

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20120172/1031

Contactpersoon
Drs. A. van der Rest

Plaats/datum
Den Haag, 29 juni 2012

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Wetsvoorstel Stichting en opheffing van scholen

Mevrouw de Minister,

Met genoegen adviseert de Onderwijsraad u hierbij over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de stichting en opheffing van openbare scholen respectievelijk beëindiging van de bekostiging van bijzondere scholen in het primair onderwijs.

1 Inleiding

Het wetsvoorstel heeft in hoofdlijnen betrekking op drie zaken:

- stichting en opheffing van openbare scholen met een verzelfstandigd bestuur;
- initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs; en
- verlenging van de termijn waarin basisscholen onder de opheffingsnorm kunnen zitten voor ze gesloten worden van drie naar vijf jaar.

Aanleiding voor de raad om hierover te adviseren is tweërlei:

- de stichting en opheffing van scholen vormt een belangrijk aspect van de vrijheid van onderwijs; en
- instandhouding van kleine scholen kan risico's met zich meebrengen voor de kwaliteit van het onderwijs.

In dat verband raakt dit wetsvoorstel aan het eerdere advies van de raad over artikel 23 en het komende advies over krimp en groei.

De raad bespreekt hierna allereerst de voornaamste onderdelen van het wetsvoorstel. Daarna gaat de raad in op zijn overwegingen ten aanzien van het wetsvoorstel om vervolgens te komen tot enkele punten van commentaar.

2 Kort overzicht van het concept-wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is erop gericht de stichtings- en opheffingssystematiek in het primair onderwijs op een aantal punten te versoepelen.

2.1 Stichting en opheffing

Het wetsvoorstel maakt het voor verzelfstandigde besturen mogelijk om een openbare school te stichten en op te heffen. Dit geldt ook voor besturen die zowel openbare als bijzondere scholen in stand houden (samenwerkingsbestuur). In het geval van opheffing van een openbare school moet het bestuur de gemeente daar tijdig van op de hoogte stellen, zodat de gemeente de mogelijkheid heeft om de openbare school over te nemen.

Het wetsvoorstel beoogt de bestaande wetgeving voor het primair onderwijs meer in lijn te brengen met de bestaande bestuurlijke praktijk, waarbij het overgrote deel van het openbaar onderwijs is verzelfstandigd. In de huidige situatie hebben deze verzelfstandigde besturen echter geen mogelijkheid om een openbare school te stichten of te sluiten, zoals besturen van het bijzonder onderwijs die wel hebben.

2.2 Initiatiefrecht ouders

Het wetsvoorstel maakt het voor ouders mogelijk om een openbare basisschool te stichten (initiatiefrecht ouders). Concreet houdt dit in dat de gemeente verplicht is om een haalbaarheidsonderzoek te doen indien ouders ten minste vijftig schriftelijke verklaringen van individuele ouders (van kinderen tot twaalf jaar) kunnen overleggen.

Dit wetsvoorstel beoogt de positie van ouders van kinderen in het basisonderwijs te versterken en hen hetzelfde initiatiefrecht te geven voor het stichten van een school als ouders van kinderen in het voortgezet onderwijs en het speciaal (voortgezet) onderwijs.

2.3 Verlenging opheffingstermijn

Het wetsvoorstel verlengt de opheffingstermijn van basisscholen van drie naar vijf jaar. In de huidige situatie worden scholen gesloten indien zij drie jaar onder de opheffingsnorm zitten. Tegelijkertijd wordt de opheffingsnorm om de vijf jaar herzien (op grond van de lokale bevolkingsdichtheid). Daardoor bestaat het risico dat scholen na drie jaar worden gesloten, terwijl zij bij een herziene opheffingsnorm wel open zouden mogen blijven (in een situatie van continue krimp). Bovendien zijn de CBS-gegevens voor het bepalen van de opheffingsnorm tweeënhalf jaar oud.

Het wetsvoorstel beoogt te voorkomen dat scholen moeten sluiten doordat de opheffingsnorm onvoldoende rekening houdt met de demografische ontwikkelingen. Daarnaast heeft het wetsvoorstel tot doel om scholen meer tijd te geven om zich aan te passen aan deze demografische ontwikkelingen.

