene toegankelijkheid voor iedereen. Het bijzonder onderwijs wordt vormgegeven op grond van richting of identiteit en heeft het recht om toelatingsbeleid te voeren. Dit recht geldt ook bij de benoembaarheid van lesgevend personeel, terwijl voor openbaar onderwijs de regel van gelijke benoembaarheid geldt.

4. Aanpassingen in wet- en regelgeving

Bovenstaande verschillen zijn wezenlijk voor het verschil tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Dat geldt niet voor een aantal andere verschillen dat in de inventarisatie naar voren is gekomen. In dit hoofdstuk licht ik toe op welke punten wet- en regelgeving worden aangepast. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Gemeentegarantie bij schatkistbankieren
- Kinderopvang in eigen beheer
- Samenwerkingsschool
- Rechtspositie van leraren

Gemeentegarantie bij rekening courant krediet schatkistbankieren

Besturen in funderend onderwijs hebben de mogelijkheid om bij een financieringsbehoefte te lenen bij de schatkist. Hierbij bestaat een onderscheid tussen een aanvraag voor een rekening courant krediet en een lening voor vaste activa. In de inventarisatie werden zorgen geuit over de toegankelijkheid van de schatkist voor het openbaar onderwijs.

Bij een rekening courant krediet wordt inderdaad een onderscheid gemaakt tussen het openbaar en het bijzonder onderwijs. Voor de schuldpositie van een bijzonder bestuur staat OCW garant. Bij een openbaar bestuur wordt door OCW echter een gemeentelijke garantstelling gevraagd. Deze garantstelling is gebaseerd op de verantwoordelijkheid van de gemeente voor het openbaar onderwijs. In de inventarisatie kwam de vraag naar voren of dit onderscheid gerechtvaardigd is, gelet op de feitelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gemeente voor het verzelfstandigd openbaar onderwijs. Zoals aangekondigd in de brief over schatkistbankieren in het onderwijs ben ik van plan om een onderzoek uit te voeren naar het risicobeheer en de

³ Partijen waarmee gesproken is zijn: VOS/ABB, Verus, VKO, VBS, CBOO, VOO, PO-Raad, VO-raad en VNG.

risicobeheersing rond schatkistbankieren door OCW.⁴ Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal ik een besluit nemen over het al dan niet handhaven van de gemeentelijke garantstelling bij een rekening courant krediet voor openbaar onderwijs. Daarbij weeg ik mee dat het financieel risico dat OCW loopt bij de garantstelling voor een rekening courant krediet relatief beperkt is. Een aanvraag met een gemeentegarantie gaat tevens vaak gepaard met hoge administratieve lasten, zowel voor OCW als de instelling.

Kinderopvang in eigen beheer

Besturen kunnen de wens hebben om naast onderwijs ook kinderopvang aan te bieden en dat juridisch in één rechtspersoon onder te brengen. Dat is een van de verschijningsvormen van een integraal kindcentrum. In de inventarisatie werd naar voren gebracht dat openbare besturen door de interpretatie van de wetgeving deze mogelijkheid nu niet hebben, terwijl het voor bijzondere besturen wel is toegestaan. De huidige feitelijke situatie rechtvaardigt in mijn ogen geen verschil in de kaders die op dit punt moeten gelden voor het openbaar en het bijzonder onderwijs. Daarom wil ik deze ongelijkheid wegnemen.

In artikel 48 lid 4 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) staat: «Het statutaire doel van een stichting [voor openbaar onderwijs] is uitsluitend het geven van openbaar onderwijs overeenkomstig artikel 46». Volgens de wetsgeschiedenis wordt met «uitsluitend» bedoeld dat een stichting voor openbaar onderwijs geen andere activiteiten mag ondernemen dan het in stand houden van een openbare school.⁵ Deze beperking is bij de verzelfstandiging ingesteld om te voorkomen dat zo'n stichting bijvoorbeeld ook commerciële doelstellingen zou kunnen nastreven. Deze beperking geldt voor zowel openbare als bijzondere besturen. Sinds 2007 heeft het onderwijs de wettelijke taak gekregen om te zorgen voor de organisatie van de buitenschoolse opvang. Ik ben van mening dat openbaar en bijzonder onderwijs hiervoor dezelfde mogelijkheden moeten hebben. Artikel 48 lid 4 WPO moet dus ruimer gelezen worden dan uitsluitend een openbare school in stand houden. Onder het voorgeschreven doel van een stichting voor openbaar onderwijs kunnen ook andere activiteiten vallen die daar nauw mee verbonden zijn en die redelijkerwijs dienstbaar zijn aan een goede invulling van dat doel.

Deze nieuwe interpretatie betekent dat ik artikel 48 lid 4 niet langer als een belemmering zie voor het openbaar onderwijs om kinderopvang te kunnen aanbieden.⁶ Hiermee wordt aangesloten bij de ratio van artikel 48 lid 4 WPO. Ik zal de sector over deze wijziging informeren.

Samenwerkingsschool

In de gevoerde gesprekken werden zorgen uitgesproken over de mogelijkheden tot samenwerking tussen openbare en bijzondere scholen en besturen. In gebieden met leerlingendaling kampen schoolbesturen met zeer specifieke uitdagingen. Op dit moment is het voor een stichting openbaar onderwijs niet mogelijk om een samenwerkingsschool in stand te houden. Dit najaar ontvangt u het reeds aangekondigde wetsvoorstel dat onder meer tot doel heeft om deze ongelijkheid weg te nemen. Daarmee geef ik tevens uitvoering aan de motie die het lid Jadnanansing (PvdA) over dit onderwerp heeft ingediend tijdens het debat van 30 juni

⁴ Kamerstuk 33 495, nr. 68.

⁵ Kamerstuk 24 138, nr. 5.

⁶ Dit uitgangspunt is reeds opgenomen in het Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2014–2019. Deze brief bevat de uitwerking van die bepaling.

2014 over de samenwerkingsschool.⁷ Op dit moment ben ik bezig om het advies van de Onderwijsraad op het wetsvoorstel te verwerken.

Uit de gesprekken bleek ook dat het huidige systeem van stichten en opheffen van scholen op basis van richting, in situaties van bijvoorbeeld leerlingendaling als knellend wordt ervaren bij het zoeken naar passende oplossingen. Uw Kamer ontvangt zoals aangekondigd apart een uitwerkbijlage over de invoering van richtingvrije planning in het funderend onderwijs.

Rechtspositie leraren

Op dit moment is de rechtspositie van personeel in het openbaar onderwijs anders dan die van personeel in het bijzonder onderwijs. Dat heeft onder andere tot gevolg dat de leraren in het openbaar onderwijs en in het bijzonder onderwijs, bij ontslag niet de beschikking hebben over dezelfde rechtsgang.

Op 5 februari 2014 heeft uw Kamer ingestemd met het initiatiefwetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren.⁸ Daarmee komt het personeel in het openbaar onderwijs net als het personeel in het bijzonder onderwijs onder het Burgerlijk Wetboek te vallen. Het wetsvoorstel is nu in behandeling door de Eerste Kamer. Ervan uitgaande dat de Eerste Kamer ook zal instemmen met dit wetsvoorstel, vallen op termijn openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs onder hetzelfde ontslagstelsel.

5. Zorgen over de uitvoeringspraktijk

Naast de aanpassingen in wet- en regelgeving ga ik in op een aantal uitvoeringsaspecten waar in de gesprekken zorgen over zijn geuit. In deze gevallen staan de uitgangspunten niet ter discussie maar bestaan er zorgen of deze in de praktijk goed worden toegepast. Dit is in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de partijen zelf. Ik kan hierbij helpen door het voeren van overleg of het monitoren van de uitvoeringspraktijk. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- Rol van gemeenten bij verzelfstandigd openbaar onderwijs
- Zorgplicht passend onderwijs en toelatingsbeleid
- Lotingssystematiek in Amsterdam

Verantwoordelijkheid gemeente voor openbaar onderwijs

Uit de gevoerde gesprekken ontstaat het beeld dat de wijze waarop een gemeente invulling geeft aan haar bevoegdheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van het openbaar onderwijs, per gemeente aanzienlijk kan verschillen. Met name schoolbesturen met scholen in verschillende gemeenten kunnen hier hinder van ondervinden. Daarnaast wordt de bemoeienis van de gemeenteraad met het bestuur van de stichting voor openbaar onderwijs in sommige gevallen als te strikt ervaren en voelt de verantwoordingslast soms als onevenredig zwaar, in vergelijking met bijzondere besturen.

De verdeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen het bestuur van de stichting voor openbaar onderwijs en de gemeente(raad) is wettelijk vastgelegd. Na de verzelfstandiging van openbaar onderwijs hebben gemeenten een antwoord moeten vinden op de vraag wat op basis van deze verdeling precies de relatie is tussen gemeentebestuur en het openbaar onderwijs. Ik zal met de VNG en de vertegenwoordigende

⁷ Kamerstuk 33 893, nr. 6.

⁸ Kamerstuk 32 550, nr. 49.

organisaties in het openbaar onderwijs in gesprek gaan over de interactie tussen gemeenten en stichtingen voor openbaar onderwijs om te onderzoeken hoe deze interactie op dit moment vorm krijgt in de praktijk en of deze efficiënter kan worden vormgegeven.

Overigens vind ik het van belang dat zowel openbare als bijzondere besturen transparant zijn over het beleid dat zij voeren en over de resultaten daarvan. Rond de zomer ontvangt u een brief waarin ik nader inga op dat onderwerp.

Recht op toelatingsbeleid

Enkele gesprekspartners uitten de vrees dat de vrijheid die het bijzonder onderwijs heeft om leerlingen te weigeren op basis van identiteit, wordt aangegrepen om de zorgplicht passend onderwijs te ontduiken. Op dit onderwerp ben ik ook ingegaan in mijn beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad «Verhouding zorgplicht en toelatingsbeleid» en het is aan de orde geweest in het debat over artikel 23 Grondwet op 29 september 2014.⁹ Bijzondere scholen mogen alleen toelatingsbeleid voeren dat in lijn is met het doel en de grondslag van de school (zoals vastgelegd in de statuten). Dit toelatingsbeleid moet consequent en consistent worden gevoerd en geëxpliciteerd zijn in de schoolgids. Dat de zorgplicht niet geldt wanneer ouders de grondslag van de school niet accepteren komt mij met de Onderwijsraad logisch voor, omdat hiermee het toelatingsbeleid van een school ten aanzien van aangemelde kinderen met en zonder ondersteuningsbehoefte op dezelfde manier kan worden uitgevoerd. Het recht op toelatingsbeleid is dus niet strijdig met de zorgplicht passend onderwijs. Dit is een conclusie die gedeeld wordt door de Onderwijsraad. Tot op heden heb ik geen signalen ontvangen die aanleiding geven tot zorg over misbruik van het recht op toelatingsbeleid. Uiteraard zal ik de situatie scherp blijven monitoren.

De verantwoordelijkheid van gemeenten voor de toegankelijkheid en de beschikbaarheid van het openbaar onderwijs is ook ter sprake geweest in mijn halfjaarlijkse overleg met de VNG van 29 april 2015, zoals ik uw Kamer heb toegezegd naar aanleiding van de aangehouden motie Bisschop/Voordewind in het debat over artikel 23 Grondwet.¹⁰ In het overleg heb ik bij de VNG nog eens onder de aandacht gebracht hoe belangrijk het is dat ieder kind dat kiest voor het openbaar onderwijs en in staat is om onderwijs te volgen, een plaats vindt in het openbaar onderwijs. De VNG onderschrijft dit belang en heeft geen signalen die reden geven tot zorg op dit punt.

Lotingssystematiek Amsterdam

Vertegenwoordigers van besturen voor openbaar onderwijs brachten in een van de gesprekken naar voren dat de loting bij sommige populaire vo-scholen in bijvoorbeeld Amsterdam nadelig uitwerkt voor het openbaar onderwijs. De garantiefunctie van de overheid voor voldoende openbaar onderwijs laat onverlet dat er openbare scholen zijn die meer aanmeldingen krijgen dan het aantal beschikbare plaatsen. In Amsterdam zijn mij geen signalen bekend dat ouders die specifiek willen kiezen voor openbaar onderwijs geen school kunnen vinden. De bestaande wachtlijsten en lotingen spelen een rol bij zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs.

⁹ Kamerstuk 31 497, nr. 147.

¹⁰ Kamerstuk 31 135, nr. 48 en Kamerstuk 31 135, nr. 39.

De wachtlijsten en lotingen bij sommige Amsterdamse vo-scholen zijn ook aan de orde geweest naar aanleiding van de evaluatie van de Wet voorzieningenplanning vo in 2013. In de beantwoording van schriftelijke vragen van uw Kamer heb ik toegezegd om met een aantal steekproeven te onderzoeken of een aanpassing van de Regeling voorzieningenplanning vo zou leiden tot ruimte voor nieuwe scholen in Amsterdam en wat de gevolgen zouden zijn voor de rest van het land.¹¹ Uit de steekproeven van DUO blijkt nu dat de gesuggereerde aanpassing van de regeling helaas niet het gewenste effect heeft. Ook steekproeven met mogelijke alternatieven leidden niet tot het gewenste effect. Daarom laat ik de regeling op dit punt ongewijzigd. Voor de verwachte leerlingengroei en de benodigde uitbreiding van het onderwijsaanbod, zie ik op dit moment nog mogelijkheden via uitbreiding van bestaand onderwijsaanbod of stichting. Op termijn kan de invoering van richtingvrije planning hier ook aan bijdragen.

6. Tot slot

Het duale bestel vormt een stevig fundament voor het Nederlandse onderwijs. Het is voor een goede invulling daarvan belangrijk dat openbaar en bijzonder onderwijs een gelijkwaardige positie hebben. Verschillen die er zijn moeten dus logisch verklaarbaar zijn vanuit de wezenlijke kenmerken van het duale bestel. Het feit dat bijzondere scholen een toelatingsbeleid mogen voeren terwijl openbare scholen toegankelijk moeten zijn voor alle leerlingen, is een voorbeeld van zo'n verschil dat de kern raakt van het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

Met de voorstellen en trajecten die ik in deze brief heb genoemd breng ik de positie van het openbaar en het bijzonder onderwijs verder met elkaar in lijn, zonder dat de essentie van het duale bestel wordt aangetast. Daarmee wordt bijgedragen aan een onderwijsbestel dat aansluit op de veranderingen in het onderwijsveld en dat passend is ingericht voor de toekomst.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

¹¹ Kamerstuk 33 630, nr. 3.