

Vergaderjaar 2016–2017

34 656

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet primair onderwijs BES in verband met maatregelen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

1.1. Kern van het wetsvoorstel

In Nederland worden steeds minder kinderen geboren. Hierdoor daalt de instroom van leerlingen in het onderwijs en worden scholen steeds kleiner. Om een goed en toegankelijk onderwijsaanbod te kunnen blijven garanderen, is het van belang dat schoolbesturen de gevolgen van die daling aanpakken. Met dit wetsvoorstel zorgt de regering ervoor dat schoolbesturen in het primair onderwijs leerlingendaling beter het hoofd kunnen bieden. Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat schoolbesturen en gemeenten gemakkelijker een toekomstbestendig onderwijsaanbod kunnen realiseren doordat belemmeringen voor omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing van scholen worden weggenomen. Ook wordt het mogelijk om straks een nevenvestiging in stand te houden met een andere richting dan de hoofdvesting van de school en om een splitsing van de gemeentelijke opheffingsnorm eerder in te laten gaan. De termijn voor het melden van de vrijwillige opheffing van een openbare school wordt versoepeld. Ten slotte wordt het verplicht de achterban te raadplegen voorafgaand aan sluiting of fusie van een school.

1.2. Leerlingendaling in Nederland

Door de daling van het aantal leerlingen worden scholen steeds kleiner. Bij een te geringe omvang van het leerlingenaantal op een school wordt de bekostiging van Rijkswegge beëindigd. Dat leidt tot sluiting van scholen. Leerlingendaling leidt ook tot kleine scholen met combinatieklassen met twee of meer jaargroepen en een doorgaans zeer beperkt aantal leeftijdsgenoten per groep. Leraren moeten dan alle zeilen bijzetten om de kwaliteit van het onderwijs overeind te houden. Dat is kwetsbaar. Schoolbesturen kunnen om een dergelijke reden besluiten om een school op te heffen of te sluiten. Als scholen dicht gaan, kan de toegankelijkheid van het onderwijsaanbod worden geschaad. Het is belangrijk dat

schoolbesturen en gemeenten samen werken aan een planmatige aanpak om het onderwijsaanbod toekomstbestendig te maken, dat wil zeggen kwalitatief goed, divers en bereikbaar.

1.3. Regeerakkoord, beleidsbrieven en moties

In het regeerakkoord «Bruggen slaan» staat dat in krimpgebieden alle vormen van samenwerking mogelijk moeten zijn. Denominatie noch fusietoets mag daarbij in de weg staan.¹ De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in 2013 en 2014 twee brieven over leerlingendaling aan de Tweede Kamer gezonden waarin hij aangeeft hoe hij uitvoering wil geven aan deze passage uit het regeerakkoord en hoe hij verder vorm wil geven aan het beleid ten aanzien van leerlingendaling.²

1.4. Het Rijk zorgt voor de randvoorwaarden

Voor besluiten over de toekomst van scholen zijn schoolbesturen primair verantwoordelijk. Zij zijn aan zet om daarbij in samenspraak met gemeenten maatwerkoplossingen te kiezen die passen bij de omstandigheden in de regio. Het is aan de regering om schoolbesturen in positie te brengen om hun verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod ook bij dalende leerlingaantallen waar te maken. Daartoe neemt de regering meerdere maatregelen. Belemmeringen in wet- en regelgeving worden weggenomen zodat schoolbesturen de aanpak van de gevolgen van leerlingendaling ter hand kunnen nemen. Er wordt gezorgd voor financiële prikkels om een toekomstbestendig onderwijsaanbod bij leerlingendaling te realiseren. Daarbij komt ten slotte de ondersteuning van schoolbesturen en andere betrokkenen bij dit proces. Dit wetsvoorstel is erop gericht om belemmeringen weg te nemen die in de weg staan aan de maatregelen die schoolbesturen willen kunnen nemen om te zorgen voor een kwalitatief goed en toegankelijk onderwijsaanbod.

1.5 Relatie met andere maatregelen leerlingendaling

Zoals hiervoor reeds is benoemd, maakt dit wetsvoorstel deel uit van een breder regeringsbeleid om de gevolgen van leerlingendaling in het onderwijs het hoofd te bieden. Naast het wegnemen van belemmeringen met onder andere dit wetsvoorstel en met het wetsvoorstel Samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool (Kamerstukken 34 512), zijn er in lagere regelgeving financiële prikkels voor schoolbesturen ingebouwd om te komen tot samenwerking.

Als scholen besluiten te fuseren, wordt het verschil in de bekostiging van voor de fusie en de bekostiging na de fusie, geheel gecompenseerd gedurende zes jaar.³ Ook is er in 2015 door de regering € 4,8 miljoen beschikbaar gesteld om regionale procesbegeleiders aan te stellen die de samenwerking tussen schoolbesturen en andere relevante partijen op gang brengt, zonder de autonomie van de schoolbesturen aan te tasten.⁴ Deze regeling is in 2016 uitgebreid met een bedrag van € 3,6 miljoen. Dit heeft geleid tot in totaal circa 100 trajecten met als resultaat een impuls aan de totstandkoming van overleg in de regio. Zo kan sneller en gestructureerd gestart worden met het werken aan een planmatige

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 18.

² Kamerstukken II 2012/13, 31 293, nr. 167 en Kamerstukken II 2013/14, 31 293, nr. 203.

³ Regeling bijzondere bekostiging bij samenvoeging van scholen in het primair onderwijs.

⁴ Regeling bekostiging regionale procesbegeleider leerlingendaling PO en VO.

aanpak van de leerlingendaling, bijvoorbeeld in de vorm van een gebiedsplan waaraan alle betrokken partijen in een regio zich committeren.