3 Overwegingen en commentaar van de raad

3.1 Procedure voor stichting en opheffing van openbare scholen op enkel punt aanpassen

Het voorstel om verzelfstandigde besturen de stichtings- en opheffingsmogelijkheid te geven, is een volgende stap in de verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. De raad vraagt zich echter af of met name de overdracht van de opheffingsmogelijkheid naar verzelfstandigde besturen wenselijk is in het licht van de bijzondere verantwoordelijkheid van een gemeente ten aanzien van het openbaar onderwijs.

In artikel 23 van de Grondwet is vastgelegd dat in elke gemeente van overheidswege voldoende gelegenheid moet zijn tot het volgen van openbaar onderwijs. De overheid kan deze verantwoordelijkheid ook waarmaken in een situatie van verzelfstandigd openbaar onderwijs, maar dit vraagt wel om een goede regeling van de invloed van de overheid. In het voorliggende wetsvoorstel wordt het gemeentebestuur echter in een positie geplaatst die (in het geval van voorgenomen opheffing van een school) weinig ruimte laat voor een principiële afweging van de wenselijkheid van voldoende aanbod van openbaar onderwijs.

Een consequentie van het wetsvoorstel zou zijn dat, wanneer een verzelfstandigd openbaar schoolbestuur een school wil sluiten, een gemeente alleen nog de mogelijkheid heeft om een school over te nemen. Dit leidt echter tot vergaande financiële en bestuurlijke complicaties. Het zou verder betekenen dat binnen een gemeente twee soorten openbaar onderwijs naast elkaar bestaan: een of meerdere scholen onder een verzelfstandigd openbaar schoolbestuur naast een school die onder de gemeente valt (na overname van het verzelfstandigde schoolbestuur dat deze school wilde afstoten). Daarmee zou de gemeente opnieuw in de rol van schoolbestuurder terechtkomen, naast de rol op afstand ten aanzien van de rest van het (verzelfstandigde) openbaar onderwijs. Handhaving van de bestaande situatie verdient daarom in de visie van de raad de voorkeur. Indien het schoolbestuur de gemeente niet kan overtuigen van de noodzaak van opheffing van een school, dan dient deze school onderdeel te blijven uitmaken van het verzelfstandigde schoolbestuur.

Een mogelijk risico hiervan is dat een verzelfstandigd schoolbestuur verantwoordelijk blijft voor een school die zij zelf niet levensvatbaar acht. Dit risico wordt echter ingeperkt door het bestaan van een landelijke opheffingsnorm: wanneer een school minder leerlingen heeft dan de opheffingsnorm, kan ook de gemeente sluiting niet tegenhouden.

Als het gaat om de stichting van openbare scholen kan de raad zich wel voorstellen dat ook het verzelfstandigde openbaar bestuur de mogelijkheid krijgt om een verzoek in te dienen voor stichting van een school. Bovendien wordt in het wetsvoorstel aangegeven dat die mogelijkheid reeds bestaat als het gaat om het stichten van een openbare school voor speciaal onderwijs. Wel vindt de raad dat daar vervolgens instemming van de gemeente bij vereist is, omdat de gemeente in een directe toezichthoudende positie ten aanzien van de te stichten school wordt gebracht.

3.2 Zoeken naar praktische invulling van initiatiefrecht ouders

Het initiatiefrecht van ouders sluit in beginsel aan bij het advies van de raad *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Daarin heeft de raad gepleit voor het initiatiefrecht van ouders om een openbare school te stichten. Wel laat het voorliggende wetsvoorstel nog enkele vragen open rond de consequenties van het initiatiefrecht. Geldt het initiatiefrecht bijvoorbeeld feitelijk alleen voor plattelandsgebieden met vooral bijzondere scholen, of zijn deze aanvragen ook kansrijk in stedelijke gebieden waar al andere openbare scholen

in de buurt bestaan? De raad is er, in lijn met de aanbevelingen uit het raadsadvies *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, voorstander van het initiatiefrecht in alle situaties te doen gelden.

De genoemde drempel van vijftig ouderverklaringen geeft daarbij een indicatie van de levensvatbaarheid van de school, maar uiteindelijk zal een nieuwe school ook moeten voldoen aan de lokale stichtingsnorm. Om die reden zal moeten worden bijgehouden hoe de drempel van de ouderverklaringen zich verhoudt tot de stichtingsnorm. In dat verband valt het ook te overwegen om het aantal ouderverklaringen deels te laten afhangen van het benodigde aantal leerlingen gegeven de lokale stichtingsnorm.

3.3 Verlenging opheffingstermijn is ongewenst

Het ligt in de rede dat scholen niet zouden moeten worden gesloten op grond van onjuiste en verouderde gegevens. De voorgestelde verlenging van de opheffingstermijn is daarvoor een mogelijkheid. Het wetsvoorstel beoogt echter tegelijkertijd om scholen die krimpen meer tijd te geven om zich aan te passen.

Drie jaar is op zich al een lange periode. In de visie van de raad geeft verlenging van de opheffingstermijn naar vijf jaar een verkeerde incentive. Scholen die zich niet tijdig hebben voorbereid op daling van de leerlingenaantallen, worden beloond. In situaties waar het leerlingenaantal krimpt, zal dit echter hooguit leiden tot uitstel en niet tot afstel van sluiting. Scholen met sterk dalende leerlingenaantallen lopen bovendien risico's op het gebied van de onderwijskwaliteit. Uit onderzoek van de Inspectie blijkt bijvoorbeeld dat scholen die in de afgelopen vijf jaar sterk zijn gekrompen, vaker zwak of zeer zwak zijn. Het blijkt in die gevallen lastig om de onderwijskwaliteit op peil te houden.¹

Verlenging van de opheffingstermijn brengt daarnaast extra kosten met zich mee ten gevolge van de component kleine scholentoeslag in de lumpsum. Deze toeslag is afhankelijk van de schoolgrootte en komt vooral terecht bij scholen met minder dan 100 leerlingen. Naast de basisbekostiging van circa 2.800 euro per leerling die alle scholen ontvangen, ontvangen bijvoorbeeld scholen met 23 leerlingen een kleinescholentoeslag van ruim 4.400 euro per leerling.²

Bovendien is de opheffingsnorm in de meeste gevallen fors lager dan de stichtingsnorm. Dit betekent dat scholen die in de buurt van de opheffingsnorm komen, dit meestal lang van tevoren hebben kunnen zien aankomen. Zij zijn vaak al vele jaren eerder onder de stichtingsnorm terechtgekomen.

De raad vindt dat verlenging van de opheffingstermijn om bovengenoemde redenen ongewenst is. Als het gaat om het afstemmen van de opheffingsnorm op de opheffingstermijn, ligt het eerder in de rede om de opheffingsnorm een keer in drie jaar aan te passen aan de bevolkingsdichtheid. Een nadeel hiervan is echter dat dit kan leiden tot ongewenste schommelingen in de opheffingsnorm (bijvoorbeeld in het geval dat de bevolkingsdichtheid in een gemeente dichtbij een grenswaarde van een andere opheffingsnorm ligt).

¹ Inspectie van het Onderwijs (2012), *De staat van het onderwijs*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

² Centrale Financiën Instellingen (2009), *Regeling bekostiging personeel primair onderwijs 2009-2010*.

Ons kenmerk
20120172/1031

Pagina
5/5

4 Samenvattend

De raad kan zich vinden in de wens om de stichtingsmogelijkheden te verruimen, met name als het gaat om het initiatiefrecht van ouders. Ook verzelfstandigde besturen van openbare scholen zouden die mogelijkheid kunnen krijgen, zij het dat gemeenten daarbij wel instemmingsrecht moeten houden. De raad vindt het echter te ver gaan om openbare scholen de mogelijkheid te geven om scholen op te heffen zonder toestemming van de gemeente.

Tot slot ziet de raad geen aanleiding voor het verlengen van de opheffingstermijn van drie naar vijf jaar. Dit zal vooral leiden tot het langer openhouden van scholen die uiteindelijk toch moeten sluiten en houdt risico's in voor de onderwijskwaliteit. Als het gaat om het bestrijden van de problemen die bij krimp komen kijken, is het volgens de raad beter om eventuele belemmeringen voor samenwerking tussen scholen weg te nemen. In het komende advies over krimp en groei gaat de raad hier verder op in.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris