

Vergaderjaar 2008–2009

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 40

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 mei 2009

Kenmerkend voor het Nederlandse onderwijsbestel is de vrijheid van onderwijs. Ouders mogen zelf kiezen of hun kind openbaar of bijzonder onderwijs volgt. Openbare en bijzondere scholen bestaan naast elkaar en worden beide door de overheid bekostigd. Zo is sprake van een duaal onderwijsbestel. Een netwerk van openbare scholen geeft invulling aan de plicht van de overheid om te voorzien in onderwijs dat toegankelijk is voor alle kinderen, zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing. Daarnaast kunnen ouders of maatschappelijke instanties scholen stichten, bijvoorbeeld vanuit een religieuze of levensbeschouwelijke opvatting, die net als de openbare scholen door de overheid worden bekostigd. Zo is er vrijheid tot het geven van onderwijs én er is de garantie dat de overheid altijd zal zorgen voor voldoende aanbod van openbaar onderwijs. Het openbaar en het bijzonder onderwijs vullen elkaar in die zin aan. De vrijheid van onderwijs in combinatie met de garantie van het aanbod door de overheid is een belangrijke verworvenheid van ons onderwijsbestel. Daarom wil de overheid zorgen dat het duale stelsel ook in de toekomst blijft bestaan. De uitgangspunten van het bestel zijn vastgelegd in de Grondwet.

Tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap in december 2008 in de Tweede Kamer, heeft mevrouw Kraneveldt zorg geuit over de positie van openbare scholen binnen samenwerkingsbesturen (2008–2009, 31 700 VIII, nr. 34). Mevrouw Kraneveldt heeft daarbij ook gerefereerd aan een tweetal voorstellen van wet die in voorbereiding zijn en die betrekking hebben op de positie van het openbaar onderwijs binnen het duale stelsel. In verband daarmee heeft zij gevraagd om een notitie over het openbaar onderwijs binnen de sector primair onderwijs. Deze brief beschrijft de recente ontwikkelingen in het openbaar basisonderwijs en welke acties ik onderneem in verband met die ontwikkelingen.

Voor het schrijven van deze brief is gesproken met VOS/ABB, VOO, Bond KBO, Besturenraad, VBS, PO-Raad, VNG, AOb/AVMO en CBOO.¹ OCW is deze organisaties erkentelijk voor de bijdrage die ze geleverd hebben aan de brief. Het zal duidelijk zijn dat de inzichten van deze organisaties niet altijd met elkaar overeenstemmen. Waar een organisatie op een belangrijk punt een duidelijk afwijkend standpunt inneemt, is dit in de brief vermeld.

Leeswijzer

Er is in het onderwijs de afgelopen decennia veel gebeurd op het bestuurlijke vlak. Scholen kunnen zelf bepalen hoe zij het best onderwijs en zorg geven aan kinderen. Zo kunnen zij rekening houden met de specifieke omstandigheden van de kinderen in hun school, met omgevingsfactoren zoals de wijk en het gezin waarin de kinderen opgroeien. De vrijheid die scholen hebben gekregen is bedoeld om maatwerk mogelijk te maken, om de school, het onderwijs en de zorg toe te snijden op specifieke behoeften die leerlingen en ouders hebben. Mede tegen deze achtergrond hebben veel gemeenten de laatste jaren gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het bestuur van het openbaar onderwijs onder te brengen in een zelfstandig bestuur. Deze verzelfstandiging heeft geleid tot meer verantwoordelijkheid voor scholen en schoolbesturen. De Wet op het primair onderwijs biedt ruimte voor deze nieuwe bestuurlijke structuren en fusies van zowel scholen als besturen. De rolverdeling tussen gemeente en zelfstandig bestuur is hierdoor echter veranderd en wijkt af van de bestuurlijke traditie. Uit de dagelijkse praktijk blijkt dan ook dat de wet op een aantal specifieke punten nog niet is ingericht op deze ontwikkeling.