Ook zet de regering actief in op een ondersteuningsprogramma gericht op schoolbesturen en gemeenten. Informatie over wet- en regelgeving, cijfers en leerlingenprognoses wordt verstrekt op de website www.leerlingendaling.nl. Daarnaast worden bijeenkomsten over praktijkervaringen en -oplossingen georganiseerd voor schoolbesturen en gemeenten. Er is een kennisplatform voor ondersteunende veldorganisaties. Er zijn accountmanagers leerlingendaling aangesteld die actief het land in gaan om het beleid en de gevolgen van leerlingendaling toe te lichten en te agenderen. Zij geven schoolbesturen en gemeente uitleg over de wettelijke mogelijkheden voor oplossingen voor leerlingendaling en zij stimuleren de samenwerking. Zo wordt er langs verschillende wegen voor gezorgd dat schoolbesturen en gemeenten samenwerken om te komen tot een toekomstbestendig onderwijsaanbod.

1.6. Leeswijzer

In paragraaf 2 wordt het voorstel voor de versoepeling van de regels voor het omzetten van scholen, uitbreiden met een richting en verplaatsen van scholen toegelicht. Paragraaf 3 behandelt overige wijzigingen die versoepeling brengen en de invoering van de verplichte achterbanraadpleging door de medezeggenschap. In de daaropvolgende paragrafen worden achtereenvolgens de uitkomsten van het gevoerde overleg (4), de uitkomsten van de openbare internetconsultatie (5), de positie van Caribisch Nederland (6), de verhouding tot andere wetsvoorstellen (7), de uitkomst van de uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets (8) en de administratieve lasten en financiële gevolgen (9) behandeld.

2. Omzetting, uitbreiding richting of verplaatsing van scholen

2.1. Het scholenaanbod moet worden aangepast aan de leerlingendaling

Schoolbesturen staan voor de opgave om te zorgen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod dat aansluit op de behoefte van ouders en leerlingen. Bij daling van het aantal leerlingen kunnen niet alle scholen open blijven. Zo kan het zijn dat als gevolg van de krimp het leerlingenaantal op sommige scholen onder de opheffingsnorm zakt. Daarnaast kan de kwaliteit van kleine scholen kwetsbaar zijn en zien schoolbesturen zich om die reden soms genoodzaakt, nog voordat de opheffingsnorm in zicht komt, de school te sluiten.

Om het onderwijsaanbod in de regio goed bereikbaar te houden en optimaal te laten aansluiten bij wensen van ouders en leerlingen, is voor schoolbesturen de vraag aan de orde waar het beste scholen open kunnen blijven, waar fusies nodig zijn en van welke richting de scholen moeten zijn. Daarbij is het nodig dat schoolbesturen veel actiever toetsen of het scholenaanbod aansluit op de wensen van de ouders en zo nodig de richting of het concept van hun scholen aanpassen.

Aanpassing van het bestaande scholenaanbod is niet de enige manier om aan te sluiten op de wensen van ouders. Nieuwe schoolinitiatieven kunnen hierbij ook een belangrijke rol spelen. Nieuwe schoolinitiatieven zijn immers vaak veel vrijer in het kiezen van een nieuw concept, omdat zij niet te maken hebben met een bestaande docenten- en ouderpopulatie. Deze mogelijkheid ontslaat bestaande scholen en schoolbesturen niet van hun verplichting om in gesprek te blijven met hun leerling- en ouderpopulatie over de wenselijkheid van mogelijke aanpassingen.

2.2. Omzetten, van richting veranderen of verplaatsen kan helpen bij de aanpassing

Voor het toekomstbestendig maken van het onderwijsaanbod in de regio kan het om redenen van bereikbaarheid of variëteit wenselijk zijn om een bestaande school om te zetten (van openbaar naar bijzonder of van bijzonder naar openbaar), van richting te laten veranderen (ook wel «van kleur verschieten»), uit te breiden met een richting of te verplaatsen over de grenzen van het bestaande voedingsgebied heen.⁵ Zo kunnen in een dorp of een wijk nu meerdere scholen van verschillende richtingen staan. Het kan zijn dat er door de daling van het aantal leerlingen op den duur plaats is voor maar één school. Door scholen te fuseren, om te zetten, uit te breiden met een richting of te verplaatsen kan het scholenaanbod zo goed mogelijk blijven aansluiten bij de wensen en behoeften van de ouders en leerlingen. De voorwaarden die in het primair onderwijs nu gelden bij omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing, maken dit echter veelal onhaalbaar, terwijl het een goede oplossing kan zijn voor een optimale spreiding van het onderwijsaanbod.

2.3. Wettelijke belemmeringen voor omzetting, wijziging van de richting of verplaatsing bij leerlingendaling

Op dit moment mag een school alleen worden omgezet, de richting van een school alleen worden gewijzigd of mag een school alleen worden verplaatst naar een locatie buiten het bestaande voedingsgebied, als de school daarna volgens prognoses binnen een bepaalde termijn de stichtingsnorm haalt. De stichtingsnorm ligt ruim boven de opheffingsnorm en is minimaal 200 leerlingen. Deze norm kan in dichtbevolkte gebieden oplopen tot 333 leerlingen. In gebieden met leerlingendaling is daarmee in de praktijk omzetting, het veranderen van de richting of de verplaatsing van een school vrijwel onmogelijk.

2.4. Verruiming van de wettelijke mogelijkheden

In de brief van 12 juli 2013 naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief» is aangekondigd dat de regering van plan is een wetsvoorstel voor te bereiden dat het mogelijk maakt om in het primair onderwijs scholen om te zetten of van richting te veranderen zonder dat de stichtingsnorm wordt gehaald.⁶ Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan deze toezegging van de regering. Het wetsvoorstel heeft daarnaast tot doel om het voor schoolbesturen makkelijker te maken om een school te verplaatsen over de grenzen van het voedingsgebied heen.

Aanvullend op de bestaande wettelijke mogelijkheden, waarvan de voorwaarden bij leerlingendaling onhaalbaar zijn, introduceert deze wet een extra mogelijkheid. Een schoolbestuur dat één van zijn scholen wil omzetten, met een richting wil uitbreiden of wil verplaatsen naar een locatie buiten het voedingsgebied, kan na inwerkingtreding van deze wet een aanvraag indienen bij de Minister. Deze aanvraag omvat in ieder geval de gewenste datum van ingang, een leerlingenprognose, de huidige en de gewenste richting (of richtingen) van de school, de plaats van vestiging binnen de gemeente en een beschrijving van het voedingsgebied. De gewenste ingangsdatum is niet langer gebonden aan 1 augustus, maar kan ook een ander moment zijn. Wanneer het schoolbe-

⁵ Hierna wordt onder het begrip «omzetten» zowel de omzetting van een bekostigde bijzondere school in een bekostigde openbare school of omgekeerd, als de omzetting van een bekostigde bijzondere school in een bekostigde bijzondere school van een andere richting verstaan.

⁶ *Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VIII, nr. 164.*

stuur dat de aanvraag indient, kan aantonen dat de andere besturen in de regio geen bezwaar hebben tegen de omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing van de school, zal de Minister dat in positieve zin meewegen in zijn oordeel.

De wettelijke verruiming van de mogelijkheid om een school te verplaatsen over de grenzen van het voedingsgebied maakt het eenvoudiger om te komen tot een optimale spreiding van scholen. Zo kan de toegankelijkheid van het onderwijs beter worden gewaarborgd. Deze verruiming geldt niet voor verplaatsing van een school over gemeentegrenzen heen. Dit zou immers leiden tot verplichtingen voor gemeenten om de huisvesting van elders gestichte scholen te verzorgen en onvoorziene financiële consequenties met zich mee kunnen brengen. Daarbij komt dat een dergelijke mogelijkheid kan leiden tot het ongewenste effect dat een eenmaal opgerichte school in een gemeente met een relatief lage stichtingsnorm, zou kunnen worden verplaatst naar een gemeente naar een relatief hoge stichtingsnorm. Andersom zou dan een school in een gemeente met een relatief hoge opheffingsnorm verplaatst kunnen worden naar een gemeente met een relatief lage opheffingsnorm om zo de regels rond opheffing te ontlopen. Daarmee zou de vigerende stichtingssystematiek worden omzeild. Dat is onwenselijk. De voordelen van een nog grotere flexibiliteit in het verplaatsen van scholen wegen niet op tegen dergelijke nadelen.

2.5. Voorkomen van oneigenlijk gebruik van verruimde mogelijkheden

De algemene regel is dat de bekostiging van een school wordt beëindigd (of een openbare school wordt opgeheven) als het leerlingenaantal drie jaar achtereen onder de gemeentelijke opheffingsnorm ligt. Dit geldt echter niet als er binnen een straal van vijf kilometer geen andere school van dezelfde richting (respectievelijk geen andere openbare school) is en de school ten minste 50 leerlingen heeft. In dat geval kan de school gebruik maken van een uitzondering die geldt voor «de laatste school van een richting». Een soortgelijke uitzondering geldt wanneer het de laatste openbare school betreft binnen een afstand – over de weg gemeten – van tien kilometer en de school ten minste 23 leerlingen heeft.⁷

De verruiming van mogelijkheden om scholen om te zetten, uit te breiden of te verplaatsen, gaat gepaard met een risico op oneigenlijk gebruik. De verruiming is bedoeld om schoolbesturen meer mogelijkheden te bieden om het scholenaanbod aan te passen aan het toekomstig leerlingenaantal en de wensen van ouders en leerlingen. Het is echter onwenselijk dat een bestuur de richting van een school verandert alleen om de laatste school van een richting te worden en zo aanspraak te kunnen maken op een uitzondering op de regels rondom de beëindiging van de bekostiging van bijzondere scholen en de opheffing van openbare scholen. Een school die dreigt de bekostiging te verliezen vanwege te weinig leerlingen, zou als gevolg van deze wet, een richting kunnen kiezen die binnen een straal van vijf kilometer niet voorkomt. De school zou dan open kunnen blijven als laatste school van die richting. Dat is niet de bedoeling.

Ook dient voorkomen te worden dat een grotere school onder de verruiming van de mogelijkheden de richting kiest van een kleine school in de buurt, die nu of op korte termijn wordt opgehouden op basis van de uitzondering die geldt voor de laatste school van een richting. Dit zou dan immers sluiting van die kleine school tot gevolg hebben, omdat er een andere school van dezelfde richting in de omgeving bij is gekomen.

⁷ Artikel 153, vierde, resp. vijfde lid, WPO.

Om dergelijke onwenselijke situaties te voorkomen, wordt in de wet een bepaling opgenomen dat de Minister een aanvraag tot omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing niet goedkeurt indien als direct gevolg daarvan een andere school dreigt te worden gesloten. De Minister keurt een aanvraag evenmin goed als de school die de aanvraag heeft ingediend zelf met opheffing wordt bedreigd (doordat het leerlingenaantal van de school op het moment van de aanvraag onder de gemeentelijke opheffingsnorm ligt) en alleen in stand kan worden gehouden door met de aanvraag onder de regels voor de laatste school van een richting te komen vallen.