In deze brief beschrijf ik de acties die ik voor ogen heb om de bevoegdheden van het verzelfstandigd openbaar schoolbestuur te herwaarderen, zonder dat dit ten koste gaat van de invloed van de overheid op de openbare school. Het garanderen van het duale stelsel staat voor de overheid te allen tijde centraal. In paragraaf 1 sta ik daarom stil bij de verzelfstandiging van openbare schoolbesturen en de behoefte om de regeling van verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente en verzelfstandigd bestuur nog eens goed te bezien. In paragraaf 2 beschrijf ik de vraagstukken die spelen omtrent de stichting van scholen. De bevoegdheid tot stichting van nieuwe openbare scholen is momenteel voorbehouden aan de gemeente. Door het op afstand plaatsen van het openbaar onderwijs door de gemeente ligt het in de rede om deze bevoegdheid over te hevelen naar het zelfstandige schoolbestuur. Dit is een wezenlijke verandering in de bevoegdheid van het bestuur van openbare scholen. Daarom ga ik daar in deze brief op in. In paragraaf 3 is de samenwerking tussen openbaar en bijzonder onderwijs aan de orde, omdat dit direct raakt aan de positie van het openbaar basisonderwijs binnen het duale stelsel. De kern van dualiteit in het onderwijsbestel is het naast elkaar bestaan van door de overheid georganiseerd openbaar onderwijs en door individuen en private organisaties georganiseerd bijzonder onderwijs. Aangezien het duale bestel bijdraagt aan een verscheidenheid in het aanbod en dus tot vele keuzemogelijkheden voor ouders dient terughoudend te worden omgegaan met vermenging. Omdat dit gaat over de kern van het duale bestel komt dit in de brief aan de orde. Daarnaast hebben de organisaties voor openbaar onderwijs in het overleg uitgesproken behoefte te hebben aan herziening van de huidige bestuursvormen. In paragraaf 4 leest u hier meer over. Tot slot vindt u in paragraaf 5 een opsomming van de acties die ik zal ondernemen om de positie van het openbaar onderwijs in het duale stelsel te blijven waarborgen.

Gezien de doelstelling van deze brief worden stelselbrede onderwerpen die alle scholen raken niet besproken. Niet omdat dergelijke onderwerpen onbelangrijk zijn, maar omdat deze brief specifiek ingaat op de bestuur-

¹ Vereniging van openbare en algemeen toegankelijke scholen; Vereniging voor openbaar onderwijs; Bond katholiek primair onderwijs; Vereniging besturenraad protestants christelijk onderwijs; Verenigde bijzondere scholen; Brancheorganisatie voor de besturen uit het primair onderwijs; Vereniging Nederlandse gemeenten; Algemene onderwijsbond/ Algemene Vereniging voor Medewerkers in het Onderwijs; Landelijk platform openbaar onderwijs.

lijke positie van het openbare schoolbestuur in het primair onderwijs. Ten aanzien van brede onderwerpen als verbetering van de onderwijskwaliteit is het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs niet relevant. Het onderwijs moet op alle scholen in orde zijn. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Alle scholen moeten kinderen onderwijs bieden dat aansluit bij zijn of haar talenten. Als kinderen te kampen hebben met leerachterstanden wordt door zowel de openbare als de bijzondere school geprobeerd die ongedaan te maken. Het achterstandenbeleid richt zich op verbetering van de leerprestaties van alle leerlingen met een achterstand.

1. Verzelfstandiging

Sinds 1996 is het mogelijk om het bestuur van een openbare school te verzelfstandigen. Tussen 1997 en 2009 is het aandeel openbare scholen dat werd bestuurd door de gemeente met ruim twee derde gedaald in het basisonderwijs. In de meest voorkomende gevallen heeft het integraal bestuur plaatsgemaakt voor een stichting voor openbaar onderwijs. Een belangrijk motief voor verzelfstandiging van het openbaar onderwijs is de wens om de verantwoordelijkheid van de gemeente als lokale overheid voor alle scholen en als bestuur van het openbaar onderwijs te scheiden. Ook het vergroten van de autonomie van openbare scholen is een belangrijke reden. Ondanks de verzelfstandiging blijft de gemeente verantwoordelijk voor het toezicht op de openbare scholen op haar grondgebied.

Sinds de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs begint het stelsel op punten te knellen. Het stelsel is namelijk gericht op de traditionele bestuurlijke verhoudingen en houdt op specifieke punten geen rekening met de nieuwe bestuurlijke realiteit. Gemeenten brengen na verzelfstandiging van het bestuur van de openbare scholen veranderingen aan in het ambtelijk apparaat. Dat heeft al snel gevolgen voor de wijze waarop de gemeente de overheersende overheidsinvloed in het openbaar onderwijs kan invullen. Terwijl de garantie van deze invloed nu juist een belangrijk kenmerk van het duale stelsel is.

Vandaar dat het ministerie van OCW met VOS/ABB, VOO, VNG, PO-Raad, AOb/AVMO en CBOO heeft afgesproken te onderzoeken hoe dit punt aan te pakken. Er komt een analyse van de huidige instrumenten in wet- en regelgeving. Vervolgens wordt onderzocht hoe gemeente en schoolbesturen nu invulling geven aan de rol van de gemeente bij verzelfstandiging. VOS/ABB en VOO pleiten bijvoorbeeld voor een overheveling van het toezicht van de gemeenteraad naar het college van B&W. AOb/AVMO en CBOO geven op hun beurt aan een dergelijke wijziging niet te ondersteunen. De VNG heeft tijdens het gesprek aangegeven dat zij onderzoek naar de rolverdeling ondersteunt en dat in een later stadium ook nagedacht moet worden over meer algemene voorlichting over de taken en bevoegdheden van gemeenten en zelfstandige besturen. Daarna bespreek ik mogelijke maatregelen ter versterking van de relatie gemeente en verzelfstandigde besturen. Over de uitkomsten informeer ik u begin 2010. De analyse wordt echter breder getrokken dan de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen gemeente en zelfstandig bestuur. De wettelijke regelingen worden met inachtneming van de dualiteit en de specifieke verantwoordelijkheid van de gemeente voor het openbaar onderwijs, onder de loupe genomen op het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs.¹ Daar waar nodig worden de regelingen geharmoniseerd. Dit betekent dat de voorschriften voor het openbaar onderwijs meer in overeenstemming worden gebracht met die voor het bijzonder onderwijs. Ook hierover informeer ik u begin 2010.

¹ Hierbij maken we gebruik van de inzichten uit het eerdere rapport *Governance in het openbaar onderwijs II*, hoe kan de positie van de stichting voor openbaar onderwijs zoveel mogelijk in overeenstemming gebracht worden met de positie van het bevoegd gezag van een bijzondere school? Prof. mr. drs. B. P. Vermeulen en prof. mr. P. J. J. Zoontjes (2006).

Vooruitlopend op het onderzoek is al een voorstel opgenomen in het wetsvoorstel *Goed onderwijs, Goed bestuur* (2008–2009, 31 828) dat aanhangig is bij uw Kamer. Dit voorstel biedt de mogelijkheid voor het creëren van een eigenstandige professionele vorm van intern toezicht binnen verzelfstandigd openbaar onderwijs. In overleg kunnen de zelfstandige rechtspersoon en de betrokken gemeenteraad daarvoor kiezen. Als partijen die keuze maken voor het organiseren van de functie intern toezicht als onderdeel van de zelfstandige rechtspersoon, dan voorziet het wetsvoorstel ook in invloed van de ouders op de inrichting van de raad van toezicht. Ouders krijgen namelijk in zo'n geval een voordrachtsrecht voor minimaal een derde, doch geen meerderheid van de zetels voor de raad van toezicht. In het wetsvoorstel blijft deze formule gehandhaafd, aangezien het niet hanteren van een grens zich niet goed verhoudt met verzekering van overwegende overheidsinvloed. Onverlet de instelling van de raad van toezicht blijft een aantal taken ten principale belegd bij de gemeenteraad. Het gaat dan om voldoende aanbod van openbaar onderwijs en de mogelijkheid van ingrijpen bij taakverwaarlozing door het verzelfstandigd bestuur of toezichthouder.

2. Stichting scholen

Een voorbeeld waar harmonisatie tussen openbaar en bijzonder onderwijs binnen het duale stelsel is voorzien, is bij de stichting van nieuwe scholen. In de wet is geregeld dat alleen het college van B&W een verzoek mag doen om één of meerdere openbare scholen op te nemen op het plan van nieuwe scholen. De organisaties voor het openbaar onderwijs hebben uitgesproken behoefte te hebben aan de uitbreiding van deze bevoegdheid voor de zelfstandige besturen. Het betreft in deze de rechtsvormen stichting en openbare rechtspersoon. Zelfstandige besturen van openbaar onderwijs kunnen dan net als besturen in het bijzonder onderwijs het initiatief nemen tot stichting van een school. De gemeenteraad kan dan alleen wanneer zelfstandige besturen niet met een initiatief komen en er wel behoefte bestaat aan openbaar onderwijs, zelf het initiatief nemen een openbare school aan te dragen voor het plan van scholen. Verder krijgen ouders in navolging van het voortgezet onderwijs een instrument waarmee ze actie kunnen ondernemen op het moment dat een verzelfstandigd bestuur of gemeente in hun ogen niet voldoende actief voorziet in openbaar onderwijs. Daarbij denken we in eerste aanleg aan de gemeenteraad en in tweede aanleg aan de minister. Op dit moment is een wetsvoorstel in voorbereiding. De VNG merkte tijdens de afgelopen gespreksronde op dat dit geen exclusieve schoolbestuurlijke bevoegdheid moet worden, maar dat de gemeente vanuit het oogpunt van voldoende van overheidswege aangeboden openbaar onderwijs een zelfstandige bevoegdheid dient te behouden om openbare scholen te stichten. Beide posities sluiten elkaar niet uit en kunnen als aanvullend beschouwd worden. Met boven geschetste benadering kan de gemeente vanuit de garantiefunctie altijd optreden indien het verzelfstandigde bestuur de mogelijkheid niet oppakt.

Ook vind ik het van belang om onderzoek te doen naar de effectiviteit van de wijze waarop bij de stichting van scholen een prognose wordt gemaakt van de belangstelling voor scholen van een bepaalde richting of voor openbaar onderwijs. De vraag is daarbij aan de orde of de huidige meting van belangstelling voor een richting of voor openbaar onderwijs met name in nieuwbouwgebieden de behoeften van ouders wel voldoende volgt. Daarom ga ik na of meer gewicht moet worden toegekend aan het instrument dat we al kennen in de wet, de directe meting. Een voorstel op dit punt ontvangt u begin 2010. Voor de goede orde, dit is een punt dat zowel openbaar als bijzonder onderwijs raakt. De organisaties voor openbaar onderwijs, de PO-Raad, VNG en VBS steunen een dergelijke verken-

ning. De Bond KBO en de Besturenraad zijn van mening dat het huidige instrumentarium naar behoren werkt. Het onderzoek maakt deel uit van de analyse van de systematiek omtrent stichting en instandhouding van basisscholen. Dit punt komt aan de orde in de volgende paragraaf.

3. Samenwerking

In de brief *De menselijke maat in het onderwijs* (2008–2009, 31 135, nr. 16) is een analyse en een discussie aangekondigd over de systematiek omtrent stichting en instandhouding. Dit in het licht van het garanderen van de keuzevrijheid van ouders. Bij de analyse kijken we ook naar de effecten van de «demografische bewegingen» waarvoor de huidige bekostiging en instandhoudingssystematiek al de nodige instrumenten kent, zoals het principe van de leerlingdichtheid en de bekostigingstoeslag voor kleine scholen. Door de verwachte leerlingendaling in sommige gebieden zal het vaker voorkomen dat de bevolking is aangewezen op één school. Die school zal de kleur hebben die aansluit bij de wensen van de meerderheid van de bevolking. Dat een dergelijke school algemeen toegankelijk moet zijn is in de wet geregeld. Dat kan een openbare school zijn, maar dat hoeft niet altijd. Het kan zijn dat een openbare school door de dalende leerlingenaantallen niet langer bestaansrecht heeft, terwijl een bijzondere school nog wel levensvatbaar is. In zulke gevallen moet het mogelijk zijn op de bijzondere school ook te voorzien in openbaar onderwijs. Ook het omgekeerde is natuurlijk mogelijk, namelijk dat de openbare school ook voorziet in vormen van bijzonder onderwijs. Er is dan sprake van een samenwerkingschool. Het wetsvoorstel om dit mogelijk te maken ligt op dit moment voor advies bij de Raad van State. Het wetsvoorstel geeft de mogelijkheid om bij dreigende opheffing een samenwerkingschool toe te staan.

Voor het samenwerkingsbestuur komt er een vergelijkbare aanpak. Er moet terughoudend worden omgegaan met vermenging van openbaar en bijzonder onderwijs. Dualiteit van het onderwijsbestel is leidend bij de keuzes die we zullen maken. Dit is ook in overeenstemming met het advies van de Onderwijsraad *Debestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008). «*Hoewel het samenwerkingsbestuur thans een reguliere bestuursvorm is naast de andere bestuursvormen voor het openbaar onderwijs (zoals de stichting voor openbaar onderwijs of de gemeentelijke commissie), dient hier naar de opvatting van de raad toch zuinig mee te worden omgesprongen vanuit een oogpunt van behoud van de basale constitutionele variëteit*».

Dit advies is waardevol. Vandaar dat we zullen voorstellen bij de uitwerking van het wetsvoorstel over de menselijke maat in het onderwijs en de fusietoets om een samenwerkingsbestuur slechts toe te staan als anders opheffing van één of meer scholen dreigt. Begin 2010 melden wij op welke manier de positie van zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs beter gewaarborgd kan worden in de statuten van een samenwerkingsbestuur.