Om oneigenlijk gebruik van de verruiming van de mogelijkheden tot omzetting van een school of uitbreiding van een school met een richting te voorkomen, wordt tevens bepaald dat de uitzonderingsregels voor de «laatste school van een richting» niet van toepassing is op een richting die de school onder de verruimde mogelijkheden heeft verkregen.

3. Overige wijzigingen

Er zijn nog enkele andere bepalingen in de wet die belemmerend kunnen werken bij het in stand houden van een toekomstbestendig onderwijsaanbod in een situatie van leerlingendaling. Voorgesteld wordt om deze bepalingen te wijzigen. De wijzigingen worden hieronder toegelicht.

3.1. Nevenvestiging andere richting dan hoofdvestiging

Binnen de huidige wetgeving kan een nevenvestiging van een school niet van een andere richting zijn dan de hoofdvestiging. Wanneer besturen de mogelijkheid krijgen om een nevenvestiging van een andere richting onder te brengen bij hun school, kan dat een fusieproces vergemakkelijken. Een nevenvestiging die bijvoorbeeld ontstaat na een fusie tussen een protestants-christelijke en een rooms-katholieke school, kan als gevolg van het wetsvoorstel straks de oorspronkelijke richting behouden. Daarmee kan dan na fusie een school worden gevormd met zowel de protestants-christelijke richting als de rooms-katholieke richting, namelijk met een protestants-christelijke hoofdvestiging en een rooms-katholieke nevenvestiging of vice versa. Daarbij moet dan wel worden voldaan aan de eisen die de wet in artikel 84 stelt met betrekking tot uitbreiding met een richting. De school als geheel wordt immers uitgebreid met een richting. Wanneer een openbare school is betrokken bij een dergelijke fusie, dan gelden de eisen voor de vorming van een samenwerkings-school.

3.2. Tussentijds splitsen grondgebied gemeente

Iedere vijf jaar worden de stichtings- en opheffingsnormen voor basisscholen opnieuw vastgesteld aan de hand van de geactualiseerde leerlingdichtheid per gemeente. Wanneer sprake is van grote verschillen in leerlingdichtheid binnen één gemeente, kan deze voor de berekening van de stichtings- en opheffingsnormen op verzoek van de gemeente gesplitst worden in twee afzonderlijke delen (artikel 155 WPO). De gemeente kan bijvoorbeeld zo gesplitst worden dat voor het meer verstedelijkte gebied een hogere opheffingsnorm gaat gelden en voor scholen in het niet-verstedelijkt deel van de gemeente een lagere opheffingsnorm.

De nu geldende gemeentelijke opheffingsnormen zijn met ingang van 1 augustus 2013 in werking getreden. De eerstvolgende periode van vijf jaar waarvoor nieuwe opheffingsnormen worden vastgesteld, gaat in per 1 augustus 2018. Wanneer in de tussenliggende periode een splitsing van

het grondgebied van de gemeente wordt aangevraagd, gaat die wijziging volgens de huidige wet pas in wanneer de nieuwe vijfjaarlijkse periode begint. In gemeenten met leerlingendaling, waar een splitsing van de opheffingsnorm is aangevraagd, kan het daardoor nu voorkomen dat een school wordt opgeheven op grond van oude, voor de gehele gemeente vastgestelde opheffingsnorm, terwijl de school wel open zou kunnen blijven als de lagere, bij de splitsing vastgestelde opheffingsnorm al van kracht zouden zijn. Om dit te voorkomen, wordt voorgesteld de wet aan te passen zodat gesplitste opheffingsnormen direct gaan gelden per 1 augustus volgend op de bekendmaking bij ministeriële regeling van de splitsing. De splitsing is na ingang van de nieuwe vijfjaarlijkse periode nog 20 jaar van kracht. De bekendmaking zal op redelijke termijn voorafgaand aan 1 augustus worden gepubliceerd, zodat schoolbesturen ruim op tijd zijn geïnformeerd over de wijziging.

3.3. Procedure vrijwillige sluiting openbare school

Een besluit van een verzelfstandigd openbaar bestuur tot opheffing van een openbare school dient een jaar voorafgaand aan de datum van sluiting te worden medegedeeld aan de gemeenteraad. Pas na instemming van de gemeenteraad kan de school worden opgeheven. De gemeenteraad moet immers in de gelegenheid gesteld worden om de school zo nodig over te nemen, bijvoorbeeld als bij opheffing een voldoende aanbod van openbaar onderwijs binnen de gemeente niet langer gegarandeerd zou zijn. Wanneer het schoolbestuur het besluit pas na 1 augustus meldt bij de gemeente, dan kan de school op grond van de huidige wetgeving niet aan het eind van dat schooljaar worden opgeheven. Dat kan de onwenselijke situatie met zich meebrengen dat een school nog een jaar moet worden opgehouden terwijl het schoolbestuur dat niet langer verantwoord acht. Om deze reden wordt een wijziging voorgesteld, zodat een melding tussen 1 augustus en 1 januari ook nog in behandeling kan worden genomen door de gemeente. Stemt de gemeenteraad vervolgens uiterlijk op 1 februari in met opheffing van de school, dan wordt deze alsnog met ingang van 1 augustus daaropvolgend opgeheven. Bij een aanvraag tussen 1 augustus en 1 januari is de gemeente niet verplicht deze nog in behandeling te nemen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de voorbereiding van de besluitvorming door de gemeenteraad meer tijd vergt. Neemt de gemeenteraad voor 1 februari geen besluit, dan blijft de school nog een schooljaar langer in stand.

3.4 Rol van de medezeggenschap en positie ouders

In de Kamerbrief van 4 mei 2015 over de alternatieven voor de kleineschoolencoöperatie is aangegeven dat de positie van ouders bij sluiting of fusie van hun school wordt versterkt.⁸ Het is immers belangrijk dat bij besluiten over de toekomst van het onderwijs de stem van direct belanghebbenden, in dit geval ouders en het personeel, goed wordt meegewogen. In de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) staat dat de medezeggenschapsraad een instemmingsbevoegdheid heeft bij fusies en een adviesrecht bij sluiting. Bij sluiting heeft de medezeggenschapsraad tevens een instemmingsbevoegdheid op de regeling van de gevolgen van de sluiting. Om ervoor te zorgen dat de medezeggenschap hierbij daadwerkelijk alle belanghebbenden betreft, wordt in de WMS opgenomen dat eerst de achterban moet worden geraadpleegd, voordat de medezeggenschapsraad haar instemmings- en adviesbevoegdheid bij fusie of sluiting uitoefent. Zo wordt geborgd dat zowel ouders als personeel ten volle zijn betrokken en vertegenwoordigd bij dergelijke ingrijpende besluiten.

⁸ Kamerstukken II 2014/15, 31 293, nr. 256.

4. Gevoerd overleg

Met de PO-Raad en de besturenorganisaties in het primair onderwijsveld is overleg gevoerd over de problematiek rond leerlingending en de voorgestelde wetswijzigingen. Voor zover het de versoepeling van de regels voor het omzetten, uitbreiden met een richting en verplaatsen van scholen betreft, hebben deze organisaties zelf gevraagd om een wetswijziging.

5. Uitkomsten openbare internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is voorgelegd voor openbare internetconsultatie. In de consultatieperiode zijn 42 reacties binnen gekomen via de officiële wijze. Een reactie is voor vier schoolbesturen samen ingestuurd en een reactie is via e-mail ingestuurd op de dag na sluiting van de internetconsultatie. Een reactie bevatte geen antwoorden op de vragen. De totale respons komt daarmee uit op 45. Daarvan zijn er vijftientig afkomstig van onderwijsorganisaties (scholen en schoolbesturen), tien van belangenorganisaties, drie van gemeenten en adviseurs en vier van individuele burgers.

In het wetsvoorstel zoals dat was voorgelegd voor internetconsultatie was ook een verplichting opgenomen voor scholen tot het voeren van een op overeenstemming gericht overleg (oogo) en het in de regio gezamenlijk opstellen van een meerjarig gebiedsplan toekomstbestendig onderwijsaanbod. Deze maatregel is uiteindelijk, naar aanleiding van het advies van de Raad van State en mede naar aanleiding van de reacties uit de internetconsultatie, uit het wetsvoorstel geschrapt. De ontvangen inbreng met betrekking tot de overleg- en planverplichting is te vinden in het consultatieverslag op www.internetconsultatie.nl/toekomstbestendigonderwijsaanbod.

Ongeveer de helft van de respondenten vindt dat met dit wetsvoorstel het omzetten, uitbreiden met een richting en verplaatsen van een school voldoende wordt vergemakkelijkt. Er zijn echter ook respondenten die dat moeilijk te beoordelen vinden, er weinig van verwachten, vinden dat het te makkelijk wordt gemaakt, of vinden dat het nog eenvoudiger kan.

Een respondent vindt het nog beter om richtingen af te schaffen zodat scholen zelf hun kleur kunnen bepalen. Deze opmerking wordt betrokken bij het aangekondigde wetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen. Ook wordt door een respondent gewezen op de te dominante rol van de Adviescommissie fusietoets in het onderwijs (CFTO).

De meerderheid van de respondenten is niet zeker of de wet voldoende waarborgen biedt tegen oneigenlijk gebruik van de verruiming van de mogelijkheid om een school om te zetten, uit te breiden met een richting of te verplaatsen. Neveneffecten zijn moeilijk vooraf te overzien. Een van de grootste besturenorganisaties pleit voor meer waarborgen om strategisch gedrag te voorkomen. De CFTO vindt dat van kleur verschieten (omzetten van een bijzondere school in een bijzondere school van een andere richting) als strategie om de fusietoets te omzeilen in samenhang moet worden getoetst.

Een aantal respondenten doet aanvullende suggesties op het terrein van de kleinscholentoeslag en de stichtings- en opheffingsnormen, zodat er meer mogelijkheden ontstaan voor een bereikbaar, gevarieerd en toekomstbestendig onderwijsaanbod. Die suggesties worden betrokken bij het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen en bij de vereenvoudiging van de bekostiging.

6. Caribisch Nederland

In de WPO BES zijn de wettelijke bepalingen ten aanzien van het omzetten, uitbreiden met een richting en verplaatsen van scholen nog niet volledig in werking getreden. De wijzigingen die met dit wetsvoorstel op dit punt worden voorgesteld voor Europees Nederland, worden niet een op een overgenomen in de WPO BES. In plaats daarvan wordt een vereenvoudigde bepaling voorgesteld voor Caribisch Nederland. Daarin neemt de Minister altijd een individueel besluit over een aanvraag tot het omzetten, uitbreiden met een richting of verplaatsen van een school. Er worden verder geen bijzondere criteria gesteld.

7. Relatie met andere wetgeving

Deze paragraaf schetst hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere wetsvoorstellen die op dit moment ook wijzigingen aanbrengen in dezelfde wetsartikelen. Deze wetsvoorstellen hebben – net als het wetsvoorstel toekomstbestendig onderwijsaanbod – als doel om de flexibiliteit van het onderwijsaanbod te vergroten.

Vereenvoudiging samenwerkingsschool

Het wetsvoorstel Samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool hangt samen met onderhavig wetsvoorstel in die zin dat het eveneens tot doel heeft om het scholenaanbod in het primair (en het voortgezet) onderwijs (beter) aan te laten sluiten bij de wensen van ouders en leerlingen.⁹ Door de vorming van samenwerkingsscholen eenvoudiger te maken, wordt het mogelijk dat in bijvoorbeeld gebieden met leerlingendaling één onderwijsvoorziening ontstaat met daarin zowel bijzonder als openbaar onderwijs, die daarmee aansluit bij de wensen van de diverse ouders. De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel vereenvoudiging samenwerkingsschool is 1 augustus 2017.

Meer ruimte voor nieuwe scholen

Het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen richt zich op een betere aansluiting van het onderwijsaanbod op de wensen van ouders door het mogelijk te maken om nieuwe scholen te stichten, gebaseerd op een onderwijsidee (in plaats van de traditionele richtingen).¹⁰ Het gaat zowel over het stichten van nieuwe bijzondere scholen als over het stichten van nieuwe openbare scholen. Het onderhavige wetsvoorstel richt zich daarentegen op mogelijkheden om het onderwijsaanbod van bestaande bijzondere en openbare scholen anders in te richten. Met het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen, dat in oktober 2016 aan de Koning is aangeboden ten behoeve van advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State, verandert de rol die het richtingenbegrip in de WPO speelt. Daarmee worden de versoepelingen die het onderhavige wetsvoorstel aanbrengt in de WPO, voor zover zij de richtingen betreffen (omzetting van een school, uitbreiding met een richting), minder relevant. Wanneer het wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen wordt aangenomen, wordt alleen het grondwettelijke onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs nog gemaakt, de richting van een school speelt dan geen rol meer.

⁹ Kamerstukken 34 512 (Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool).

¹⁰ <https://www.internetconsultatie.nl/meerruimtevoornieuwescholen>.

8. Uitvoering en handhaafbaarheid

DUO, de Auditdienst Rijk en de Inspectie van het Onderwijs hebben dit wetsvoorstel beoordeeld op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Het wetsvoorstel is aangepast naar aanleiding van gemaakte opmerkingen met betrekking tot de instandhouding van een hoofd- en nevenvestiging van verschillende richtingen. Ook is naar aanleiding van de opmerkingen verduidelijking aangebracht in de mogelijkheid die dit wetsvoorstel biedt om het verplaatsen van een school te vereenvoudigen.

9. Administratieve lasten en financiële gevolgen

9.1 Administratieve lasten

Van de voorgestelde maatregelen in dit wetsvoorstel is nagegaan met welke administratieve lasten ze gepaard gaan.

Er is sprake van een zeer beperkte stijging van de administratieve lasten voor scholen omdat er meer aanvragen worden verwacht van schoolbesturen die hun school willen omzetten, met een richting willen uitbreiden, of willen verplaatsen. Naar verwachting stijgen de administratieve lasten in verband met het doen van hiermee samenhangende aanvragen bij de Minister met € 9.000,- per jaar voor het totale basisonderwijs (€ 360,- per aanvraag).

9.2 Financiële gevolgen

Er worden geen financiële gevolgen voorzien.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A (artikel 84 WPO)

Op grond van artikel 74, eerste lid, van de WPO, zijn artikel 74, tweede lid, tot en met artikel 83 ook nu al niet van toepassing op de omzetting van een school of de uitbreiding van een school met een richting. De laatste volzin van artikel 74, eerste lid, is echter vooralsnog wel van toepassing. Daarin is bepaald dat de bekostiging slechts kan aanvangen per 1 augustus van een schooljaar. De volzin die aan het eerste lid van artikel 84 wordt toegevoegd, maakt dat een omzetting of uitbreiding met een richting desgewenst ook in kan gaan op een ander moment in het jaar.

Met de wijziging in het tweede lid wordt benadrukt dat bij de toestemming van de Minister sprake is van een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht. Het huidige derde lid van artikel 84 wordt opgesplitst. De gegevens die een school moet aanleveren bij de aanvraag van een besluit blijven staan in het derde lid (nieuw). De beoordeling door de Minister van een aanvraag van een besluit als bedoeld in het eerste of tweede lid, vindt vervolgens plaats op grond van het vierde en vijfde lid. Daarmee worden de mogelijkheden om goedkeuring te verlenen aan een aanvraag tot omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing van een school verruimd. De gronden om een aanvraag in te willigen zoals die worden genoemd in het vierde lid (nieuw) komen inhoudelijk overeen met die uit het huidige derde lid. Het vijfde lid is geheel nieuw ten opzichte van de huidige tekst van het artikel.

Met het vierde en vijfde lid worden de mogelijkheden voor een school om «van kleur te verschieten» verruimd. Goedkeuring wordt niet meer gelimiteerd tot uitsluitend de situaties die vallen onder het huidige derde lid. De Minister kan ook in andere gevallen goedkeuring verlenen aan een

aanvraag tot omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing. Als bescherming tegen een al te ruime bevoegdheid van de Minister wordt de mogelijkheid tot inwilliging van aanvragen in het vijfde lid wel ingeperkt. In een tweetal situaties wordt in elk geval geen goedkeuring verleend.

Dat is enerzijds als door de aangevraagde omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing een of meer andere scholen direct in hun voortbestaan bedreigd worden (vijfde lid, onderdeel a). Die situatie kan zich bijvoorbeeld voordoen als een andere school in de omgeving nu op grond van artikel 153, vierde of vijfde lid, van de WPO in stand wordt gehouden en door inwilliging van de aanvraag niet meer aan de voorwaarden uit die bepaling zou blijven voldoen.

Anderzijds wordt geen goedkeuring verleend als de school die de aanvraag doet zelf alleen nog maar in stand gehouden kan worden door met de aanvraag onder de uitzonderingspositie van artikel 153, vierde lid, van de WPO te komen vallen (vijfde lid, onderdeel b). Dat wil zeggen: een omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing van de school met als doel het worden van de laatste school van een richting, dan wel de laatste openbare school binnen een straal van 5 km, zou niet als laatste redmiddel gebruikt moeten worden om een school in stand te houden.

Aangezien de gemeente een verantwoordelijkheid heeft bij de instandhouding van het openbaar onderwijs is in geval van een omzetting van een bijzondere in een openbare school vanzelfsprekend altijd in enige mate betrokkenheid van de gemeenteraad vereist.

Ook bij een aanvraag om een openbare school te mogen omzetten in een bijzondere school speelt de gemeente een rol. Bij een besluit tot omzetting in een bijzondere school is er immers ook sprake van een vermindering van het aantal openbare scholen. Daarop is artikel 159 van de WPO van toepassing.

De totstandkoming van een samenwerkingsschool moet altijd voldoen aan de eisen van artikel 17d van de WPO. Wat betreft de overige mogelijkheden die artikel 84 biedt, gelden voor samenwerkingsscholen geen afwijkende regels ten opzichte van openbare en bijzondere scholen. Omzetting is niet aan de orde bij een samenwerkingsschool, die omvat immers al zowel openbaar als bijzonder onderwijs. Wat betreft een aanvraag tot uitbreiding van het onderwijs aan een samenwerkingsschool met onderwijs van een of meer andere richtingen worden samenwerkingsscholen hetzelfde behandeld als bijzondere scholen die willen uitbreiden met een of meer richtingen. Ten aanzien van inwilliging van een aanvraag tot verplaatsing worden samenwerkingsscholen gelijk behandeld als openbare en bijzondere scholen.

Artikel I, onderdeel B (artikel 85 WPO)

Door deze wijziging hoeft een nevenvestiging niet langer van dezelfde richting te zijn als de school waar hij onder valt. Het wordt mogelijk om een voorheen zelfstandige bijzondere school als nevenvestiging van een bijzondere school met een andere richting voor bekostiging in aanmerking te brengen. Artikel 84 is van toepassing indien op deze wijze een nevenvestiging van een andere richting dan de hoofdvesting van de school voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht. Er is daarmee immers sprake van een uitbreiding van de school als bedoeld in artikel 84, vierde lid (nieuw), onderdeel c.

Daarnaast sluit dit artikel ook niet langer uit dat een openbare nevenvestiging aan een bijzonder school of, andersom, een bijzondere nevenvestiging aan een openbare school voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht. In dat geval is naast artikel 84 ook artikel 17d van toepassing. Feitelijk is er immers sprake van de vorming van een samenwerkings-school, indien in de hoofdvesting en/of nevenvestiging(en) van één school zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt verzorgd.

Met dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt invulling gegeven aan de voorgestelde wijziging zoals genoemd in paragraaf 3.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onderdeel C (artikel 88 WPO)

Dit artikel heeft betrekking op speciale scholen voor basisonderwijs. Het is overeenkomstig aan artikel 84, wat betrekking heeft op basisscholen, maar dan in een vereenvoudigde vorm. Inhoudelijk wordt dit artikel met het onderhavige wetsvoorstel niet gewijzigd. Wel worden enkele wijzigingen voorgesteld om de gebruikte terminologie met die in artikel 84 in overeenstemming te brengen.

Artikel I, onderdeel D (artikel 153 WPO)

Scholen die gebruik maken van de met dit wetsvoorstel verruimde mogelijkheid om goedkeuring van de Minister te krijgen voor een omzetting in een bijzondere school van een bepaalde richting of uitbreiding van een bijzondere school met onderwijs van een bepaalde richting, kunnen voor die richting later geen aanspraak maken op instandhouding als «laatste school van een richting» (op grond van artikel 153, vierde lid). Scholen die zijn of worden omgezet of uitgebreid op grond van de huidige bepaling van artikel 84, derde lid, van de WPO, of het daarmee inhoudelijk overeenkomende vierde lid, onderdelen a tot en met d (nieuw), kunnen wel een beroep doen op artikel 153, vierde lid, indien ze op enig moment nog slechts onder de voorwaarden uit dat artikellid voor bekostiging in aanmerking kunnen blijven komen.

Artikel I, onderdeel E (artikel 155 WPO)

Iedere vijf jaar worden voor alle Nederlandse gemeenten de stichtings- en opheffingsnormen opnieuw vastgesteld, geactualiseerd aan de ontwikkelingen in de leerlingdichtheid. Burgemeester en wethouders kunnen op grond van de huidige wet uiterlijk 2 jaar voor het verstrijken van een dergelijke 5-jaarlijkse periode waarvoor de stichtings- en opheffingsnormen telkens worden vastgesteld, een besluit nemen tot splitsing van de gemeente in twee delen, waarvoor dan verschillende stichtings- en opheffingsnormen gaan gelden.

Zoals vermeld in paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt voorgesteld om de nieuwe stichtings- en opheffingsnormen bij splitsing van een gemeente in twee delen eerder in werking te laten treden. De koppeling met de aanvang van een nieuwe 5-jaarlijkse periode vervalt daarmee, zodat ook de uiterste termijn voor het nemen van een dergelijk besluit door burgemeester en wethouders (artikel 155, eerste lid, derde volzin) kan komen te vervallen. Hetzelfde geldt in het geval er een verzoek aan de Minister wordt gedaan om over te gaan tot splitsing van een gemeente in twee delen terwijl niet elk bevoegd gezag een instemmende verklaring heeft ondertekend (artikel 155, derde lid).

Artikel I, onderdeel F, (artikel 159 WPO) en artikel III, onderdeel B, (artikel 124 WPO BES)

Dit onderdeel geeft invulling aan de voorgestelde wijziging zoals genoemd in paragraaf 3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De termijn tussen de mededeling, bedoeld in artikel 159, tweede lid, van de WPO, en de feitelijke datum van vrijwillige opheffing van een verzelfstandigde openbare school, dient er mede toe om de gemeente in staat te stellen om zo nodig de school over te nemen (om voldoende aanbod van openbaar onderwijs te blijven garanderen). Als het bevoegd gezag van een verzelfstandigde openbare school besluit om de school op te heffen is het dus van belang dit tijdig mede te delen aan de gemeenteraad. De laatste school waaraan openbaar onderwijs wordt verzorgd, binnen een afstand van 10 kilometer over de weg gemeten, kan niet op grond van artikel 159 worden opgeheven.

Artikel 159, vierde en vijfde lid, heeft betrekking op de situatie dat een besluit tot opheffing van een verzelfstandigde openbare school toch later dan 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing wordt medegedeeld aan de gemeenteraad. Op grond van het vierde lid kan de school alsnog worden opgeheven met ingang van de beoogde datum van opheffing, indien het besluit daartoe tussen 1 augustus en 1 januari is medegedeeld. In dat geval is wel expliciete goedkeuring van de gemeenteraad vereist (vierde lid, onderdeel b). Het vierde lid, onderdeel a, bepaalt expliciet dat het hier niet om de laatste school mag gaan waaraan openbaar onderwijs wordt aangeboden binnen een afstand van 10 kilometer.

Neemt de gemeenteraad uiterlijk 1 februari geen besluit, of stemt de gemeenteraad niet in met opheffing van de school, dan wordt de school niet opgeheven met ingang van 1 augustus van het eerstvolgende schooljaar, maar blijft deze in stand. De datum van 1 februari is gekozen zodat ouders en leerlingen, maar ook het bevoegd gezag zelf, tijdig duidelijkheid krijgen over het al dan niet voortbestaan van de school met ingang van het volgende schooljaar.

Het vijfde lid bepaalt dat een besluit tot opheffing van een school dat pas na 1 januari van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing van de school wordt medegedeeld aan de gemeenteraad, nietig is.

Vanzelfsprekend kan het bevoegd gezag van de verzelfstandigde openbare school dan een nieuw besluit nemen en dit tijdig mededelen aan de gemeenteraad, om zo de school met ingang van een later schooljaar alsnog op te heffen. De gemeente heeft daarmee voldoende tijd om zo nodig de school zelf over te nemen. Als de voorgenomen opheffing tijdig wordt medegedeeld (dat wil zeggen: een heel schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing van de school), dan is het bevoegd gezag niet afhankelijk van goedkeuring door de gemeenteraad (artikel 159, tweede lid).

Artikel II (artikel 15 WMS)

De medezeggenschapsraad heeft instemmingsbevoegdheid ten aanzien van overdracht en fusie van de school (artikel 10, eerste lid, onderdeel h, WMS). Ook heeft de medezeggenschapsraad een adviesbevoegdheid op het terrein van, onder andere, de beëindiging van de school (artikel 11, eerste lid, onderdeel c, WMS). In artikel 15 van de WMS wordt nu bepaald

dat ook de ouders geraadpleegd moeten worden voordat het bevoegd gezag een besluit kan nemen ten aanzien van de hiervoor genoemde aangelegenheden.

Artikel III, onderdeel A (artikel 76 WPO BES)

De Wet primair onderwijs BES (WPO BES) kent in artikel 76 een bepaling met betrekking tot de omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing van scholen. Dit artikel komt inhoudelijk grotendeels overeen met het huidige artikel 84 van de WPO. Het derde lid van artikel 76 WPO BES is echter nog niet in werking getreden.

Vanwege de kleinschaligheid en het eilandelijk karakter kent de WPO BES op diverse onderdelen een eenvoudiger regeling dan die in de WPO. Zo kent de WPO BES geen bepalingen over de laatste school van een richting (vergelijk artikel 153, vierde lid, van de WPO), op grond waarvan scholen ook onder de opheffingsnorm in stand kunnen worden gehouden. Wel kent de WPO BES een bepaling op grond waarvan de laatste school waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven niet hoeft te worden opgeheven, indien er behoefte aan openbaar onderwijs bestaat (artikel 122, derde lid, van de WPO BES). Daarnaast kent artikel 123 van de WPO BES aan de Minister een discretionaire bevoegdheid toe om een school met minder dan 23 leerlingen in stand te houden.

Gezien het voorgaande wordt voorgesteld om voor Caribisch Nederland ook de bestaande, nog niet volledig in werking getreden bepaling met betrekking tot omzetting van een school, uitbreiding met een richting en verplaatsing van scholen te vereenvoudigen. Er wordt daarom niet volledig aangesloten bij de wijziging die met dit wetsvoorstel wordt doorgevoerd voor Europees Nederland (artikel 84 WPO). Er is gekozen voor een eenvoudiger bepaling, meer in lijn met artikel 88 WPO, waarin voor Europees Nederland de omzetting, uitbreiding en verplaatsing van speciale scholen voor basisonderwijs is geregeld.

Artikelen IV en V (Samenloopbepalingen)

Met artikel IV wordt de samenloop tussen het onderhavige wetsvoorstel en de Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingschool (*Kamerstukken* 34 512) geregeld. Artikel V betreft de samenloop met het wetsvoorstel waarmee enkele onderwijswetten gewijzigd worden om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht (*Kamerstukken* 34 607).

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