4. Bestuursvormen

De wet kent voor de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs verschillende bestuursvormen.¹ Een aantal van deze bestuursvormen wordt in de praktijk echter amper gebruikt. Het is de vraag of een regeling moet blijven voorzien in mogelijkheden die niet of nauwelijks worden gebruikt. Bovendien hebben AOb/AVMO en CBOO gevraagd om de introductie van de rechtsvorm «vereniging» te onderzoeken. Zij menen dat ouders en leerkrachten in een vereniging beter in positie gebracht worden binnen de school, zonder dat daarbij de invloed van de overheid in het

¹ Integraal bestuur, bestuurscommissie, openbaar lichaam, openbare rechtspersoon, stichting openbaar onderwijs, stichting samenwerkingsbestuur.

geding is. Uiterlijk begin 2010 komen wij met voorstellen om de rechtsvormen die in praktijk niet of nauwelijks worden gebruikt uit de wet te halen en om alternatieven die voor het openbaar onderwijs interessant zijn mogelijk te maken.

Alle gesprekspartners hebben aangegeven dat er behoefte is om in het kader van de «brede school» verschillende activiteiten te bundelen binnen één rechtspersoon. Dit is onder de huidige wetgeving niet mogelijk. Een stichting die openbaar onderwijs verzorgt, mag uitsluitend onderwijs geven. De school heeft echter een brede maatschappelijke functie. Alle kinderen in Nederland gaan naar school. De school is laagdrempelig, zowel voor leerlingen als voor ouders. Ouders zijn verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kinderen. Zij spelen ook een belangrijke rol als het gaat om bijvoorbeeld de taalontwikkeling, het leren van waarden en normen, de sociale ontwikkeling van een kind. Met name bij dreigende achterstand is de relatie tussen de school en de ouders van groot belang. Steeds meer scholen werken daarom samen met instellingen die zorgen voor opvoedingsondersteuning, welzijn, sport en zorg en voor voorzieningen direct gericht op ouders, zoals taallessen aan allochtone ouders. Zo staat de school centraal in een laagdrempelige multifunctionele voorziening in de wijk. Nu wordt de samenwerking vaak vormgegeven met een constructie van convenanten. Zo'n constructie is vaak tijdelijk en kwetsbaar. Daarom doen we dit jaar onderzoek welke wettelijke belemmeringen er zijn ten aanzien van bundeling van activiteiten binnen één rechtspersoon, zowel voor het openbaar als voor het bijzonder onderwijs, en of deze kunnen worden weggenomen. VBS vraagt in dit kader bijvoorbeeld specifiek aandacht voor de coöperatieve vereniging als ondernemende samenwerkingsvorm op ideële basis. Uiterlijk begin 2010 kom ik met de bevindingen.

5. Tot slot

De overheid zorgt dat het duale stelsel gegarandeerd is. Een stelsel waarin openbaar en bijzonder onderwijs elk een eigen plaats innemen. De overheid heeft echter een specifieke verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs. Ook na verzelfstandiging van het openbaar onderwijs blijft de specifieke verantwoordelijkheid van de gemeente overeind, zo garandeert de overheid waar nodig het aanbod van openbaar onderwijs.

In deze brief staat een aantal maatregelen beschreven dat al wordt uitgevoerd en acties die nog dit jaar worden ondernomen:

- wetsvoorstel *Goed onderwijs, Goed bestuur*. Dit wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid voor het creëren van een eigenstandige professionele vorm van intern toezicht binnen verzelfstandigd openbaar onderwijs. Het voorstel is aanhangig bij de Tweede Kamer.
- wetsvoorstel samenwerkingsschool. Dit wetsvoorstel ligt bij de Raad van State.
- voorbereiding wetsvoorstel dat de bevoegdheid regelt voor verzelfstandigde besturen om een verzoek in te dienen voor de stichting van een openbare school.
- voorbereiding wetsvoorstel menselijke maat en fusietoets. Dit wetsvoorstel voorziet in een toetsing van totstandbrenging van samenwerkingsbesturen.
- nadere analyse van de effectiviteit van de bepalingen omtrent stichting en instandhouding van scholen (waaronder de methodiek van de meting van belangstelling voor een richting of voor openbaar onderwijs en de effecten van demografische ontwikkelingen). Begin 2010 informeer ik u.
- verkenning van de bevoegdheden van zelfstandige besturen van het openbaar onderwijs in relatie tot het bijzonder onderwijs en de speci-

fieke rol van de gemeente. Ook wordt de effectiviteit van de huidige bestuursvormen onderzocht, waaronder ook een eventuele regeling van een rechtspersoon voor de «brede school». Ook hierover informeer ik u begin 2010.

De maatregelen in deze brief werk ik dit jaar met betrokken partijen verder uit. U wordt uiterlijk begin 2010 geïnformeerd over de uitkomsten.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma