

# **Verzelfstandiging in het onderwijs I**

Kaders voor initiatieven gericht op interne en externe verzelfstandiging

# Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit twaalf leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

*Advies Verzelfstandiging in het onderwijs I*, uitgebracht aan de Minister en aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20100036/953, mei 2010

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2010.

ISBN 978-90-77293-99-7

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

[www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)

Ontwerp en opmaak:

[www.balyon.com](http://www.balyon.com)

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Minister en Staatssecretaris van  
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
De heer mr. A. Rouvoet  
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  
20100036/953

Contactpersoon

Plaats/datum  
Den Haag, 11 mei 2010

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp  
*Advies Verzelfstandiging in het onderwijs I*

Mijnheer de Minister, Mevrouw de Staatssecretaris,

In uw brief van 23 maart 2009 heeft u de Onderwijsraad gevraagd advies uit te brengen over de mogelijke effecten en neveneffecten van het initiatiefrecht tot uittreden, en daarbij mogelijke varianten van uittreding te analyseren en tegen elkaar af te wegen.

Met genoegen zendt de raad u hierbij het advies *Verzelfstandiging in het onderwijs I*. De nadere uitwerking van initiatiefrechten laat mogelijkheden zien, maar vraagt ook om een zorgvuldige, afgewogen en met waarborgen omklede procedure. Daarbij moet recht worden gedaan aan enerzijds een duurzame wens van een groep ouders voor onderwijs in een bepaalde constellatie en anderzijds de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de instandhouding en kwaliteit van alle scholen onder zijn gezag.

'Opting out' of externe verzelfstandiging (volledige afsplitsing) is volgens de raad pas aan de orde wanneer alle andere opties niet toereikend zijn gebleken. Voorop staat dat de wetgever ook via andere wegen tegemoet kan komen aan initiatieven of wensen van oudergroepen met betrekking tot het onderwijsaanbod. De wetgever zou in de visie van de raad in eerste instantie moeten denken aan een nadere regeling van een variëteitsbeleid: een periodieke toets door het bevoegd gezag waarbij hij nagaat of het aanbod van de school of de scholen volcoet aan de wens van ouders in een bepaald gebied (in brede zin: identiteit, onderwijskundige inrichting, profiel), in het voortgezet onderwijs zijn er door het veld al initiatieven ontwikkeld, die hierbij aansluiten. Verder zouden de mogelijkheden tot stichting in bepaalde gebieden met een bestuurlijk monopolie vergroot moeten worden. De raad heeft in dit advies de aanbevelingen uit *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* uit 2008 die hierop betrekking hebben, opnieuw onder de aandacht gebracht.

Ook als het gaat om de wens tot verzelfstandiging zijn volgens de raad eerst andere, 'lichtere' varianten te overwegen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een initiatief dat in een tijdelijk of permanent programma op een school wordt geïmplementeerd. Een stap verder is dat de school – bijvoorbeeld in een coöperatie – wordt bestuurd door een of meerdere andere bevoegde gezagsorganen. Tot slot is de laatste variant die van de afsplitsing van een bestaand bestuur: de volledige verzelfstandiging of permanente overdracht.

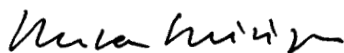
In alle varianten verloopt het initiatief via de medezeggenschapsraad, waarbij er altijd een door de medezeggenschapsraad vastgesteld robuust en duurzaam draagvlak moet zijn bij zowel de ouders als het docententeam van de desbetreffende school.

Ons kenmerk  
20100036/953

Pagina  
2/2

In zijn komend advies *Verzelfstandiging in het onderwijs II* gaat de raad nader in op de verschillende varianten voor interne verzelfstandiging, waarbij onder meer programmatische, financiële, personele en arbeidsvoorwaardelijke aspecten en kwesties rondom huisvesting en communicatie aan de orde komen.

Met beleefde groet,



Prof.dr. A.M.L. van Wieringen  
Voorzitter



Drs. A. van der Rest  
Secretaris

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>10</b>
1.1 Algemene context en eerdere adviezen van de raad	10
1.2 Adviesvraag	11
1.3 Leeswijzer	12
<b>2 Mogelijkheden, casuïstiek en advieskader</b>	<b>13</b>
2.1 Bestaande mogelijkheden voor ouders die een bepaald aanbod wensen	13
2.2 Behoefte aan verzelfstandiging: casuïstiek en onderzoek naar ouderinitiatieven rond een bepaald aanbod	16
2.3 Constitutioneel kader en toetsingscriteria van de raad	20
2.4 Afweging tussen de reële wensen van ouders en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag	22
<b>3 Alternatieven voor en varianten van initiatieven door een oudergroep</b>	<b>23</b>
3.1 Alternatieven en verschillende varianten: pas uitstappen bij de laatste halte	23
3.2 Toetsing en afweging van verschillende vormen van in- en externe verzelfstandiging	28
3.3 Procedure: via het initiatiefrecht van de mr	33
<b>4 Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>37</b>
4.1 Conclusies: zorgvuldige facilitering initiatieven oudergroepen	37
4.2 Centrale afweging: externe verzelfstandiging of afsplitsing pas na overweging andere alternatieven	38
<b>Afkortingen</b>	<b>42</b>
<b>Geraadpleegde deskundigen</b>	<b>43</b>
<b>Literatuur</b>	<b>44</b>
<b>Bijlagen</b>	
Bijlage 1: Adviesvraag	45
Bijlage 2: Procedureschema bij interne en externe verzelfstandiging	47



Initiatieven tot een bepaald onderwijsaanbod vanuit groepen ouders dienen serieus te worden genomen, maar een besluit tot externe verzelfstandiging (afsplitsing) kan pas na overweging van andere alternatieven en na een zorgvuldige procedure tot stand komen.

## Samenvatting

Na bijna twintig jaar schaalvergroting in het onderwijs, met name op bestuurlijk niveau, is er de laatste jaren steeds meer aandacht voor mogelijk negatieve effecten hiervan. De Onderwijsraad heeft in eerdere adviezen al gewezen op de effecten van fusies op de keuzevrijheid. De raad heeft daarbij vanaf 2002 (*Wat scholen vermogen*) consistent gepleit voor het faciliteren van initiatieven door ouders en leraren tot verzelfstandiging binnen en buiten het bestaande bestuurlijke verband. In dit advies beantwoordt de raad de vraag van de minister naar een nadere uitwerking van een dergelijke procedure specifiek voor oudergroepen.

### **Centrale afweging: externe verzelfstandiging of afsplitsing pas na overweging andere alternatieven**

Het kan voorkomen dat een grote groep ouders op een bepaalde school een bepaald onderwijsaanbod wenst dat de school op dit moment niet biedt. Dit aanbod kan zowel binnen het schoolbestuur tot stand komen (interne verzelfstandiging) als ook extern (externe verzelfstandiging of stichting van een nieuwe school). De lijn van de raad is dat eerst gewerkt wordt aan de invulling van interne verzelfstandigingsmogelijkheden, voordat externe verzelfstandigingsmogelijkheden in beeld komen. De zwaarste variant: (af)splitsing door een bestuurlijke overdracht naar een ander of nieuw bestuur dat wel bereid is te voldoen aan de wens van het betreffende ouderinitiatief, is volgens de raad pas aan de orde nadat alle andere opties zijn onderzocht en niet tot resultaat hebben geleid.

De raad geeft in dit advies vier aanbevelingen om deze procedure zorgvuldig te laten verlopen.

### **Aanbeveling 1: Aanbodvariëteitsbeleid door het bevoegd gezag**

Allereerst zou het beleid erop gericht moeten zijn situaties waarin initiatieven tot interne of externe verzelfstandiging kunnen ontstaan, te voorkomen door preventief wijzigingen in de wensen van (aankomende) ouders te onderkennen en daarnaar te handelen. De wetgever zou hiervoor kunnen denken aan een regeling van een variëteitsbeleid door het bevoegd gezag: een periodieke toets (één keer in de vier jaar) waarbij het bevoegd gezag nagaat of het aanbod van de scholen voldoet aan de duurzame wens van ouders in een bepaald gebied (in brede zin: identiteit, onderwijskundige inrichting, profiel).

Voor het voortgezet onderwijs kunnen de geïnventariseerde wensen deel uitmaken van het overleg in het kader van het regionaal plan onderwijsvoorzieningen. Tevens bestaat adviesbevoegdheid van de mr (medezeggenschapsraad) voor het aangaan of belangrijk wijzigen

van een duurzame samenwerking, waaronder een regionaal plan onderwijsvoorzieningen valt. Een eventuele wijziging van het school-/leerplan valt uiteraard onder het instemmingsrecht van de mr.

### **Aanbeveling 2: Vergroot stichtingsmogelijkheid in monopoliegebieden en onderzoek interpretatie en gebruik begrip richting bij stichting**

Door de planningssystematiek is het op dit moment in de meeste gevallen nagenoeg onmogelijk voor ouders om zelf het initiatief te nemen tot het stichten van een school. In de visie van de raad kunnen de mogelijkheden tot stichting in bepaalde gebieden met een bestuurlijk monopolie vergroot worden. Een verwante maatregel is het makkelijker maken van splitsing en afsplitsing in deze monopoliegebieden (voor zover dit het voortgezet onderwijs betreft).

Bij de behandeling van het wetsvoorstel over de fusietoets is door de minister aan de Kamer toegezegd te voorzien in een juridisch advies “over het verschil tussen pedagogische inrichting en denominatieve inrichting in het kader van vrijheid van onderwijs, school en planning”. De raad merkt hierbij op dat het volgens de raad gaat om de interpretatie c.q. verbreding van het begrip richting bij de stichting van scholen, en niet om de inrichting. Dat laatste zou alleen kunnen in het geval van een richtingvrije planning, maar deze weg is niet gevolgd en niet uitvoerbaar gebleken. De raad vraagt zich af of er naast levensbeschouwelijke of godsdienstige richtingen (zoals de thans geldende interpretatie is) ook sprake zou kunnen zijn van ‘pedagogische richtingen’. De raad kan zich voorstellen dat bij stichting materiële criteria worden gehanteerd, aansluitend bij de huidige systematiek: statutaire grondslag, draagvlak (voldoende potentieel), interne consistentie en duurzaamheid (ten minste een schoolgeneratie bediend hebbend), maar dat precieze criteria en consequenties nader en grondig doordacht moeten worden. Een onderwijsjuridisch advies daarover kan de raad daarom ondersteunen.

### **Aanbeveling 3: Afsplitsing of externe verzelfstandiging pas na uitwerking en afweging van interne verzelfstandigingsvarianten**

Ook wanneer een groep ouders een wens heeft tot verzelfstandiging, zijn volgens de raad eerst andere, ‘lichtere’ varianten te overwegen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een initiatief dat in een tijdelijk of permanent programma op een school wordt geïmplementeerd (initiatiefschool en programmaschool). Een stap verder is dan dat de school – bijvoorbeeld in een coöperatie – wordt bestuurd door meerdere bevoegde gezagsorganen (gastschool). Tot slot is de laatste variant die van de afsplitsing van een bestaand bestuur, de volledige verzelfstandiging of permanente overdracht. Ook wanneer er vanaf het begin een sterke wens is tot bijvoorbeeld externe verzelfstandiging in de vorm van een categoriale school, zullen eerst vormen van interne verzelfstandiging uitgewerkt moeten worden en zal eerst een dialoog tussen bevoegd gezag, initiatiefnemers en docenten gevoerd moeten worden via op overeenstemming gericht overleg.

### **Aanbeveling 4: In alle varianten procedure via de mr (WMS)**

In alle varianten is een procedurele waarborg nodig via de mr, waarbij er ook in alle gevallen een robuust draagvlak moet zijn bij de ouders van de desbetreffende school(locatie). Ook zal binnen het docententeam werkzaam op de desbetreffende school een twee derde meerderheid zich moeten kunnen vinden in de nieuwe constellatie: initiatiefschool, programmaschool, gastschoolschap of overdracht (naar een bestaande of nieuwe rechtspersoon).

De raad beschrijft in dit advies een aantal procedurele randvoorwaarden die gelden voor alle varianten, zoals het indienen van een plan met daarin bijvoorbeeld een overzicht van de te



verwachten kosten en baten van het initiatief en op overeenstemming gericht overleg tussen initiatiefnemers en bevoegd gezag.

Uiteindelijk zal het initiatief getoetst moeten worden via het initiatiefrecht van de mr en – in laatste instantie – via een geschillenprocedure bij de landelijke geschillencommissie. Hiervoor moet de WMS worden aangepast; immers, het betreft hier een geschil over een initiatief van de mr, waar de commissie onder de huidige WMS geen kennis van kan nemen.

Bij een beoordeling van een initiatief tot verandering (of liever uitbreiding) van de richting van een school of initiatief tot *externe* verzelfstandiging geldt volgens de raad het primaat van het bevoegd gezag (bestuur van de rechtspersoon). In een geschil zal de geschillencommissie dan ook bij dergelijke initiatieven geen bindende uitspraak kunnen doen, maar slechts een *advies* kunnen geven. Het bevoegd gezag kan daarvan gemotiveerd afwijken.

Voor een initiatief tot *interne* verzelfstandiging (aangeduid als initiatiefschool of programma-school, niet betrekking hebbend op richting) is de raad van oordeel dat wanneer er sprake is van een *twee derde meerderheid* (van ouders én leraren op de desbetreffende school) voor het initiatief, de bewijslast verschuift naar het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zal dan moeten aangeven waarom er zwaarwegende gronden zijn om het initiatief van de mr toch niet te honoreren. Het bevoegd gezag is in zulke gevallen – net zoals bij de andere uitspraken van de geschillencommissie voor de medezeggenschap – gebonden aan de uitspraken.

In een vervolgadvis *Verzelfstandiging in het Onderwijs II* gaat de raad nader in op de verschillende varianten voor interne verzelfstandiging.

De Onderwijsraad gaat in dit advies in op verzelfstandiging van scholen op initiatief van ouders. De raad schetst de diverse varianten en beschrijft de neven-effecten. De positie van bestuur en personeel krijgt daarbij aandacht. De raad laat zich bij een analyse van kosten en baten mede leiden door de criteria kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid en sociale cohesie.

# 1

## Inleiding

### 1.1

#### Algemene context en eerdere adviezen van de raad

De afgelopen twintig jaar is er in bijna alle onderwijssectoren een ontwikkeling geweest naar schaalvergroting, met name op bestuurlijk niveau. Deze ontwikkeling werd vanuit de overheid bewust gestimuleerd, onder meer door het veranderen van de bekostiging (waarbij bijvoorbeeld de vorming van brede scholengemeenschappen werd gestimuleerd) en het vergroten van de (financiële) autonomie van de instellingen. Schaalvergroting moest leiden tot meer professionele slagkracht, efficiëntere bedrijfsvoering, doorlopende leerlijnen, enzovoorts. Veel van deze ontwikkelingen hebben onmiskenbaar positieve effecten gehad.

De afgelopen jaren is er echter in toenemende mate ook aandacht voor de negatieve effecten van schaalvergroting. De keuzevrijheid van ouders komt onder druk te staan wanneer het aantal aanbieders en de variëteit in aanbod van schoolbesturen verminderen. Door het ontstaan van regionale opleidingscentra in het middelbaar beroepsonderwijs en samenwerkingsbesturen voor primair en voortgezet onderwijs (openbaar en bijzonder onderwijs in één rechtspersoon) is er in sommige regio's sprake van bestuurlijke monopolies. In de optiek van de raad moet de afstand tussen bestuur en ouders klein genoeg zijn om zeggenschap reëel te laten zijn en moet er een keuzemogelijkheid zijn tussen verschillende besturen binnen een bepaald gebied.<sup>1</sup> De motivering van een oudergroep om uit een bestaande school te stappen (of, parallel daaraan, de wens tot stichting van een nieuwe school naast bestaande scholen) is steeds dezelfde: het bestaande aanbod of de bestaande bestuurlijke constellatie voldoet in de ogen van (een groep) ouders niet aan de vraag.

De raad heeft meerdere malen geadviseerd een (geclausuleerde) wettelijke mogelijkheid tot het ontwikkelen van onderwijsconcepten door leraren en onderwijsgebruikers te introduceren, om zo een tegenwicht te kunnen bieden tegen beperking van de keuzevrijheid. In het advies *Wat scholen vermogen* (2002) werd de mogelijkheid genoemd voor scholen of groepen leraren in het primair en voortgezet onderwijs om een eigen onderwijsconcept (project/programma) te ontwikkelen.<sup>2</sup> In het advies *Variëteit in schaal* (2005a) werden zowel de deelnemers als het personeel genoemd in het kader van een wettelijke mogelijkheid tot verzelfstandiging. De raad overwoog hier: "Opting out in de zin van verzelfstandiging van een eenheid die onder-

<sup>1</sup> Onderwijsraad, 2008.

<sup>2</sup> Onderwijsraad, 2002, p.81.

deel is van een grotere bestuurlijke organisatie, zal in de praktijk alleen kunnen als hiervoor een groot draagvlak bestaat onder deelnemers en personeel en als het bestuur hieraan, al dan niet daartoe 'gedwongen' (bezwaar en beroepsprocedure) via de MR wil meewerken. Het wettelijk mogelijk maken van vormen van verzelfstandiging kan direct bijdragen aan kleinschaligheid en kan indirect het bestuur van grote eenheden tot voorzichtigheid manen, juist omdat de mogelijkheid van verzelfstandiging bestaat."<sup>3</sup>

In het advies *Leraarschap is eigenaarschap* (2007) noemde de raad 'opting out' als een mogelijkheid om een eigen onderwijsconcept te ontwikkelen. Hiermee lijkt ook een zekere opening te worden geboden voor een perspectief waarbij de beroepsbeoefenaar als ondernemer optreedt en daarmee ook spelverdeler wordt.<sup>4</sup> In *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008) werd overwogen dat "opting out, defusie en vormen van interne verzelfstandiging onder bepaalde voorwaarden helpen om de keuzevrijheid van de deelnemer of het eigenaarschap van de professional te vergroten".<sup>5</sup> In dit advies werd tevens gepleit voor het vergemakkelijken van het stichten van scholen in gebieden waar een bestuurlijk monopolie is.

In alle gevallen gaat het om een initiatief waar in organisatorisch-bestuurlijke zin vorm aan wordt gegeven. In de meest verstrekkende variant wordt de school op initiatief van ouders en leraren uit het bestuur gelicht en bij een nieuw of reeds bestaand ander schoolbestuur ondergebracht. Het initiatiefrecht tot stichting van een school beoogt het keuzerecht van de ouders te versterken, maar dit kan niet zonder de leraar of docent en vraagt uiteraard afweging ten opzichte van de belangen van andere scholen vallend onder het bestuur.

De raad heeft daarbij kennis genomen van de beraadslagingen over het wetsvoorstel fusietoets.<sup>6</sup> Daarin is door de minister en de Kamer ook kort gedebatteerd over de verhouding tussen bevoegd gezag, docenten en het initiatief van ouders.

Ook in dit advies zal de raad uitgaan van een collectief model: ouders én leraren hebben gezamenlijk een wens om het onderwijs anders vorm te geven. De raad heeft nimmer overwogen een initiatiefrecht slechts toe te kennen aan (een groep) ouders, in de zin dat zij als groep beslissend zijn. Steeds is de overweging geweest dat er ook onder andere belanghebbenden, met name docenten, draagvlak moet zijn en de belangen van andere scholen van het bestuur meegewogen moeten worden.

## 1.2 Adviesvraag

Door de minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) is een aantal vragen voorgelegd aan de Onderwijsraad over de (on)mogelijkheden van opting out.<sup>7</sup>

Zo vraagt de minister om de gevolgen in kaart te brengen en om mogelijke varianten voor het primair en voortgezet onderwijs te analyseren. Een belangrijke vraag daarbij is of de baten van een initiatiefrecht dat de mogelijkheid geeft het bestuur waaronder de school ressorteert te

3 Onderwijsraad, 2005a, p.56.

4 Onderwijsraad, 2007, p.60.

5 Onderwijsraad, 2008, p.53.

6 TK 2009-2010, 32040, nr.44; EK 2009-2010, 32040, nrB, p.6.

7 Zie voor de volledige adviesvraag de bijlage. De raad spreekt in dit advies niet van 'opting out', maar van interne- en externe verzelfstandiging.

verlaten, opwegen tegen de kosten. Daarbij is ook de vraag aan de orde wat opting out toevoegt aan de bestaande mogelijkheden om intern en extern te verzelfstandigen.

De raad begrijpt de adviesvraag van de minister als een tweeledige adviesvraag.

- De minister vraagt de raad een recht tot verzelfstandiging in varianten te schetsen.
- De minister vraagt de raad tevens de neveneffecten van het instrument te schetsen en af te wegen of de baten van dit instrument opwegen tegen de lasten.

Bij beantwoording van deze vragen wordt expliciet aandacht besteed aan de positie van het bestuur en van het personeel. Bij de oriëntatie op de baten en lasten laat de raad zich mede leiden door de criteria kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid en sociale cohesie. Deze vijf criteria zijn in de afgelopen jaren door de raad in diverse adviezen gebruikt, en zullen in dit advies indicatief toegepast worden bij de beantwoording van de gestelde vragen.

De in het advies weergegeven onderscheidingen en systematiek zijn in hoofdlijnen van toepassing op alle onderwijssectoren, uiteraard met inachtneming van de verschillen in posities van betrokken partijen. Gezien de adviesvraag beperkt dit advies zich tot de sectoren primair en voortgezet onderwijs. Waar dit van toepassing is zal specifiek worden ingegaan op de regelingen voor het primair of voortgezet onderwijs.

### 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt aangegeven wat de omvang van de problematiek is en wordt het (constitutionele) toetsingskader van de raad geschetst. In hoofdstuk 3 worden verschillende alternatieven en varianten onderscheiden van interne en externe verzelfstandiging. De volledige externe verzelfstandiging (losmaking uit het bestaande bestuurlijke verband) is daarbij de meest vergaande variant. Bovendien wordt een afweging gemaakt van enkele effecten en neveneffecten en van verschillende baten en lasten van de invoering van het instrument. Hoofdstuk 4 bevat de aanbevelingen.

In een vervolgadvisie *Verzelfstandiging in het Onderwijs II* gaat de raad nader in op de verschillende varianten voor interne verzelfstandiging. Daarbij zullen onder meer programmatische, financiële, personele en arbeidsvoorwaardelijke aspecten en kwesties rondom huisvesting en communicatie aan de orde komen.

Dit hoofdstuk schetst op de eerste plaats de bestaande mogelijkheden voor oudergroepen om hun initiatief vorm te geven. Op de tweede plaats wordt geschetst in welke mate bij oudergroepen de wens leeft om het bestaande bestuur te verlaten en in hoeverre de wens bestaat tot een andersoortig onderwijsaanbod (aansluiting van vraag en aanbod). Nieuwe vormen van initiatiefrecht dienen te passen binnen het constitutionele kader en te worden getoetst aan criteria zoals toegankelijkheid, doelmatigheid en sociale cohesie.

## 2 Mogelijkheden, casuïstiek en advieskader

### 2.1 Bestaande mogelijkheden voor ouders die een bepaald aanbod wensen

#### Stichtingsvrijheid

Artikel 23 lid 2 Grondwet stelt dat het geven van onderwijs vrij is. Dit betekent dat iedereen principieel het recht heeft om daartoe een school te stichten. Wanneer aan de deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden (stichtingsnormen) is voldaan, is bekostiging door de (centrale) overheid mogelijk. Wanneer ouders dus niet tevreden zijn met het onderwijs op een bepaalde school, dan hebben zij het recht te 'stemmen met de voeten' en een andere school te kiezen of te proberen een nieuwe school op te richten. Ouders hebben echter geen recht op toelating tot een bepaalde school (voor zover niet de garantiefunctie van het openbaar onderwijs in het geding is).<sup>8</sup> Een nieuwe school zal moeten passen binnen het wettelijk planningskader, waarbij er voor een groot aantal jaren aan de stichtingsnorm moet worden voldaan, en daarbij dient de bijzondere school op een bepaalde godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging te zijn gebaseerd. Een nieuwe school moet, ook als deze van een 'nieuwe' richting is, voldoende potentieel hebben om voor bekostiging in aanmerking te komen.<sup>9</sup> In de praktijk worden er – buiten nieuwe richtingen of scholen in nieuwbouwlocaties – nauwelijks nieuwe scholen meer gesticht.

Voor wat betreft de wens tot oprichting van een openbare school bepaalt artikel 75 WPO (Wet op het primair onderwijs) dat de gemeenteraad het initiatief heeft. Volgens lid 2 zou de gemeenteraad een openbare school in elk geval in het plan op moeten nemen, indien binnen tien kilometer van de plaats in de gemeente waar het onderwijs moet worden gegeven over de weg gemeten geen school aanwezig is waar openbaar onderwijs wordt gegeven, en indien er aan het volgen van openbaar onderwijs behoefte bestaat (in andere situaties moet de 'normale' stichtingsprocedure worden gevolgd). Artikel 67 lid 2 WVO (Wet op het voortgezet onderwijs) stelt in dit verband: "Onze Minister kan burgemeester en wethouders van de gemeente opdragen een aanvraag bij hem in te dienen om een openbare school voor bekostiging in

<sup>8</sup> Zie Onderwijsraad, 2010.

<sup>9</sup> Dit wordt berekend aan de hand van prognoses op basis van de bestaande verdeling in gemeenten. Zie Onderwijsraad, 2005b.

aanmerking te brengen, indien gedeputeerde staten het eerste lid niet toepassen en ouders, voogden of verzorgers van een naar zijn oordeel voldoende groot aantal leerlingen hebben aangegeven dat zij indiening van een dergelijke aanvraag wensen." Deze bepalingen hangen samen met artikel 23 lid 4 Grondwet. Dit artikel houdt in dat er in beginsel in elke gemeente een openbare (basis)school aanwezig is. De behoefte van ouders aan openbaar onderwijs is daarbij een centrale notie.

Particuliere scholen hoeven vanzelfsprekend niet te voldoen aan bekostigingsvoorwaarden, maar moeten wel voldoen aan (bepaalde) deugdelijkheidseisen. Voor wat betreft de recentelijk gestichte particuliere scholen is niet zonneklaar dat hier een duidelijk ouderinitiatief aan ten grondslag ligt. Motieven voor stichting van een particuliere school met een vernieuwende onderwijsmethode liggen vooral in de behoefte aan onderwijs dat meer ruimte biedt voor vrijheid, eigenheid en autonomie van het kind (63%) en minder in de onvrede over huidig (regulier) onderwijs bij leerkrachten en ouders (19%).<sup>10</sup>

### **(Af)splitsing en omzetting in de WVO en in de WPO**

Onder de huidige wetgeving kunnen in het voortgezet onderwijs vestigingen verzelfstandigd worden door splitsing of afsplitsing. Het gaat dan niet om de start van een nieuwe onderwijsvoorziening of uitbreiding van het onderwijsaanbod, maar om een bestaande vestiging die losgekoppeld wil worden van de hoofdvestiging (waardoor de vestiging een eigen brin-nummer krijgt) en overgedragen wil worden aan een andere (eventueel nieuw opgerichte) rechtspersoon.<sup>11</sup>

- *Splitsing* is het opsplitsen van een bestaande school of scholengemeenschap in twee scholen of scholengemeenschappen van dezelfde schoolsoort of schoolsoorten (celdeling). Aangevoerd moet worden dat het aantal leerlingen gelijk is aan tweemaal de stichtingsnorm. Het bevoegd gezag zal in een splitsingsplan aan moeten tonen dat beide scholen afzonderlijk voldoen aan de stichtingsnorm zowel in het zesde als in het tiende schooljaar na de datum van aanvraag. Het plan markeert wat het voedingsgebied is van de bestaande en de nieuwe school of scholengemeenschap.
- Onder *afplitsing* wordt verstaan het afsplitsen van een of meer scholen van een scholengemeenschap (zie artikel 72 lid 3c WVO). Afsplitsing van een scholengemeenschap is alleen mogelijk indien de splitsing is opgenomen in een regionaal plan onderwijsvoorzieningen. Door de nieuwe wetgeving over regionale planning in het voortgezet onderwijs zijn besluiten rond verplaatsing van een vestiging van een school, vorming van een nieuwe nevenvestiging en afsplitsing onderdeel van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen. Dit betekent dat er onderhandeld moet worden met en door betrokken schoolbesturen.
- *Omzetting* kan in het voortgezet onderwijs wanneer het bevoegd gezag een aanvraag voor een omzetting van een openbare in een bijzondere school bij de minister indient. De omzetting van een bijzondere school in een school van een andere richting vereist enkel een melding door het bevoegd gezag. Het is dus voor een bevoegd gezag makkelijker geworden om – als daar behoefte aan bestaat – van richting te veranderen. Het bevoegd gezag moet wel expliciet aangeven van welke richting het onderwijs uitgaat (artikel 21 lid 2 sub b WVO).

In de WPO is (af)splitsing niet geregeld. Uitbreiding of omzetting is alleen mogelijk als de minister daarin toestemt en de school aan de stichtingsnorm voldoet (artikel 84 WPO). Deze bepaling verhindert 'strategisch van kleur verschieten': de laatste school van een bepaalde richting

<sup>10</sup> Veeleer lijkt het te gaan om ondernemende (ex-)onderwijzers, zie Van der Meer & Van der Ploeg, 2007.

<sup>11</sup> Brin staat voor basisregistratie instellingen. De instelling waaraan het brin-nummer is gekoppeld, geldt als de bekostigingseenheid.

kent lagere opheffingsnormen en op deze manier wordt voorkomen dat scholen louter en alleen vanwege die normen een andere richting aannemen.

De invloed van ouders verloopt via de medezeggenschapswetgeving: artikelen 11 en 14 van de WMS (Wet medezeggenschap op scholen) regelt de adviesbevoegdheid van de mr (medezeggenschapsraad) respectievelijk de instemmingsbevoegdheid van het ouders-/leerlingen-deel van de mr. Daarin is onder meer bepaald dat omzetting instemmingsplichtig is en er voor belangrijke inkrimping van de werkzaamheden van de school (waaronder splitsing kan vallen) een adviesbevoegdheid is. Tevens is er adviesbevoegdheid voor het aangaan, verbreken of belangrijk wijzigen van een duurzame samenwerking. Het vaststellen van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen is een voorbeeld van een besluit waarbij sprake is van een dergelijke duurzame samenwerking.

### **Ouders: wel invloed, maar geen dwingend recht**

Volgens artikel 13b van de WMS heeft de ouder-/leerlingeleding van de mr instemmingsrecht bij verandering van de grondslag van de school of omzetting van de school of van een onderdeel daarvan; dit geldt ook indien er sprake is van vaststelling of wijziging van het beleid hieromtrent. De gehele mr heeft instemmingsrecht als het gaat om verandering van de onderwijskundige doelstelling van de school (artikel 10a WMS). Dit zijn echter reactieve instrumenten. De mr kan op grond van artikel 6 lid 2 WMS ook het initiatief nemen en een voorstel (bijvoorbeeld rond de verandering van de onderwijskundige doelstelling van de school) voorleggen aan het bevoegd gezag, waarop het bevoegd gezag moet reageren. Er is echter geen verplichting om het voorstel over te nemen.

Samengevat bestaat er voor ouders die hun kind op een school hebben ingeschreven, geen formeel initiatiefrecht tot het afsplitsen van de school of het overdragen van de school naar een ander bestuur. Eventueel kan de mr wel een initiatief voorbereiden. Het bevoegd gezag kan ook niet gedwongen worden om een school van richting te doen veranderen of een andere grondslag te geven. Dat geldt eveneens voor het aanbieden van een bepaalde pedagogische methode of onderwijsaanpak (zoals tweetalig onderwijs). Daarvoor ontbreekt een wettelijke grondslag en ook de jurisprudentie is wat dit betreft constant: voor zover het gaat om (de uitleg van) het aanbod van het onderwijs, beslist het bevoegd gezag.<sup>12</sup>

Bestaat er dan de mogelijkheid voor ouders om in te grijpen bij besturen die in hun ogen niet langer 'gelegitimeerd' zijn omdat ze niet voldoen aan de wens tot een bepaald onderwijsaanbod? Bij een vereniging kan de algemene vergadering besluiten het bestuur te ontslaan. Bij een stichting is dit niet mogelijk, omdat een stichting geen leden kent (het bestuur is in principe het orgaan dat benoemt en ontslaat). Wanneer de rechtspersoon wel een raad van toezicht kent (volgens artikel 17a lid 2 WPO<sup>13</sup> kan de mr één lid voordragen), kan deze raad het bestuur ontslaan. Ouders hebben geen dwingend juridisch instrument om het functioneren van het bestuur te laten toetsen, buiten de situatie dat er sprake is van intimidatie door de bestuurder of toezichthouder.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> HR 9 april 1976, NJ 1976, 409 (Terheijden).

<sup>13</sup> Voor de WVO is dit geregeld in artikel 28g lid 2.

<sup>14</sup> Art. 163b lid 2b WPO. Zie ook Nolen & Huisman, 2009.

## Behoeftte aan verzelfstandiging: casuïstiek en onderzoek naar ouder-initiatieven rond een bepaald aanbod

In deze paragraaf gaan we na in hoeverre er (in potentie) behoefte bestaat bij ouders aan in- of externe verzelfstandiging. Recentelijk hebben zich enkele situaties voorgedaan waaruit blijkt dat er (groepen van) ouders zijn, die niet tevreden zijn over het aanbod van het onderwijs of de bestuurlijke constellatie. Daarnaast is er beperkt onderzoek voorhanden naar de vraag welk onderwijs ouders verlangen in het primair en voortgezet onderwijs en zijn er cijfers over de aantallen leerlingen die uitwijken naar het particulier onderwijs en het nabije buitenland.

### Casuïstiek

Het is moeilijk om te bepalen wat de omvang en de urgentie van het probleem is waar een initiatiefrecht voor oudergroepen aan tegemoet zou kunnen komen. Allereerst kan gedacht worden aan situaties waarbij onvrede bestaat over de wijze waarop de identiteit of eigenheid van een bepaalde school binnen een groter bestuurlijk verband tot zijn recht komt. Het kan bijvoorbeeld gaan om een categoriale school.

Zo formeerde een groep ouders vanuit zorg over de toekomst – op basis van het managementdocument, ervaringen in de gmr en informatie van de rector – in september 2008 een Projectgroep Toekomst Ceeleum in Zwolle (PTC).<sup>15</sup> Het doel van de PTC was de borging van het Gymnasium Ceeleum en van de toekomstige onderwijskwaliteit. Een onderzoek naar verschillende bestuursvormen voor Gymnasium Ceeleum resulteerde in de conclusie dat aansluiting van Gymnasium Ceeleum bij OSZG (Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia), een organisatie van een zevental uitsluitend categoriale gymnasia, de beste kansen biedt. De PTC droeg in november 2009 het traject formeel over aan de mr.

Het bevoegd gezag wilde evenwel het Gymnasium Ceeleum voor de organisatie behouden. Vervolgens heeft het bevoegd gezag een onderzoek uitgevoerd naar de vraag wat de beste bestuurlijke context is voor Gymnasium Ceeleum. Daarnaast deed het bevoegd gezag de toezegging medewerking te verlenen aan een overgang van Gymnasium Ceeleum naar OSZG, indien een meerderheid van medewerkers en ouders hiermee zou instemmen. De resultaten van het onderzoek werden op 23 november 2009 besproken met de PTC, de mr, de schoolleiding, medewerkers en ouders. Tijdens deze bijeenkomst werd door alle partijen de wens geuit om nader met elkaar te spreken over de bijzondere positie die Gymnasium Ceeleum als categoriaal gymnasium inneemt binnen het bestuurlijk verband en te komen tot overeenstemming over het te voeren beleid over de toekomst van de school. Uiteindelijk is afgesproken dat het specifieke schoolbeleid behoort tot de verantwoordelijkheid van de schoolleiding van het Gymnasium Ceeleum. Alle partijen zijn het er over eens dat de huidige (hoge) onderwijskwaliteit van Gymnasium Ceeleum gehandhaafd moet worden en de zelfstandigheid van het Gymnasium Ceeleum voor de toekomst geborgd. Het college van bestuur onderschrijft de noodzaak om de huidige situatie te formaliseren en afspraken schriftelijk vast te leggen. De daaropvolgende besprekingen hebben geleid tot een samenwerkingsovereenkomst tussen OOO (Openbaar Onderwijs Zwolle en Regio) en Gymnasium Ceeleum.<sup>16</sup> Hierin zijn de gemaakte afspraken tussen de mr en de schoolleiding van Gymnasium Ceeleum en OOO vastgelegd. Deze afspraken kunnen alleen gewijzigd worden na instemming van zowel de mr als de schoolleiding van Gymnasium Ceeleum en het college van bestuur. Partijen zullen met elkaar in overleg treden om geschillen die voortvloeiend uit deze samenwerkingsovereenkomst, op te

<sup>15</sup> [www.toekomstceelum.nl](http://www.toekomstceelum.nl).

<sup>16</sup> [http://www.vosabb.nl/uploads/media/GC\\_OOO.pdf](http://www.vosabb.nl/uploads/media/GC_OOO.pdf)



lossen. Geschillen die niet in overleg kunnen worden opgelost, zullen worden voorgelegd aan de geschillencommissie WMS.

Hoewel dus aanvankelijk door een groep ouders, gesteund door leraren, werd gestreefd naar bestuursoverdracht (algehele opting out), is er in deze zaak vooralsnog gekozen voor een vorm van interne verzelfstandiging (op aspecten daarvan zal hoofdstuk 3 nader ingaan).

Naast verandering van bestuur, kan er ook een wens zijn tot meer variëteit van aanbod. Binnen het bijzonder onderwijs zijn er besturen die het initiatief nemen tot uitbreiding van het aantal richtingen, vanuit de wens van bepaalde groepen ouders.

#### **Evangelische tak**

Het protestants-christelijke Christiaan Huygens College in Eindhoven opent per september 2010 een evangelische school als vestiging.

Het is voor het eerst dat een school via wettelijke regelingen een vestiging start met een andere grondslag. Volgens Roelof Jan Lukten, locatiedirecteur van het Huygens College, klaagde een groep ouders over het verzwakte christelijke karakter van de school. "We willen op deze manier die specifieke groep ouders tegemoetkomen", aldus Lukten in het *Nederlands Dagblad*. De nieuwe school probeert de evangelische kwaliteit te waarborgen, onder andere door alleen christelijk personeel aan te nemen. De school, die Lifeline gaat heten, valt onder het bestuur van het Christiaan Huygens College.

*Bron: Reformatorisch dagblad, 9 oktober 2009.*

Een andere categorie betreft de wens van ouders voor een openbare basisschool in gebieden waar openbaar onderwijs volgens ouders niet in de woonomgeving aanwezig is. Zo is de Werkgroep Vereniging Openbaar Onderwijs al ruim vier jaar bezig met een procedure om een openbare basisschool in Maasbree te krijgen. In het dorp Maasbree is nog geen openbare school aanwezig, de dichtstbijzijnde openbare school is zes kilometer verderop. Door verschillende obstakels is het ondanks een aanvankelijk enthousiaste gemeenteraad nog steeds niet gelukt om een openbare school te stichten. In Barneveld voert de Initiatiefgroep Openbaar Voortgezet Onderwijs Barneveld actie om vestiging van een openbare school in deze Gelderse gemeente. De ouders zijn nu aangewezen op scholen in omliggende gemeenten. Vanwege financiële belemmeringen blijkt het vooralsnog niet mogelijk een openbare nevenvestiging te stichten.<sup>17</sup>

Zelfstandige systematische empirische studies naar de behoefte aan collectieve uitschrijving en inschrijving bij een nieuwe school zijn er (nog) niet. De ambtelijk secretaris van Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia stelt in een interview dat zijn stichting dertig gymnasia onder zich zou hebben wanneer deze zouden mogen kiezen, terwijl dat er op dit moment zes zijn.<sup>18</sup> Uit deze uitspraak valt echter niet af te leiden of het hier gaat om een behoefte van betrokken ouders of van andere betrokkenen zoals docenten of het dagelijkse bestuur van de school.

Overigens zijn ook andere casussen denkbaar waarin ouders uit onvrede het initiatief nemen om het bestaande aanbod te continueren. Het gaat dan bijvoorbeeld om het besluit tot verplaatsen van een bepaalde locatie, waardoor het bestaande aanbod niet langer wordt gerealiseerd.

<sup>17</sup> <http://www.vosabb.nl/werkgevers-in-onderwijs/actueel/nieuws/item/artikel/14944/18/>

<sup>18</sup> *NRC Handelsblad*, 12 juni 2009, katern 1, pagina 3.

### Casus Rolduc<sup>19</sup>

Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg heeft een fusie gepland tussen het College Rolduc in Kerkrade en het Eijkenhagencollege in Landgraaf en is begonnen met uitvoering van deze fusie. De fusie is goedgekeurd door de raad van toezicht en de mr. Ondanks de instemming van de mr is er een groep ouders die het niet eens is met de fusie en vreest voor het verdwijnen van het voortgezet onderwijs in Kerkrade. Ze willen dat hun kinderen hun schoolopleiding kunnen afronden op de school waar hun opleiding is gestart. De facto zou dit betekenen dat de fusie in ieder geval uitgesteld wordt.

De rechter beslist dat het bestuur als bevoegd gezag de eindverantwoordelijkheid heeft over de beslissingen die worden genomen voor de school en de vrijheid heeft om te beslissen tot fusie binnen de grenzen van het medezeggenschapsstatuut, de WMS en de instemming. Omdat aan de formele voorwaarden van medezeggenschap en het statuut zijn voldaan, is er geen grond de vordering toe te wijzen.

### Ouders maken zelf uit wat hun motieven zijn

Ouders kiezen een school vanwege verschillende motieven. Het kan gaan om de veilige afstand tot de school, het aanbod op de school, aanwezige programma's voor leerproblemen, de levensbeschouwelijke invulling door de school, de voorzieningen voor overblijven, enzovoort. De weging van deze mix aan motieven is aan de ouders zelf en niet aan de staat. Zo kunnen ouders een protestants-christelijke school kiezen vanwege de rust, stabiliteit en orde-lijkheid die de school uitstraalt. Wie maakt dan uit wat het 'echte' motief is voor de school-keuze: de stabiliteit of het protestantse karakter? Het kan niet anders zijn dan dat de ouder dat uitmaakt en niet een andere instantie. Het is vanwege dit gegeven dat het lastig blijft om in het kader van de huidige voorzieningenplanning vraag en aanbod exact op elkaar te doen aansluiten. Herwijer en Vogels (2004) geven bijvoorbeeld aan dat er weliswaar een 'gat' zit tus-sen gewenste en feitelijke richting (bij een op de vijf ouders van leerlingen in het basison-derwijs en het voortgezet onderwijs), maar dat daarmee niet is gezegd dat dus dit gat (bijvoor-beeld meer openbaar onderwijs ten koste van katholiek onderwijs) in de huidige systematiek gedicht moet worden. Veel ouders, met name in het voortgezet onderwijs, zijn volgens hen richtingsonverschillig. Zoals hierboven al is opgemerkt, kan voor ouders de richting van een school meer betekenis hebben dan alleen het godsdienstig of levenbeschouwelijk aspect. Een richting, zoals katholiek onderwijs, kan ook een kwaliteitsidee of een bepaalde opvatting van het onderwijs omvatten.

Duidelijk lijkt wel dat de behoefte aan een bepaald type onderwijs of school (jenaplan, twee-talig onderwijs, technasium) veel breder en diffuser is geworden in vergelijking met wat de (grond)wetgever tijdens en na de pacificatie voor ogen had.<sup>20</sup> De groep ouders die een voor-keur heeft voor bijvoorbeeld montessori- of daltonconcepten is volgens Herwijer en Vogels niet heel groot, maar zeker niet te verwaarlozen. In het basisonderwijs geeft 19% van de ouders de voorkeur aan dergelijke concepten, terwijl ook nog eens 13% een voorkeur heeft voor een andere, niet nader gespecificeerde aanpak. Bij elkaar opteert dus een op de drie ouders voor een specifieke aanpak, zij het dat het in een deel van de gevallen niet duidelijk is wat daaronder wordt verstaan. Het aantal kinderen dat daadwerkelijk basisonderwijs volgt dat van een spe-cifieke aanpak uitgaat, ligt lager (20%, waarvan de helft 'anders'). Omdat het aanbod geringer

<sup>19</sup> Rb Maastricht, 26 maart 2009, LJN: B10297.

<sup>20</sup> Bijvoorbeeld de wens voor gespecialiseerd onderwijs aan hoogbegaafde kinderen (leonardo-concept) en zie ook recentelijk de toe-loop van ouders naar categoriale gymnasia en de daaruit voortvloeiende lotingsperikelen. Mogelijk dat eenzelfde wens zich ook voor-doet voor oude categoriale mavo's/aparte vmbo-tl-afdelingen.

is dan de vraag, heeft uiteindelijk maar 40% van de ouders met een voorkeur voor een van de drie aanpakken, hun kind weten te plaatsen op een dergelijke school. Voor zover het gaat om traditionele vernieuwingsconcepten is de onderwijskundige match dus geringer dan de levensbeschouwelijke, aldus Vogels en Herwijer. Mogelijk is verder dat bij stichtingsinitiatieven het richtingselement alleen gebruikt wordt om daarmee te voldoen aan de stichtingscriteria en -normen.<sup>21</sup>

In het voortgezet onderwijs zijn de voorkeur voor en de deelname aan onderwijs op een specifieke onderwijskundige grondslag geringer. Rond de 20% van de ouders heeft een voorkeur voor een specifieke onderwijskundige aanpak, waarvan 13% kiest voor montessori, jenaplan of dalton. Niet meer dan enkele procenten van alle leerlingen volgt daadwerkelijk onderwijs op basis van een van de drie genoemde onderwijskundige vernieuwingsmethoden en een iets groter aantal (6%) volgt onderwijs op een andere specifieke onderwijskundige grondslag. Van de ouders met een voorkeur voor een van de genoemde concepten heeft slechts een kwart uiteindelijk gekozen voor een school die daarvan uitgaat. De kans dat aan die voorkeur wordt tegemoetgekomen, is dus niet zo groot.

Ook de wens voor onderwijs met een bepaald profiel (sport, technasium, tweetalig onderwijs, leonardo-concept) hoeft niet constant te zijn. Bepaalde mogelijke of verwachte wensen van ouders kunnen op het moment van realisatie niet meer actueel zijn.<sup>22</sup> Vanuit deze overweging kan de vraag worden gesteld of steeds met de volatiele vraag van ouders kan worden meegegaan. Daarbij spelen ook de posities van ouders die niet die bepaalde wens hebben op de desbetreffende school (zij zijn tevreden en kunnen zich vinden in het bestaande aanbod) en van de leraren (die zich al dan niet kunnen vinden in het nieuwe concept) een rol. En ten slotte speelt mee dat het bevoegd gezag verantwoordelijkheid draagt voor de continuïteit en kwaliteit van alle scholen die zij besturen.

### **Deelname aan uitwijkonderwijs**

Het advies *De stand van educatief Nederland (2009)* heeft in kaart gebracht in welke mate ouders kiezen voor vervangend onderwijs. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om onderwijs op een particuliere school of via thuisonderwijs. Aan particulier leerplichtig onderwijs nemen ongeveer 2.350 leerlingen deel. Dit is bijna 0,1% van het totaal aantal leerlingen in het regulier bekostigde onderwijs (tussen de 40 en 45 scholen voor primair en voortgezet onderwijs). Verder gaat een groep leerlingen woonachtig in de grensgebieden niet naar een Nederlandse school, maar naar een school in België of Duitsland. Het aantal leerlingen dat onderwijs over de grens in België volgt, is groter dan het aantal leerlingen in het particulier onderwijs en thuisonderwijs. Dit aantal lag tussen 1995-1996 en 2000-2001 redelijk stabiel op ruim 3.000 leerlingen. Sinds 2001 vertoont het een stijgende lijn. Volgens de meest recente cijfers waren er in het schooljaar 2004-2005 4.623 leerlingen die onderwijs over de grens volgen (0,7% van het totaal).

### **Balans tussen wensen naar gevarieerd aanbod en continuïteit**

Concluderend: enerzijds zijn er op dit moment geen aanwijzingen dat ouders massaal ontevreden zijn over het onderwijsaanbod en zich los willen maken van de bestaande school of uitwijken naar bepaalde vormen van onderwijs. Het aantal particuliere scholen en de leerlingenaan-

21 Zie bijvoorbeeld de stichting van het Tjalling Koopmanscollege in Friesland, gebaseerd op het concept van persoonlijk onderwijs. Om in het plan van scholen te worden opgenomen, heeft men echter een richtingsgrondslag nodig. Volgens sommigen is daarom de katholieke richting louter vanwege de stichtingsnormen opgenomen. Zie <http://www.svpo.nl/nieuws/Actief20081118.pdf>.

22 Zie bijvoorbeeld het bericht inzake de continuïteit van De Nieuwste School in Tilburg: <http://www.prima-online.nl/vo/nieuwste-school-tilburg-trekt-te-weinig-leerlingen/>.

tallen van die scholen zijn in dit verband bijvoorbeeld ook beperkt, maar dit kan samenhangen met het schoolgeld dat betaald moet worden (variërend van 3.500 tot 12.000 euro). Anderzijds kan worden geconcludeerd dat de behoefte aan verzelfstandiging, een nieuwe school, of aan ander onderwijs dan wordt aangeboden ook niet louter theoretisch is. De match tussen vraag en aanbod van bepaalde pedagogische concepten kan bijvoorbeeld beter. Er zijn tevens recente initiatieven te signaleren, waarbij in ieder geval losmaking en overdracht van een (categoriële) school niet worden uitgesloten. Tevens is te wijzen op enkele gevallen van het op verzoek van ouders profileren van vestigingen en oprichten van een openbare school. Een mogelijk recht zal eventueel kunnen leiden tot meer vragen naar een ander aanbod of overdracht van de school aan een andere school. Een en ander zal evenwel ook afhangen van de procedure, de duurzaam aanhoudende wens van de ouders, de opstelling van het docententeam en de bereidwilligheid van het bevoegd gezag om de dialoog aan te gaan met initiatiefnemers of zelf behoefteonderzoek bij ouders te doen.

Los van de empirische inschatting heeft de raad – zoals toegelicht in paragraaf 1.1 – in verschillende adviezen het principiële standpunt betrokken dat keuzevrijheid en aanbodsvariëteit te borgen kenmerken vormen van het Nederlandse onderwijssysteem, mede in het licht van artikel 23 Grondwet. In de volgende paragrafen wordt nader ingegaan op het gevormde advieskader van de raad in deze.

### 2.3 Constitutioneel kader en toetsingscriteria van de raad

#### Constitutioneel kader: dragerschap van de vrijheid van onderwijs

Het tweede lid van artikel 23 Grondwet laat in het midden wie aanspraak kan maken op de bescherming die het klassieke grondrecht inzake de vrijheid van onderwijs biedt.<sup>23</sup> De tekst stelt alleen dat het geven van onderwijs vrij is. De open formulering wijst erop dat de groep van grondrechtsdraggers zo ruim mogelijk gezien moet worden. Dit betekent dat ‘het geven van onderwijs’ toekomt aan iedereen, zowel individuen als collectiviteiten die al dan niet rechtspersoonlijkheid bezitten. Voorts wijzen het woord geven in artikel 23 lid 2 Grondwet en de tweede volzin van artikel 23 lid 6 Grondwet (over de benoemingsvrijheid) erop dat het grondrecht voor zover het gaat om bekostigde bijzondere instellingen niet toekomt aan de onderwijsafnemers (ouders en leerlingen) of aan individuele onderwijzers, maar aan de aanbieders van (respectievelijk de werkgevers in) het bijzonder onderwijs: de rechtspersonen (schoolbesturen) die een bijzondere school oprichten en in stand houden. In het standaardarrest-Maimonides van de Hoge Raad wordt er impliciet van uitgegaan dat de rechtspersoon de richting van de school waarborgt, tegen het belang van een individuele ouder in om zijn kind toegang tot de school te verschaffen.<sup>24</sup> Deze lijn wordt nog steeds gevolgd in de jurisprudentie, getuige ook het recenter gewezen Hoornbeek-arrest van het Hof in Amsterdam.<sup>25</sup>

De raad stelde in 2002 dat de vrijheid van onderwijs, en in het bijzonder de vrijheid van richting, een recht is dat grondwettelijk zware bescherming kent, maar niet onbegrensd is. “Elk grondrecht, ook de vrijheid van onderwijs, geldt slechts binnen bepaalde marges van redelijkheid. Weliswaar berust grondwettelijk gezien het bestuurlijke primaat bij het bevoegd gezag. Maar evenzo kende de grondwetgever van aanvang af tevens gewicht toe aan het belang van

<sup>23</sup> Onderwijsraad, 2002.

<sup>24</sup> hr 22 januari 1988, ab 1988, 96, nj 1988, 981 (Maimonides).

<sup>25</sup> Rb. Utrecht 1 augustus 2006, School en Wet, 2006, 47, en het hoger beroep, Hof Amsterdam (nevenzittingsplaats Arnhem) 24 juli 2007, NJCM-Bulletin, 2008, p.498 e.v.

de ouders met betrekking tot de opvoeding van hun kinderen. De overheid diende de vrijheid te laten dat scholen werden gesticht waar het onderwijs geheel in de geest van de ouders was. Vooronderstelling was dat door de vrijheid om onderwijs te (doen) geven (het droit d'enseigner: het recht op verstrekken) ook de vrijheid om het onderwijs naar keuze te krijgen (het droit d'apprendre: het recht op genieten) voldoende gewaarborgd was", aldus de raad. Te wijzen valt verder op het instemmingsrecht wanneer het schoolbestuur de grondslag van de school wil wijzigen (artikel 13b WMS). De mr is in zekere zin mede-eigenaar ten aanzien van de kern van de vrijheid van onderwijs, te weten de richting van de school. Immers, het bevoegd gezag kan niet zonder instemming van de mr de grondslag van de school wijzigen.<sup>26</sup>

In de opvatting van de raad wordt juridisch de grondslag neergelegd in de statuten. Deze kunnen worden gewijzigd door de ledenvergadering (bij een vereniging) of het bestuur van de rechtspersoon (eventueel na goedkeuring van een andere in de statuten aangeduid orgaan<sup>27</sup> of instantie<sup>28</sup>). Buiten deze juridische regeling zou het echter zo moeten zijn dat het bestuur velerlei contacten onderhoudt, zich informeert, zich verantwoordt en periodiek bijhoudt welke veranderingen wenselijk zijn in de gehanteerde richting en in de invulling van de grondslag.

### **Overige toetsingscriteria van de raad**

Bij de toetsing zijn, naast de in de vorige paragraaf genoemde uitgangspunten, ook de door de raad in meerdere adviezen genoemde algemene criteria van belang: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, keuzevrijheid en sociale cohesie.<sup>29</sup> Deze criteria worden voor dit advies toegespitst op mogelijke effecten bij een wettelijke voorziening tot afsplitsing.

1. *Kwaliteit*. Hoe beïnvloedt een initiatiefrecht tot verzelfstandiging de kwaliteit van het onderwijs?
2. *Toegankelijkheid*. Hoe beïnvloedt een initiatiefrecht tot verzelfstandiging de toegankelijkheid van het onderwijs? Onder toegankelijkheid verstaat de raad de mogelijkheid om zonder (financiële) drempels deel te nemen aan het onderwijs naar keuze.
3. *Doelmatigheid*. Hoe beïnvloedt een initiatiefrecht tot verzelfstandiging de doelmatigheid van het onderwijs? Onder doelmatigheid verstaat de raad de verhouding tussen input en output in de organisatie van het onderwijs. Hierbij kijkt de raad zowel naar doelmatigheid van de organisatie van het onderwijs op het niveau van de school als naar doelmatigheid op regionaal en landelijk niveau. De bestaande voorzieningen moeten tegemoetkomen aan de behoeften van ouders, maar tegelijkertijd moet de voorzieningenplanning doelmatig zijn, en kan een te grote differentiatie naar particuliere behoeften van ouders hiermee in strijd zijn. In de afweging van een initiatiefrecht op uittreden zullen de gevolgen voor de voorzieningenplanning bij dit criterium worden meegenomen.
4. *Keuzevrijheid*. Hoe beïnvloedt een initiatiefrecht tot verzelfstandiging de keuzevrijheid van ouders? Er kunnen hier twee rollen voor ouders worden onderscheiden die vorm geven aan de keuzevrijheid: de ouders als participant in de school, waarbij ze hun onvrede kunnen communiceren aan bestuurders ('voice'); en de ouders als consument van het onderwijs aan hun kind, waarbij ouders de mogelijkheid hebben om bij onvrede een andere school te kiezen voor hun kind ('exit'). Het Nederlandse onderwijssysteem kent een aantal ken-

<sup>26</sup> Principieel kan de vraag gesteld worden of de school juridisch gezien een grondslag heeft; immers, de school is geen rechtssubject, maar rechtsobject. Juridisch gezien is in de statuten vastgelegd dat het onderwijs op de desbetreffende scholen uitgaat van een bepaalde richting. Artikel 21 lid 2b WVO stelt nu dat het bevoegd gezag in het maatschappelijk verkeer ondubbelzinnig tot uitdrukking moet brengen van welke richting het onderwijs op de school uitgaat.

<sup>27</sup> Bijvoorbeeld raad van toezicht.

<sup>28</sup> Bijvoorbeeld gemeenteraad of een kerkelijk genootschap.

<sup>29</sup> Zie Onderwijsraad, 2009, p.13.

merken waardoor het met name ouders in staat stelt om te kiezen voor voice (onder meer medezeggenschap) of exit (onder meer overstappen naar een andere school).<sup>30</sup> Bij voice-gedrag uiten betrokkenen hun wensen via formele of informele routes. Het onderzoeken van voice-gedrag kan direct op de scholen plaatsvinden onder de ouders of via formele organen als ouderraad en medezeggenschapsraad. Daarnaast gaat het om eigen initiatieven van betrokkenen. Hierbij vervult de ouder de rol van participant, die zich actief inzet binnen de school. Exit-gedrag wijst erop dat men bereid is over te stappen naar een andere onderwijsvorm. Hierbij vervult de ouder een rol als consument, de ouder gaat op zoek naar een andere school die meer aansluit bij de eigen behoeften of de behoeften van de leerling.

5. *Sociale cohesie*. Hoe beïnvloedt een initiatiefrecht tot verzelfstandiging de sociale cohesie? Hierbij kijkt de raad zowel naar de sociale cohesie van verschillende actoren op het niveau van de school (de school als een gemeenschap) als naar de bredere maatschappelijke gevolgen (de sociale cohesie tussen de school en andere maatschappelijke actoren).

## 2.4 Afweging tussen de reële wensen van ouders en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag

Bij de principiële en praktische invulling van initiatiefrechten tot interne of externe verzelfstandiging moet een werkbare combinatie worden gevonden tussen aan de ene kant versterking van de keuzevrijheid van ouders (en leraren) en aan de andere kant de vier overige criteria voor goed onderwijs(beleid), waarbij de doelmatigheid en de sociale samenhang vooral naar voren komen. Daarnaast mag een versterking van initiatiefrecht van een groep ouders (in samenspraak met leraren) niet leiden tot een onaanvaardbare beperking van rechten van andere groepen ouders. Uitgaande van de beoogde aanbodsvariëteit mag een initiatiefrecht van oudergroepen ook niet illusoir zijn, omdat anders regeling beter achterwege gelaten kan worden.

De raad hanteert, in navolging van zijn eerdere adviezen, de volgende lijn waar het gaat om de afweging tussen keuzerechten van ouders en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag/het bestuur van de rechtspersoon is primair verantwoordelijk voor de continuïteit, kwaliteit en instandhouding van de afzonderlijke scholen en van het geheel aan scholen onder zijn gezag. Daarbij moeten de belangen van verschillende partijen (ouders op die scholen, personeel) in het oog worden gehouden. Tegelijkertijd mag van het bevoegd gezag worden gevergd, zoals de raad reeds in *Wat scholen vermogen* (2002) opmerkte, dat het serieus ingaat op breed gedragen initiatieven van bepaalde oudergroepen.

Een besluit tot interne of externe verzelfstandiging zal met procedurele waarborgen omkleed moeten zijn, om aan de belangen van alle partijen (dus niet alleen de school waar het initiatief speelt, maar ook de andere ouders/scholen die vallen onder het bestuur) recht te doen. De raad zal in het volgende hoofdstuk, mede op basis van eerdere adviezen, alternatieven bespreken die tegemoet kunnen komen aan de gerechtvaardigde wensen van onderwijsgebruikers.

<sup>30</sup> Zie voor deze twee rollen en de daarmee corresponderende reacties op onvrede: Hirschman, 1970; Onderwijsraad, 2003, p. 28.

De raad schetst in dit hoofdstuk verschillende alternatieven om aan de wensen van oudergroepen te voldoen. Eerst zou gezien moeten worden of ouders binnen en door het bestuur tegemoet getreden kan worden bij een bepaalde wens voor onderwijsaanbod. Tevens wordt een beknopte procedure geschetst voor een verzoek door de mr voor een binnen- of buitenbestuurlijke verzelfstandiging en de beoordeling door de geschillencommissie.

## 3 Alternatieven voor en varianten van initiatieven door een oudergroep

### 3.1 Alternatieven en verschillende varianten: pas uitstappen bij de laatste halte

De Onderwijsraad is van mening dat het afsplitsen van een school ('uitstappen') een laatste, ultieme stap is wanneer andere middelen geen baat meer hebben. Een dergelijke stap zou dan ook niet genomen mogen worden zonder dat andere mogelijkheden doorlopen zijn. De raad vermeldt hier, zonder uitputtend te zijn, enkele mogelijkheden die hij eerder heeft genoemd en die bij kunnen dragen aan het doel waar het uiteindelijk om gaat: zorgen dat de keuzevrijheid van ouders zo groot mogelijk is en dat vraag en aanbod van onderwijs zo veel mogelijk op elkaar aansluiten.<sup>31</sup>

#### **Alternatief 1: variëteitsbeleid door bevoegd gezag**

Een mogelijk alternatief is het invoeren van variëteitsbeleid door het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag wordt daarbij verplicht om periodiek na te gaan of het onderwijsaanbod nog voldoende aansluit bij de onderwijsvraag van ouders.<sup>32</sup> Een en ander kan ook gezien worden tegen de achtergrond van artikel 171 lid 5c WPO en artikel 103 lid 5c WVO, waarbij is bepaald dat de code goed bestuur een bepaling moet bevatten over afstemming met en verantwoording aan de ouders en andere belanghebbenden binnen en buiten de school. In de codes voor primair en voortgezet onderwijs zijn al bepalingen opgenomen over de dialoog met belanghebbenden. Zo stelt artikel 11 van de in januari 2010 door de PO-Raad aangenomen code voor het primair onderwijs dat er een beleid moet zijn dat voorziet in de dialoog met belanghebbenden op alle relevante niveaus van de organisatie. Een onderdeel van dat beleid is dat er aandacht is voor de wijze waarop informatie wordt verstrekt en resultaten worden teruggekoppeld.

In het voortgezet onderwijs is met het bevragen van ouders over de wensen ten aanzien van het onderwijsaanbod al een start gemaakt via het project van de VO-raad Vensters voor verantwoording. Eén van de benchmark-indicatoren in het Basisdocument Definities Vensters voor

<sup>31</sup> Onderwijsraad, 2008.

<sup>32</sup> Bijvoorbeeld een keer in de vier jaar door middel van een ouderenquête. Deze periode wordt ook gehanteerd bij de vaststelling/herziening van het schoolplan. Artikel 11 lid 1 WPO geeft aan dat het schoolplan betrekking kan hebben op een of meerdere scholen voor basisonderwijs en een of meer scholen voor ander onderwijs van hetzelfde bevoegd gezag.

Verantwoording is de tevredenheid van ouders. Binnen het kader van deze indicator zijn vragen opgenomen die refereren aan het variëteitsbeleid: "De school biedt het onderwijs dat zij belooft" en "Ik ben tevreden over het onderwijs zoals de school dat aanbiedt". Wanneer de uitrol van dit project over alle scholen in 2010 gerealiseerd is, is het mogelijk per school na te gaan in hoeverre het aanbod van de desbetreffende school aansluit op de vraag van ouders. Een aanvulling kan de vraag zijn of ouders bijvoorbeeld iets missen in het pedagogisch-didactisch aanbod.

De geuite vraag van ouders kan binnen het voortgezet onderwijs vervolgens een rol spelen bij de herziening van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen. De mr heeft een adviesbevoegdheid bij het aangaan, verbreken of belangrijk wijzigen van een duurzame samenwerking, waaronder een regionaal plan onderwijsvoorzieningen valt, en uiteraard instemmingsbevoegdheid wanneer een en ander leidt tot verandering van de onderwijskundige doelstelling van de school of wijziging van het school-/leerplan.

Wanneer hier een expliciete en duurzame vraag naar voren komt voor een bepaald type onderwijs, zal het bevoegd gezag een inspanningsplicht hebben om aan deze vraag te voldoen en het overleg daarover met de mr aan te gaan.

#### **Alternatief 2: Vergroten van de stichtingsmogelijkheden bij bestuurlijk monopolie en onderzoek naar richtingbegrip bij stichting**

Onder het huidige regime is het al mogelijk dat een nieuwe toetreders in een bepaalde regio actief wordt. Dat kan door stichting van een nieuwe school (artikel 65 WVO), verplaatsing van een school of vestiging (artikel 71 en 72 WVO) of door een opdracht van de minister aan burgemeester en wethouders. In dat laatste geval gaat het dan om stichting van een openbare school, wanneer een voldoende groot aantal ouders heeft aangegeven dat zij een aanvraag voor stichting van een openbare school wensen, maar de gemeente en gedeputeerde staten geen actie hebben ondernomen (zie artikel 67 lid 2 WVO). De raad stelde in zijn advies (2008) voor een soortgelijke bepaling te maken voor het bijzonder onderwijs, mits er een nader te bepalen voldoende aantal ouders te kennen heeft gegeven een nieuwe school onder een ander bestuur te willen. Concreet gaat het om een aanvulling in de Experimentenwet, waarbij initiatiefnemers een aanvraag kunnen indienen voor een nieuwe school in het primair of voortgezet onderwijs. Dit kan ook een afsplitsing zijn van een bestaande scholengroep. Deze mogelijkheid heeft betrekking op gebieden waar sprake is van een bestuurlijk monopolie. Een keer in de vijf jaar vindt evaluatie plaats en worden deze gebieden opnieuw gedefinieerd. De minister stelt de normen en beleidsregels op en deze worden uitgevoerd door bijvoorbeeld een Commissie Nieuwe Toetreders. Voorwaarden daarbij zijn onder meer:

- een experiment is alleen toegestaan in de door de minister aangewezen gebieden of gemeenten waar sprake is van een (dreigend) bestuurlijk monopolie;
- het gaat om een toevoeging aan het bestand, die de keuzemogelijkheden voor ouders aantoonbaar vergroot (een onderscheidend onderwijsplan en gebleken behoefte aan een bepaald type of een bepaalde vorm van onderwijs);
- het gaat om een toevoeging aan het bestand, die het voortbestaan van de bestaande voorzieningen in de eerste vijf jaren niet onevenredig ondermijnt (bijvoorbeeld verlies van meer dan 10% van het totale zittende leerlingenbestand in het desbetreffende gebied, aansluitend op de vigerende regels in het voortgezet onderwijs)<sup>33</sup>; en

<sup>33</sup> Vergelijk artikel 72 lid 6 WVO.



- de nieuwe voorziening heeft bij afsplitsing een affiliatieovereenkomst met een bestaande voorziening waarin de continuïteit voor leerlingen en/of studenten is gewaarborgd.

De raad stelde en stelt voor, alvorens tot invoering over te gaan de uitwerkingsconsequenties nader te laten onderzoeken door enkele bureaus. Daarbij zullen ook de effecten op bijvoorbeeld de regionale planvoorziening en huisvesting doorgerekend moeten worden.

In algemene zin vindt de raad het verstandig de stichtingssystematiek van scholen, waarin onder meer de richting van de school (godsdienst of levensovertuiging) een onderscheidend gegeven is, nader te doordenken. Zoals in paragraaf 2.2 is aangegeven, zijn de keuzemotieven van ouders in de loop der jaren breder en meer divers geworden. De raad ondersteunt daarom het door de minister aan de Kamer toegezegde onderwijsjuridisch advies, waarbij niet zozeer het begrip inrichting maar richting centraal staat.<sup>34</sup> De raad kan zich voorstellen dat een onderdeel van het onderzoek de vraag zou kunnen betreffen of een zekere nevenschikking van duurzame pedagogische richting en denominatieve richting mogelijk is. In hoofdstuk 4 zal hij deze zienswijze nader toelichten.

### Alternatief 3: Verzelfstandiging binnen het bestuur, tijdelijk of permanent

De bovenstaande alternatieven gaan uit van hetzij actie door het bevoegd gezag, hetzij aanpassing van de (plannings)systematiek en/of regelgeving. Zijn er echter binnen het bestuurlijke verband ook mogelijkheden om tegemoet te komen aan wensen van ouders?

De raad heeft in *Wat scholen vermogen (2002)* reeds een viertal varianten van verzelfstandiging onderscheiden.<sup>35</sup> Bij verzelfstandiging ontstaat een nieuw geheel van betrekkingen tussen de intern of extern verzelfstandigde eenheid en het moederbestuur respectievelijk de moederinstelling. Voor de juridische vormgeving zijn er verschillende vormen voorhanden waarbij ruimte wordt gecreëerd voor de afzonderlijke vestigingen/scholen wat betreft middelen, beleid, aanstelling personeel, enzovoort.<sup>36</sup>

Schematisch kunnen de vier varianten in het primair en voortgezet onderwijs als volgt worden neergezet.

**Figuur 1: Varianten van interne en externe verzelfstandiging**

Varianten	Tijdelijke situatie	Blijvende situatie
Interne verzelfstandiging	Initiatiefschool	Programmaschool
Externe verzelfstandiging	Gastschool	Afsplitsing/bestuursoverdracht

34 TK 2009-2010, 32040, nr.44, p.4292. De voorzitter van de vergadering concludeert dat de minister heeft toegezegd te voorzien in een "juridisch advies over het verschil tussen pedagogische inrichting en denominatieve inrichting in het kader van vrijheid van onderwijs, school en planning". Volgens de raad gaat het in het kader van de stichting niet zozeer om het inrichtingsbegrip, maar het richtingsbegrip.

35 Onderwijsraad, 2002, p.82 e.v.

36 Zie Bos e.a., 2009, p.12 e.v. De raad zal in 2010 een advies (*Verzelfstandiging in het onderwijs II*) uitbrengen aan de Kamer, waarin deze thematiek verder zal worden uitgediept.

Bij de eerste variant neemt een groep ouders het initiatief en biedt het bestuur hen expliciet ruimte (eventueel ontwikkelt de oudergroep een eigen concept). Er wordt gestart met het opbouwen van een nieuw geheel van betrekkingen. Dat loopt van programmatische invulling tot organisatorisch-financiële relatievorming binnen bestuurlijk verband. Kenmerkend voor deze variant zijn het tijdelijke karakter en het feit dat de bestuurlijke vormgeving niet verandert: de school blijft zonder meer deel uitmaken van het bestaande bestuurlijke verband. Deze variant kan als *initiatiefschool* worden aangeduid (cel 1).

Na een afgesproken tijd wordt de initiatiefschool geëvalueerd door het bevoegd gezag (bijvoorbeeld bij de periodieke herziening van het schoolplan). Er zijn dan verschillende mogelijkheden. Ten eerste is denkbaar dat het project geen vervolg krijgt en de oorspronkelijke situatie weer gaat gelden. In dit geval wordt de interne verzelfstandiging dus weer ongedaan gemaakt.

Ten tweede kan de initiatiefschool (bij een positieve evaluatie) een vervolg krijgen in die zin dat het ontwikkelde concept op de betrokken school/scholen blijvend wordt ingevoerd, met behoud van de bestaande bestuurlijke vormgeving. Deze variant kan als *programmaschool* worden aangeduid (cel 2 in het overzicht). Deze variant bestaat momenteel al in de praktijk; denk bijvoorbeeld aan scholen die zich profileren als school voor tweetalig onderwijs of voor topsporters. Het verschil bestaat hierin dat in bovengenoemde gevallen expliciet de wens van de ouders komt.

#### **Cosmicus College Rotterdam**

Een voorbeeld waarbij de identiteit feitelijk belegd is bij een andere instantie betreft het Cosmicus College in Rotterdam. Het Cosmicus College is een school met een algemeen-bijzondere grondslag waar leerlingen de mogelijkheid hebben om een havo- of vwo-opleiding te volgen. Daarnaast wordt er op het Cosmicus College vto (versterkt talenonderwijs) aangeboden. Het Cosmicus College is in 2006 door een samenwerking tussen de stichting LMC Voorgezet Onderwijs en de stichting Cosmicus opgericht. Dit houdt in dat het Cosmicus College een van de vestigingen van stichting LMC Voortgezet Onderwijs is. Het bevoegde gezag van het Cosmicus College is het bestuur van LMC Voortgezet Onderwijs.

Bron: [www.cosmicuscollege.nl](http://www.cosmicuscollege.nl)

Afspraken kunnen ook geëxpliciteerd worden in een convenant of geformaliseerd in het managementstatuut. In dergelijke afspraken wordt bijvoorbeeld vastgelegd wat de eigen beweegruimte is van de school ten aanzien van het werven van personeel, het selecteren van leerlingen of het voeren van een eigen 'huisstijl'.

### Voorbeeld: elementen in de samenwerkingsovereenkomst tussen college van bestuur OOZ en Gymnasium Celeanum.

Deze 'overeenkomst'<sup>37</sup> geeft een indicatie omtrent mogelijke zakelijke onderwerpen (financiën, onderwijs en personeel) waarover de afzonderlijke school een zelfstandige positie gewaarborgd wil hebben.

#### *Financieel:*

- De school houdt zijn eigen brin-nummer (dus een eigen vaste voet).
- Door het bevoegd gezag wordt een vast percentage ingehouden als bijdrage aan de bestuurskosten en de geleverde diensten (een fixering van afdracht van 'overhead' aan het centraal apparaat). De school geeft voor de besteding van financiële middelen prioriteit aan het primair proces.
- Het college van bestuur heeft aangegeven binnen een periode toe te werken naar aanbidding van diensten volgens een model met een 'service level agreement'.<sup>38</sup>
- De afzonderlijke steunstichtingen blijven onder de verantwoordelijkheid van de ouders van de school. Het staat de school vrij om naar eigen inzicht en gebruik verdere fondsen op te richten volledig buiten het college van bestuur (externe bronnen van financiering).<sup>39</sup>
- De schoolleiding stelt jaarlijks een formatieplan en een meerjarenformatieplan op, waarin de formatieve keuzes van de school voor het komende schooljaar worden beargumenteerd. Binnen deze begroting heeft de rector de vrijheid om door hem noodzakelijk geachte uitgaven te doen.

#### *Personeel:*

- De bevoegdheid om nieuw personeel te werven, te benoemen en aan te stellen ligt bij de rector; het bevoegd gezag bekrachtigt de benoemingen achteraf.
- De benoeming van een nieuwe conrector vindt plaats volgens de sollicitatieprocedure van de school.
- De school neemt alleen boventallige medewerkers over van andere onder het college van bestuur ressorterende scholen, indien onder meer deze medewerkers passen binnen het profiel, zoals gesteld in de vacature.

#### *Onderwijs:*

- De wijze waarop onderwijs wordt gegeven en de methoden die daarbij gebruikt worden, zijn de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van de schoolleiding en het team.
- Het concept van een vo-school (gymnasium, tweetalig onderwijs) kan niet door één school eenzijdig worden gewijzigd. De plusprogramma's in de onderbouw, de vrije vakkenkeuze in de bovenbouw, de verdieping, het grote aantal vakken dat wordt gevolgd en het scala aan activiteiten (internationalisering, excursies, cultuur en sport) worden versterkt en uitgebreid.

37 Zie [http://www.vosabb.nl/uploads/media/GC\\_OOZ.pdf](http://www.vosabb.nl/uploads/media/GC_OOZ.pdf). Juridisch beschouwd betreft het feitelijk een uitwerking van het managementstatuut ex artikel 32c WVO, gecombineerd met een convenant met de mr.

38 Dit is een type overeenkomst waarin afspraken staan tussen aanbieder en afnemer van een dienst of product. Er wordt afgesproken wat de prestatie-indicatoren en kwaliteitseisen zijn van de te leveren dienst of product, om deze later te kunnen toetsen. In een 'service level agreement' worden de rechten en plichten van beide partijen omschreven.

39 Steunstichtingen komen vaker voor in het onderwijs en zijn toegestaan, wanneer zij worden gebruikt om de eigen financiële middelen van schoolbesturen (niet zijnde de van overheidswege toegekende bekostiging) in onder te brengen. De bevoegdheden voor toezicht door OCW zijn beperkt tot de onderwijsinstellingen en strekken zich niet uit tot steunstichtingen. Wel kan de instellingsaccountant bij controle uit de administratie van de school(besturen) opmaken of er gelden van het schoolbestuur naar een steunstichting worden overgemaakt. Er is onder het jaarrekeningrecht mogelijk wel sprake van consolidatieverplichting. Zie Aanhangsel Handelingen II 2003-2004, nr. 1492 (antwoorden Kamervragen Azough).

#### *Pr-beleid, werving en selectie*

- De school is vrij naar eigen inzicht, doch zonder de andere scholen onder het bestuur te schaden, te publiceren, uitspraken te doen en interviews in de diverse media te geven voor zover het activiteiten van de eigen school betreft.
- De school is vrij nieuwe leerlingen te werven.
- De school bepaalt de selectiecriteria voor de toelating van nieuwe leerlingen, onder formele eindverantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.
- De school behoudt een eigen logo zonder verwijzing naar het overkoepelende bestuur in de huisstijl voor briefpapier en website. De school is zelf verantwoordelijk voor de inhoud van zijn website;

Het is denkbaar dat er na evaluatie van een initiatiefschool voor wordt gekozen om het project voort te zetten, in die zin dat het tijdelijke karakter blijft bestaan (bijvoorbeeld voor drie of vijf jaar), maar dat in die periode de betrokken school of scholen binnen een andere bestuurlijke vorm gaat/gaan opereren. De lijn met het bestaande bestuur wordt behouden – het gaat immers nog steeds om een tijdelijke vorm van conceptontwikkeling – maar de invulling daarvan kan worden aangepast. Tevens is denkbaar dat daarnaast relaties met andere besturen worden aangeknoopt (bijvoorbeeld in de vorm van een coöperatiemodel). Na de afgesproken periode volgt een nieuwe evaluatie. Deze tijdelijke en externe variant kan als *gastschool* worden aangeduid (cel 3).

#### **Laatste alternatief: bestuurlijke overdracht of nieuwe stichting**

Tot slot is een blijvende externe verzelfstandiging denkbaar. Hiertoe kan worden besloten op basis van de evaluatie van zowel een initiatiefschool als een programmaschool of een gastschool, dan wel bij een duidelijke schoolbrede wens tot verandering van bestuurlijk verband (zie hierna). Bij deze variant wordt de bestaande bestuurlijke relatie met het schoolbestuur verbroken (andersoortige relaties kunnen blijven bestaan) en wordt een bestuurlijke relatie aangegaan met andere eenheden (besturen). Met andere woorden: de school stapt over naar een ander lokaal, regionaal of landelijk opererend bestuur. We kunnen deze variant feitelijk en juridisch aanduiden als *defusie* of *bestuursoverdracht* (cel 4).

De volgende paragraaf toetst de verschillende alternatieven op effecten ten aanzien van kwaliteit, toegankelijkheid, keuzevrijheid, doelmatigheid en sociale cohesie.

### **3.2 Toetsing en afweging van verschillende vormen van in- en externe verzelfstandiging**

#### **Effecten op kwaliteit**

In zijn algemeenheid is op voorhand niet exact aan te geven wat de invloed is van een initiatiefrecht gericht op interne of externe verzelfstandiging op de kwaliteit van het onderwijs. Er kunnen positieve maar ook negatieve effecten optreden. Een geslaagde interne of externe verzelfstandiging van een school kan een positief effect op de kwaliteit van het onderwijs hebben. Een vernieuwd enthousiasme voor een bepaald onderwijsconcept kan de sfeer en de prestaties van een school ten goede komen.

De mogelijke versnippering van onderwijsgelden en de mogelijke toename van onrust en polarisatie onder de ouders en de leraren op de school kunnen ook een negatief effect hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Het welzijn van de kinderen en het waarborgen van een goed

pedagogisch-didactisch klimaat zijn voor een groot deel afhankelijk van een zekere harmonie tussen docenten en ouders; de spanning en onzekerheid die een traject van bestuurlijke verzelfstandiging met zich meebrengt, kunnen ten koste gaan van dit pedagogisch-didactische klimaat en van de kwaliteit van het onderwijs.<sup>40</sup>

Op grond van kwaliteitsoverwegingen zijn er dus in potentie zowel positieve als negatieve effecten te verwachten. Deze effecten zullen voornamelijk indirect zijn: positief bij een versterking van de eigen identiteit en negatief bij de toename van onrust en polarisatie. De procedure zelf zal overigens het element kwaliteit moeten meewegen; zo zal het in veel gevallen niet aantrekkelijk zijn om zeer zwakke scholen te laten verzelfstandigen tot éénpitters.

### **Effecten op toegankelijkheid**

Het initiatiefrecht gericht op interne of externe verzelfstandiging kan afhankelijk van de situatie de toegankelijkheid beïnvloeden, waarbij echter ook de toegankelijkheid van het geheel aan betrokken scholen bezien moet worden. In het kader van talentontwikkeling kan de toegankelijkheid voor bepaalde groepen vergroot worden (meer aanbod), maar voor andere groepen ouders afnemen (strengere selectie). Evenzo zou de mogelijkheid van interne of externe verzelfstandiging op zichzelf voor schoolbesturen een aanleiding kunnen zijn het toelatingsbeleid aan te scherpen om te voorkomen dat ouders na toelating initiatieven gaan ontplooiën, die mogelijk kunnen leiden tot interne of externe verzelfstandiging.

Bovengenoemde ongewenste neveneffecten zijn volgens de raad aanleiding om toegankelijkheid in de toekomst te blijven monitoren. Toegankelijkheid zal daarmee ook een element in de procedure moeten zijn.

### **Effecten op doelmatigheid**

Effecten op doelmatigheid kunnen bekeken worden op enerzijds school- en bestuursniveau en anderzijds stelselniveau. Is een school doelmatiger op zichzelf of is een school doelmatiger als onderdeel van een groter bestuur? Welke doelmatigheidsbevorderende factoren treden op bij verzelfstandiging (zoals meer kostenbesef, meer motivatie, meer eigen inbreng) en hoe zijn die te waarderen in geld? Welk doelmatigheidsverlies treedt op voor de achterblijvende scholen na uittreding? Deze doelmatigheidsvragen kunnen (meestal op lokaal niveau) in een procedure voor verzelfstandiging worden opgenomen. Daarnaast is er ook een landelijke doelmatigheidsvraag. De minister heeft de verantwoordelijkheid voor de doelmatigheid van de middelenverdeling in het onderwijs en het doelmatig functioneren van *het bestel als geheel*. Het recht van de ouders op het door hen gewenste onderwijs voor hun kinderen moet worden vormgegeven binnen de materiële grenzen van de schaarse middelen. Vanuit het perspectief van macrodoelmatigheid is er een gevaar van versnippering van het onderwijsveld. Een initiatiefrecht tot verzelfstandiging uit het bestuurlijke verband kan vanuit dit perspectief leiden tot een versnippering van middelen en fragmentarisering.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> Zoontjens, 2003, p.14.

<sup>41</sup> Dit bezwaar heeft de raad reeds in *Wat scholen vermogen* (2002) gemaakt. Het is lastig om in te schatten welke (macro)effecten een recht op (volledige)verzelfstandiging heeft op de onderwijsbegroting. In een enkel geval, zoals bij het afsplitsen van de mavo uit een brede scholengemeenschap, is er mogelijk een besparing, zie Bos e.a., 2009.

#### **Enkele financiële consequenties bij externe verzelfstandiging (zelfstandige school)<sup>42</sup>**

Wanneer een school wordt overgedragen naar een ander bestuur of als éénpitter verder gaat, kan dat verschillende financiële consequenties hebben. Hoe kleiner het bestuur, hoe minder marge men heeft bij het inrichten van het functiebouwwerk en het spreiden van risico's. Kosten die rechtstreeks variëren met aantallen leerlingen, personeelsleden of vierkante meters (de variabele kosten) zullen bij externe verzelfstandiging per saldo geen effect hebben. Voor vaste kostenposten is dat effect er wel: voor het achterblijvend bestuur en de achterblijvende scholen stijgen bij krimp de vaste kosten per leerling. Bij defusie krijgt (het bestuur van) de verzelfstandigde school de beschikking over zowel de vaste voet in de bekostiging als de variabele bekostiging voor bijvoorbeeld 450 leerlingen. Het bestuur dat de school verzelfstandigt blijft een vaste voet ontvangen, maar mist de variabele baten voor 450 leerlingen. Het Ministerie van OCW betaalt een vaste voet extra aan de nieuwe school. Als ouders en leerlingen positief reageren op de verzelfstandigde school, kan dit tot een groei van het leerlingental leiden, ten koste van de achtergebleven afdeling op de scholengemeenschap. Hierbij is het van belang of er een overlap is in voedingsgebied tussen beide scholen. Krimp leidt tot lagere baten bij gelijkblijvende (personele) kosten en dus tot problemen. Het opheffen van de afdeling voor de achterblijvende school kan financieel gunstig zijn. Bij een plotselinge afbouw van een afdeling krijgt de werkgever te maken met overtollig personeel met een werkgelegenheidsgarantie. De afgesplitste school zal vragen om een bruidsschat om in de eerste jaren de vaste kosten te bestrijden.

Of de verzelfstandigde school ook uitkomt met de hogere bekostiging per leerling, hangt af van de ontwikkeling van de personele en materiële kosten. Hogere vaste lasten, uitbreiding van de formatie voor onderwijsondersteunend personeel en/of directieformatie, en de overname van relatief hoog ingeschaalde leerkrachten kunnen effect hebben op de begroting van een school. Omgekeerd kan ook de 'overdragende' school financiële consequenties ondervinden (personeel dat niet meegaat, minder leerlingen vanwege verminderde aantrekkelijkheid van het aanbod).

Voor wat betreft de huisvesting zullen er ook afspraken gemaakt moeten worden, zowel bij interne als bij externe verzelfstandiging. Bij externe verzelfstandiging zullen de oude en nieuwe rechtspersoon afspraken moeten maken over de middelen die bij de verzelfstandiging eventueel 'meegaan' met het schoolgebouw (bijvoorbeeld middelen die waren gereserveerd voor onderhoud en exploitatie, voor vervanging van meubilair, voor onderwijsleerpakketten, enzovoorts). Gaat er bij de verzelfstandiging of afsplitsing geen gebouw mee in de overdracht, dan zal de gemeente in het kader van haar zorgplicht moeten zorgen voor adequate huisvesting.

Een ander aspect waarover afspraken zullen moeten worden gemaakt, is de herinrichting van de netwerken waarin het bevoegd gezag participeert. Scholen en schoolbesturen functioneren meer dan ooit in regionale en overstijgende netwerken en de huidige wetgeving is hier ook op ingericht. Zo is de voorzieningenplanning bij scholen in het voortgezet onderwijs afhankelijk van het functioneren van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen. De zorgplicht voor besturen in het kader van het nog te ontwikkelen passend onderwijs zal in de praktijk naar verwachting ook vorm krijgen in regionale zorgarrangementen. Het bevoegd gezag heeft een verantwoordelijkheid in deze netwerken. Wanneer een school niet langer onder een bepaald bevoegd gezag valt, kan dit ingrijpende gevolgen hebben voor de onderwijsvoorzieningen. Voor de rechtsgeldigheid van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen is vereist dat ten minste 60% van de ingeschreven leerlingen onder de samenwerkende bevoegde gezagsorganen valt en ten minste 65% van de bevoegde gezagsorganen binnen een gemeente bij de samenwerking betrokken is. Wanneer deze drempel niet langer wordt gehaald door de overdracht of verzelfstandiging van één school, heeft dit tot gevolg dat het regionaal plan niet langer conform de wet is en niet rechtsgeldig is. Het verzelfstandigen van een school kan dus gevolgen hebben voor de plan-

<sup>42</sup> Vgl. Bos e.a., 2009, p.25 e.v.

ningvoorzieningen in een hele regio.<sup>43</sup> Naar verwachting van de raad zal dit ook gelden voor de zorgarrangementen. Het huidige onderwijsbestel is het resultaat van een precair evenwicht tussen eigen bestuurlijke verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag en verschillende verantwoordelijkheden op landelijk, provinciaal en gemeentelijk niveau rondom bekostiging en huisvesting. Ook dit element zal dus gedekt moeten zijn in de verdere uitwerking.

### **Effecten op keuzevrijheid**

De keuzevrijheid van ouders kan toenemen door het faciliteren van initiatiefrechten van oudergroepen. Ouders kunnen immers via het initiatiefrecht hun keuzerecht laten gelden. De enkele mogelijkheid tot verzelfstandiging kan fungeren als een stok achter de deur voor reële medezeggenschap. Het initiatiefrecht zou mogelijk ook een positief effect kunnen hebben op de variëteit van het onderwijsaanbod, waardoor ouders meer mogelijkheden hebben om bij onvrede een andere school te zoeken voor hun kind.

Een mogelijk neveneffect van interne of externe verzelfstandiging kan echter ook zijn dat de keuzevrijheid van de ouders die *niet* instemmen met de afsplitsing of verzelfstandiging beperkt wordt. De realisatie van hun keuzerecht wordt wel degelijk mede beïnvloed door een initiatief van een bepaalde groep ouders. De ouders die zich niet kunnen vinden in het initiatief, kunnen zich verzetten, zich schikken naar de nieuwe situatie, of hun kind naar een andere school sturen.

Nog afgezien van het gevaar van polarisatie tussen de voor- en tegenstanders onder de ouders heeft het nogal wat ingrijpende praktische gevolgen wanneer een significant deel van de kinderen van school wisselt. Dit bezwaar kan ten dele worden ondervangen door een raadpleging van alle betrokken ouders, waarbij een substantiële meerderheid van de ouders (en leraren) zich zal moeten uitspreken voor de verzelfstandiging.

### **Effecten op sociale cohesie**

Op het niveau van de school kan het effectueren van een initiatief van een oudergroep gericht op interne of externe verzelfstandiging een positief effect hebben op de sociale cohesie. De school kan naar verwachting van de raad een kleinere gemeenschap met een hechtere identiteit worden wanneer het initiatief tot in- of externe verzelfstandiging in harmonie met alle betrokkenen tot een succesvol einde is gebracht. Dit komt ook ten goede aan de legitimatie van de besluitvorming jegens ouders.

Het omgekeerde is echter ook denkbaar, en zeker niet onwaarschijnlijk, ongeacht of het initiatief tot een goed einde is gebracht. De sociale cohesie op het niveau van de school kan ernstig leiden onder de polarisatie tussen bestuur en een groep van ouders, tussen ouders onderling, tussen docenten onderling en tussen ouders en docenten.

Gesteld bijvoorbeeld dat een groep ouders het initiatief neemt, een concept ontwikkelt en probeert steun te krijgen bij de achterban, maar het bestuur is het niet eens met het initiatief en raakt in een vroegtijdig stadium op de hoogte van de plannen. Het bestuur (of een andere groep ouders) start vervolgens een intensieve tegencampagne, waardoor de wettelijk noodzakelijke minimale steun onder de achterban niet wordt gehaald. De positie van docenten en de schoolleiding kan precair worden vanwege de werknemersloyaliteit die zal worden gevraagd. Binnen de school zullen partijen zich geconfronteerd zien met een scala aan loyaliteitsconflicten, die voor de sociale cohesie op de school mogelijk negatief kunnen zijn.

<sup>43</sup> Zie ook de planprocedurele aspecten genoemd in Bos e.a., 2009, p.16 e.v.

Ook ten aanzien van de sociale cohesie op schoolniveau geldt dat de negatieve effecten ten dele kunnen worden ondervangen door een raadpleging van alle betrokken ouders, waarbij een gekwalificeerde meerderheid van de ouders én de docenten zich zal moeten uitspreken voor een geopperd initiatief. Evenzo zal de procedure een 'de-escalerende' fase moeten bevatten waarin partijen eerst met elkaar overleg moeten voeren om tot een vergelijk te komen. Uiteraard hoeft dit alles niet wanneer het bevoegd gezag aan initiatieven vanuit de schoolgemeenschap alle ruimte laat.

Tot slot zijn er mogelijk ook neveneffecten op de sociale cohesie op regionaal niveau: er is een gevaar van sterkere segregatie. De hechtere cohesie op schoolniveau kan op een hoger niveau juist een uitsluitende werking hebben en de school kan exclusief worden. Niet uitgesloten is dat er een effect kan optreden waardoor alleen die groepen van ouders die daartoe de middelen en de kennis hebben, van de mogelijkheid tot (interne of externe) verzelfstandiging gebruik zullen maken. Evenzeer is het mogelijk dat zaakwaarnemers voor bepaalde groepen minder mondige ouders gaan optreden.

### Conclusie van de inventarisatie van de effecten en neveneffecten van verschillende varianten van interne en externe verzelfstandiging

Het bovenstaande is schematisch volgt samen te vatten.

In procedure mee te nemen criteria	Potentiële positieve effecten	Potentiële negatieve effecten
Kwaliteit van het onderwijsaanbod	<ul style="list-style-type: none"> <li>Versterking identiteit bij geslaagde verzelfstandiging, indirect positief voor de kwaliteit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Polarisering bij mislukt initiatief, indirect negatief voor de kwaliteit.</li> </ul>
Toegankelijkheid van het onderwijsaanbod	<ul style="list-style-type: none"> <li>Moeilijk te voorzien.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Moeilijk te voorzien.</li> </ul>
Doelmatigheid van de organisatie van het onderwijs en de besteding van onderwijs-gelden	<ul style="list-style-type: none"> <li>Op schoolniveau is een gerichte inzet van overhead mogelijk (alleen voor de betreffende school).</li> <li>Mogelijk gunstig effect op de onderwijsbe-groting bij sommige vormen van afsplitsing (mavo uit brede sg).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Op landelijk niveau kan versnippering optreden en meer bekostiging (vaste voet).</li> <li>Op regionaal niveau kan een initiatief tot verzelfstandiging het functioneren van regionale verbanden doorkruisen.</li> </ul>
Keuzevrijheid van ouders	<ul style="list-style-type: none"> <li>Versterking keuzerecht bij de ouders die initiatief opstarten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beperking van keuzerecht voor de ouders die zich niet kunnen vinden in de verzelfstandiging.</li> </ul>
Sociale cohesie van de school en de maatschappelijke omgeving van de school	<ul style="list-style-type: none"> <li>Versterking identiteit bij geslaagde verzelfstandiging.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Polarisering binnen de school tussen leraren onderling, ouders onderling en leraren en ouders.</li> <li>Op regionaal niveau is er een gevaar voor segregatie.</li> </ul>



Uiteraard zijn niet alle effecten en neveneffecten op voorhand volledig in kaart te brengen.<sup>44</sup> Het gaat de raad hier om een indicatie. Ten aanzien van de effecten en neveneffecten van het initiatiefrecht op in- of externe verzelfstandiging stelt de raad vast dat er een overwegend positief effect zal zijn op de keuzevrijheid. Ouders zullen meer mogelijkheden hebben om het onderwijs naar hun ideeën in te richten. Er is echter wel degelijk ook een kans dat een groep ouders zich beperkt ziet in zijn keuzerecht. Ten aanzien van kwaliteit en toegankelijkheid kan het initiatiefrecht zowel positieve als negatieve effecten hebben. De raad voorziet dat het initiatiefrecht tot verzelfstandiging ook negatieve gevolgen kan hebben ten aanzien van doelmatigheid en sociale cohesie.

Het is evident dat verzelfstandiging vraagt om een lokale afweging van de hiervoor genoemde facetten. Deze afweging kan op een rationele manier onderdeel zijn van de procedure.

De negatieve neveneffecten kunnen ten dele worden ondervangen door het verplicht stellen van een raadpleging van de betrokken ouders, waarbij een gekwalificeerde meerderheid van de ouders (en de docenten) zich zal moeten uitspreken voor een bepaald initiatief, in laatste instantie het verlaten van het bestuurlijk verband. De procedure zal de dialoog over het initiatief tussen bevoegd gezag, oudergroep en docenten moeten ondersteunen. Dit komt hierna aan de orde in de meer gedetailleerde schets van de procedure.

### 3.3 Procedure: via het initiatiefrecht van de mr

#### Procedurele randvoorwaarden bij varianten

De globale, procedurele randvoorwaarden zijn in elke variant, voor zowel openbaar als bijzonder onderwijs, hetzelfde.<sup>45</sup> Een proces van het initiatief kent altijd twee betrokken instanties, namelijk de instantie die het ontwikkelde initiatief indient (oudergroep/ouderteam) en de instantie die uiteindelijk een besluit moet nemen over de implementatie (bestuur). Beide dienen zich in het proces aan een aantal spelregels te houden. Dit geheel van spelregels zal nader moeten worden uitgewerkt, maar betreft in ieder geval de volgende fasen.

#### Fase 1: Vormgeving initiatief via plan

De initiatiefgroep heeft een gemotiveerd procedureel plan. Het gaat er in deze fase om de levensvatbaarheid van het initiatief te toetsen. Het plan geeft aan hoe het nieuwe geheel van betrekkingen tussen de intern of extern verzelfstandigde eenheid en het moederbestuur of de moederinstelling eruit gaat zien en hoe daar is te komen.

##### Elementen van het plan (in alle varianten)

Het plan voor de verschillende varianten kent elementen vergelijkbaar met de fusie-effectrapportage. Dat betekent een plan met daarin:

- de motieven voor het initiatief (programmaschool, gastschool, overdracht);
- het tijdsbestek waarbinnen het initiatief zal worden gerealiseerd;
- de te bereiken doelen;
- de kosten en baten van het initiatief;
- de wijze waarop over het initiatief wordt gecommuniceerd; en
- de wijze waarop het initiatief wordt geëvalueerd.

<sup>44</sup> Bos e.a (2009) geven ook aan dat in het specifieke geval nauwkeurig het effect op de baten van - wat zij noemen - de defusieschool moet worden vergeleken met de (aanwijsbare) stijging van de vaste lasten.

<sup>45</sup> Zie ook stroomschema in bijlage 2.

## Fase 2: Draagvlakmeting

Het draagvlak bij leraren, ouders en deelnemers komt mede tot uitdrukking in het draagvlak bij beide geledingen van de mr van de desbetreffende school. In de optiek van de raad is de mr van de school (locatie) hier de beslissende instantie. In deze fase gaat het dus met name om de legitimatie: heeft het plan genoeg achterban?

### Voorwaarden aan het initiatiefrecht voor de oudergeleding van de mr

In de hierboven geschetste globale randvoorwaarden bij de procedure is een belangrijke rol weggelegd voor de oudergeleding van de mr. Het initiatief vanuit de (oudergeleding van de) mr zal evenwel altijd gelegitimeerd moeten zijn door (een groot deel van) de achterban. Evenzo zullen initiatieven vanuit oudergroepen procedureel doorgeleid moeten worden via de mr. De mr is dus altijd het scharnier in de procedure.

Een eerste variant is het toebedelen van een initiatiefrecht aan de oudergeleding van de mr. De oudergeleding van de mr ontwikkelt, al dan niet in samenwerking met andere ouders van buiten de mr, een initiatief of concept. Dit concept wordt ingediend bij het bevoegd gezag, dat vervolgens een reactie opstelt. Dit initiatief zal echter wel gesteund moeten worden door de achterban. De mr is in deze variant dan ook verplicht een achterbanraadpleging te houden, waarbij de opkomst ten minste twee derde van de ouders moet zijn en ten minste twee derde van de stemmen vóór het initiatief is.

Een tweede variant die de raad voorstelbaar acht, is dat ouders die geen zitting hebben in de mr een initiatief ontwikkelen. Ook dan zal er voldoende draagvlak aangetoond moeten worden. Wanneer er een verzoek komt van een substantieel deel van de ouders (twee derde van de leerlingenpopulatie), zal (de oudergeleding van) de mr dit voorstel, voorzien van een plan, moeten doorgeleiden naar het bevoegd gezag.

In alle twee de genoemde varianten zal een raadpleging moeten plaatsvinden van de leraren op de desbetreffende school. Ook bij de leraren zal een twee derde meerderheid zich achter de interne of externe verzelfstandiging moeten scharen.

## Fase 3: Indiening bij bevoegd gezag en besluitvorming

De mr (oudergeleding) dient na raadpleging van ouders en leraren namens de betrokken initiatiefgroep het plan voor de interne of externe verzelfstandiging in bij het bevoegd gezag (artikel 6, lid 2, WMS). De volgende stap is dat mr en bevoegd gezag op overeenstemming gericht overleg voeren, waarbij ook de alternatieven worden gewogen.

Het schoolbestuur reageert binnen de vastgestelde termijn van drie maanden gemotiveerd op het voorstel tot interne of externe verzelfstandiging, gebaseerd op het ingediende plan en het gevoerde overleg. In deze fase gaat het met name om de uitvoerbaarheid van het plan: de gevolgen en de consequenties worden in kaart gebracht. Het bestuur zal het initiatief met name moeten toetsen op het effect op de continuïteit en levensvatbaarheid van de afzonderlijke scholen en van het geheel aan scholen vallend onder het bevoegd gezag.<sup>46</sup> Het bevoegd gezag gaat in op de implicaties voor elke school afzonderlijk en de implicaties voor het geheel, die meer zijn dan de optelsom van de gevolgen voor de afzonderlijke scholen. Het gaat bijvoorbeeld om de effecten van het initiatief op keuzevrijheid en toegankelijkheid. Daarbij zal in het bijzonder worden gekeken naar spreiding en omvang van de rechtspersonen en scholen en naar onderwijskundige en bestuurlijke diversiteit van het aanbod in het voedingsgebied. Maar ook de gevolgen voor personeel en leerlingen dienen aan bod te komen, en de gevolgen

<sup>46</sup> In voorkomende gevallen kan mogelijk ook de raad van toezicht in beeld komen, wanneer een interne of externe verzelfstandiging raakt aan de toezichtsbevoegdheden genoemd in de wet of statuten. Wanneer het gaat om het openbaar onderwijs, is uiteraard de gemeenteraad in beeld in het kader van zijn wettelijke taakuitoefening.

voor de voorzieningen. Wellicht kan het bevoegd gezag zelf alternatieven aandragen voor het initiatief.

Tevens zal in het geval van externe verzelfstandiging getoetst moeten worden of het initiatief ten minste voldoet aan de planningsnormen in de wetgeving en zal de school niet zeer zwak mogen zijn (of worden) voor wat betreft de onderwijskwaliteit. En zal er in voorkomende gevallen een regeling moeten worden getroffen voor de huisvesting (indien bijvoorbeeld de school geen zelfstandig gebouw heeft of doordecentralisatie heeft plaatsgevonden) en voor andere materiële zaken (nieuwe leermiddelen).

#### **Fase 4: Geschillenbeslechting bij uitblijven van overeenstemming**

Wanneer het op overeenstemming gericht overleg over interne of externe verzelfstandiging niet lukt, zal een geschil worden voorgelegd aan de landelijke geschillencommissie. De commissie toetst normaliter of de mr in redelijkheid zijn instemming aan een bepaald voorstel van het bevoegd gezag kan onthouden en doet een bindende uitspraak (artikel 32 lid 4 WMS). In het geval van een initiatiefrecht van de mr gaat het echter om een voorstel van de mr zelf. Artikel 31 van de WMS zal aangevuld moeten worden, omdat de geschillencommissie op dit moment alleen kennis kan nemen in het geval van een adviesgeschil, instemmingsgeschil, of interpretatiegeschil. De landelijke geschillencommissie wordt zo expliciet de bevoegdheid gegeven om initiatieven van de mr te toetsen. Er zal tevens – zoals dat voor de andere typen geschillen al geregeld is – een artikel in de WMS toegevoegd moeten worden over de (procedurele) wijze van afdoening van een geschil rond een initiatief van de mr. Het ligt voor de hand dat hierin ook de mogelijkheid van bemiddeling door de commissie is opgenomen, zoals dat reeds voor de andere typen geschillen is geregeld.

De raad maakt ten aanzien van de binding van het bevoegd gezag aan de uitspraken van de geschillencommissie een onderscheid.

Bij de *interne* varianten voor verzelfstandiging is de uitspraak *bindend* voor het bevoegd gezag (conform dus de uitspraken bij andere uitspraken over instemmingsrecht enzovoort). Hierop uitgezonderd zijn initiatieven die betrekking hebben op de richting van de school: in deze kwesties geldt het primaat van het bevoegd gezag (het bevoegd gezag is drager/verantwoordelijke voor de richting van de school) en het bestuur van de rechtspersoon (het bestuur moet niet gedwongen zijn de statuten aan te passen op grond van een initiatief van de mr). In deze zaken is de uitspraak van de commissie niet bindend, maar een advies, vergelijkbaar met de uitspraak van de huidige klachtencommissies.

Bij *externe* varianten (blijvende afsplitsing) vindt er ook een redelijkheidstoetsing plaats, maar is de uitspraak een *niet-bindend* advies. Het bevoegd gezag zal dit advies onder meer vanwege het draagvlak ter harte nemen, maar kan niet gebonden worden aan de uitspraak. Het primaat van het bevoegd gezag in de finale afweging moet in deze situaties blijven gelden: het bestuur is uiteindelijk juridisch verantwoordelijk (en aansprakelijk) voor de instandhouding en kwaliteit van alle scholen afzonderlijk en voor het geheel aan scholen onder zijn bevoegd gezag. Dit laat onverlet de (zware) motiveringsplicht die het bevoegd gezag ook in deze variant heeft.

Uiteraard blijft er voor de initiatiefnemers de mogelijkheid om een zelfstandige school te stichten. Wanneer daarvan sprake is, is er een limitatieve toets nodig door de minister in het kader van de planvoorzieningen. Zo zal de minister moeten toetsen of de school in het kader van de bekostiging voldoet aan de normen en – aan de hand van een inspectiebericht – bezien of de

school niet zeer zwak is. In paragraaf 3.1 is aangegeven dat wat de raad betreft in situaties van een bestuurlijk monopolie de stichtingsnormen moeten worden aangepast en dat de stichtingssystematiek en de criteria in zijn algemeenheid nader onderzocht moeten worden.

Als het voorstel voldoet aan de wettelijke eisen, zal er bij de gevallen van initiatieven voor *interne* verzelfstandiging sprake zijn van een omkering van de bewijslast. Dit houdt in: als twee derde van de ouders en twee derde van de leraren achter het initiatief staan en aan alle wettelijke voorwaarden van een zorgvuldige procedure is voldaan (zoals met betrekking tot het plan), moet ervan uit worden gegaan dat het initiatief gehonoreerd moet worden, tenzij het bevoegd gezag in redelijkheid niet aan het initiatief gehouden kan worden. Voordeel van de geschillenprocedure is daarenboven dat de geschillencommissie kan bemiddelen, waardoor de zaak mogelijk niet op de spits gedreven wordt.

Dit hoofdstuk bevat de hoofdconclusie van het advies en vier concrete aanbevelingen. De hoofdboodschap is dat er recht moet worden gedaan aan initiatieven tot een bepaald onderwijsaanbod vanuit groepen ouders, maar dat een besluit tot externe verzelfstandiging (afsplitsing) pas na overweging van andere alternatieven en na een zorgvuldige procedure tot stand kan komen.

# 4

## Conclusie en aanbevelingen

### 4.1

#### Conclusies: zorgvuldige facilitering initiatieven oudergroepen

De raad heeft vanaf 2002 (*Wat scholen vermogen*) consistent gepleit voor met waarborgen omklede facilitering van initiatieven door ouders en leraren, binnen en buiten het bestaande bestuurlijke verband. De vraag van de minister om een nadere inkleding van een dergelijke procedure specifiek voor oudergroepen is mede een direct uitvloeisel van deze aanbeveling door de raad.

Binnen de kaders van artikel 23 Grondwet, dat tot op heden wordt uitgelegd als primair gericht op de vrijheid van de verstrekker (het bevoegd gezag), acht de raad facilitering van ouderinitiatieven tot op zekere hoogte mogelijk. De vrijheid van de 'producent', specifiek met betrekking tot de richting en inrichting, is niet absoluut. Ook onder de huidige wetgeving kan een bevoegd gezag bijvoorbeeld niet zo maar een school van richting doen veranderen; daarvoor is instemming nodig van de mr. Er is dus voor wat betreft het vastleggen of omzetten van de richting van de school al een zeker 'mede-eigenaarschap' van de ouders. Evenzo heeft de mr instemmingsrecht bij verandering van de onderwijskundige doelstellingen van de school. Het zou volgens de raad zo moeten zijn dat het bestuur velerlei contacten onderhoudt, zich informeert, zich verantwoordt, en periodiek bijhoudt welke veranderingen wenselijk zijn in de vormgeving van de inrichting en de invulling van de grondslag, waarbij rekening wordt gehouden met de wensen van de ouders.

De nadere uitwerking van initiatiefrecht gericht op interne of externe verzelfstandiging laat mogelijkheden zien, maar vraagt ook om een zorgvuldige, afgewogen benadering en een met waarborgen omklede procedure, die recht doet aan de balans die er moet zijn tussen de gerechtvaardigde en duurzame wens van een groep ouders en de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de instandhouding en kwaliteit van alle scholen onder zijn gezag.

Eenzijds kunnen ouders door middel van een initiatiefrecht hun keuzevrijheid en betrokkenheid als burger tot uitdrukking brengen. Anderzijds wijst de raad nadrukkelijk ook op mogelijke risico's en (negatieve) neveneffecten van interne of externe verzelfstandiging. Deze kunnen er zijn als het gaat om aspecten van doelmatigheid (versnippering van middelen; meer scholen met een vaste voet), van toegankelijkheid (toelating alleen voor ouders die het concept onderschrijven; aanscherping van het toelatingsbeleid van bijzondere scholen om eventuele

potentiële 'uitstappers' buiten de deur te houden) en ook van sociale cohesie (meer 'aparte' scholen; initiatieven alleen ontplooid door ouders met voldoende kennis en middelen, dan wel door zaakwaarnemers voor bepaalde groepen minder mondige ouders). Op het gebied van keuzevrijheid kunnen zowel positieve als negatieve effecten optreden. Enerzijds komen er meer concepten, programma's, enzovoort, anderzijds zullen ouders die niet het desbetreffende concept onderschrijven hun kind moeten uitschrijven; in die zin kan het voor die ouders het aanbod beperken.

## 4.2 Centrale afweging: externe verzelfstandiging of afsplitsing pas na overweging andere alternatieven

Er zijn verschillende varianten denkbaar om gehoor te geven aan een duurzame wens bij een grote groep ouders op een bepaalde school om tot een bepaald aanbod van onderwijs te komen. De raad onderscheidt hier interne en externe verzelfstandiging. De lijn van de raad is dat eerst gewerkt wordt aan de invulling van interne verzelfstandigingsmogelijkheden, voordat gewerkt wordt aan externe verzelfstandigingsmogelijkheden.<sup>47</sup> Er is de zwaarste variant die juridisch neerkomt op (af)splitsing door middel van een bestuurlijke overdracht naar een ander of nieuw bestuur dat wel bereid is te voldoen aan de wens van het desbetreffende ouderinitiatief. Dit is echter volgens de raad een variant die pas aan de orde kan zijn nadat andere, minder bezwarende varianten zijn gewogen en nadat een op overeenstemming gericht overleg tussen de mr en het bevoegd gezag niet tot resultaten heeft geleid.

### Aanbeveling 1: Aanbodvariëteitsbeleid door het bevoegd gezag

Het ontstaan van een situatie van onvrede waarbinnen initiatieven tot interne of externe verzelfstandiging opkomen, kan voorkomen worden door preventief beleid van het bestuur gericht op het onderkennen van wijzigingen in de wensen van (aankomende) ouders. De wetgever zou in de visie van de raad in eerste instantie moeten denken aan een regeling van een variëteitsbeleid door het bevoegd gezag: een periodieke toets (één keer in de vier jaar) waarbij het bevoegd gezag nagaat of het aanbod van de scholen voldoet aan de duurzame wens van ouders in een bepaald gebied (in brede zin: identiteit, onderwijskundige inrichting, profiel). Deze consultatie is feitelijk al een onderdeel van de (mogelijk aan te wijzen) codes voor goed bestuur, waarin immers als onderdeel is opgenomen de afstemming met en verantwoording aan de ouders en andere belanghebbenden binnen en buiten de school (artikel 171 lid 5c WPO, artikel 103 lid 5c WVO). Het vo-veld heeft via het project *Vensters voor verantwoording*, waar in de indicatorenset een onderdeel is opgenomen over de tevredenheid van ouders over het onderwijs, al een aanzet gegeven tot periodieke toetsing en bijstelling van het aanbod. De vragen die onderdeel zijn van de indicator over oudertevredenheid, kunnen op het punt van de aanbodvariëteit aangevuld worden.

De uitslag van het onderzoek kan aanleiding zijn om in overleg te treden met de mr. Voor wat betreft richtinguitbreiding van de school/vestiging hoeft dat in het voortgezet onderwijs weinig problemen op te leveren (er is geen toestemming nodig van de minister).<sup>48</sup> Voor wat betreft het primair onderwijs moet omzetting makkelijker worden, wanneer duidelijk is gebleken dat bij een bepaalde school behoefte is aan richtinguitbreiding (artikel 84 WPO) en het bevoegd gezag deze wens honoreert.

<sup>47</sup> De casus van het gymnasium Celeanum laat zien dat zo een gefaseerde benadering aansluit op de praktijk en tot wederzijdse overeenstemming kan leiden.

<sup>48</sup> Tenzij uiteraard sprake is van een combinatie van openbaar en bijzonder onderwijs.

Voor het voortgezet onderwijs kunnen de geïnventariseerde wensen deel uitmaken van het overleg in het kader van het regionaal plan onderwijsvoorzieningen. Tevens bestaat adviesbevoegdheid van de mr voor het aangaan of belangrijk wijzigen van een duurzame samenwerking, waaronder een regionaal plan onderwijsvoorzieningen valt. Een eventuele wijziging van het school-/leerplan valt uiteraard onder het instemmingsrecht van de mr.

### **Aanbeveling 2: Vergroten stichtingsmogelijkheid in monopoliegebieden en onderzoek naar interpretatie en gebruik begrip richting bij stichting**

De mogelijkheid voor ouders om zelf een initiatief te starten door een school te stichten, is op dit moment door de planningssystematiek in de meeste gevallen nagenoeg onmogelijk.

In de visie van de raad kunnen de mogelijkheden tot stichting in bepaalde gebieden met een bestuurlijk monopolie vergroot worden. De raad heeft hiertoe in dit advies zijn aanbevelingen uit *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* uit 2008 herhaald. Een verwante maatregel is het makkelijker maken van splitsing en afsplitsing in die monopoliegebieden (voor zover dit het voortgezet onderwijs betreft).

De raad heeft kennisgenomen van de behandeling van het (inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen) wetsvoorstel inzake de fusietoets.<sup>49</sup> Daarin is door de minister aan de Kamer toegezegd, te voorzien in een juridisch advies “over het verschil tussen pedagogische inrichting en denominatieve inrichting in het kader van vrijheid van onderwijs, school en planning”. De raad merkt hierbij op dat het volgens de raad gaat om de interpretatie c.q. verbreding van het begrip richting bij de stichting van scholen, en niet om de inrichting. Dat laatste zou alleen kunnen in het geval van een richtingvrije planning, maar deze weg is niet gevolgd en niet uitvoerbaar gebleken.<sup>50</sup> De raad vraagt zich af of er naast levensbeschouwelijke of godsdienstige richtingen (zoals de thans geldende interpretatie is) ook sprake zou kunnen zijn van ‘pedagogische richtingen’. De raad kan zich voorstellen dat bij stichting materiële criteria worden gehanteerd, aansluitend bij de huidige systematiek: statutaire grondslag, draagvlak (voldoende potentieel), interne consistentie en duurzaamheid (ten minste een schoolgeneratie bediend hebbend), maar dat precieze criteria en consequenties nader en grondig doordacht moeten worden.<sup>51</sup> Een onderwijsjuridisch advies hierover kan de raad daarom ondersteunen.

### **Aanbeveling 3: Afsplitsing of externe verzelfstandiging pas na uitwerking en afweging van interne verzelfstandigingsvarianten**

Ook als het gaat om de wens tot verzelfstandiging zijn volgens de raad eerst andere, ‘lichtere’ varianten te overwegen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een initiatief dat in een tijdelijk of permanent programma op een school wordt geïmplementeerd (initiatiefschool en programma-school). Dergelijke vormen van interne verzelfstandiging kunnen nader worden gesystematiseerd naar de mate waarin ze betrekking hebben op enkele of meerdere programmatische en organisatorisch-financiële facetten. In 2010 zal de raad op verzoek van de Tweede Kamer een advies hierover uitbrengen.<sup>52</sup> Een stap verder is dan dat de school – bijvoorbeeld in een coöperatie – wordt bestuurd door een ander bevoegd gezagsorgaan of door meerdere bevoegde gezagsorganen (gastschool). Tot slot is de laatste variant die van de afsplitsing van een bestaand bestuur, de volledige verzelfstandiging of permanente overdracht. Ook wanneer

49 EK 2009-2010, 32 040, nr. A.

50 Het voorstel tot ‘richtingvrije planning’ is niet doorgezet, zie Stcrt. 14 december 2004, nr. 241.

51 Zie ook Onderwijsraad, 2005b.

52 Zie het in het werkprogramma 2010 van de raad aangekondigde advies over interne organisatievormen en externe krachten, *Vervelfstandiging in het onderwijs II*.

vanaf het begin een sterke wens is tot bijvoorbeeld externe verzelfstandiging in de vorm van een categoriale school, zullen eerst vormen van interne verzelfstandiging uitgewerkt moeten worden en zal eerst een dialoog tussen bevoegd gezag, initiatiefnemers en docenten gevoerd moeten worden via op overeenstemming gericht overleg.

#### **Aanbeveling 4: In alle varianten procedure via de mr (WMS)**

In alle varianten is een procedurele waarborg nodig via de mr, waarbij er ook in alle gevallen een robuust draagvlak moet zijn bij de ouders van de desbetreffende school(locatie). Ook zal binnen het docententeam werkzaam op de desbetreffende school een twee derde meerderheid zich moeten kunnen vinden in de nieuwe constellatie: initiatiefschool, programmaschool, gastschoolschap of overdracht (naar een bestaande of nieuwe rechtspersoon).

De raad heeft globaal een aantal procedurele randvoorwaarden beschreven, die gelden voor alle varianten, zoals het indienen van een plan met daarin bijvoorbeeld beschreven de te verwachten kosten en baten van het initiatief en op overeenstemming gericht overleg tussen initiatiefnemers en bevoegd gezag.<sup>53</sup> Het is mogelijk dat een (interne of externe) verzelfstandiging opgevat kan worden als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang voor de meerderheid van of alle scholen van het desbetreffende bestuur (zie artikel 16 lid 1 WMS). Om duidelijk te maken dat een initiatiefrecht vanuit een bepaalde school echt een zaak is van de mr van die school, zou artikel 16 lid 1 WMS dit expliciet moeten vermelden.

Uiteindelijk zal het initiatief getoetst moeten worden via het initiatiefrecht van de mr en – in laatste instantie – bij een geschillenprocedure bij de landelijke geschillencommissie. Om de geschillencommissie bevoegd te maken moet tevens artikel 31 WMS aangepast worden; immers, het betreft hier een geschil over een initiatief van de mr, waar de commissie onder de huidige WMS geen kennis van kan nemen. Vervolgens zal een specifiek artikel in de WMS een nadere regeling moeten treffen over de procedure en de termijnen. Uiteraard kan daarin worden opgenomen – zoals ook nu voor de instemming, advies en interpretatiegeschillen – dat de commissie een bemiddelingsvoorstel kan doen.

Bij een beoordeling van een initiatief tot verandering (of liever uitbreiding) van de richting van een school of een initiatief tot *externe* verzelfstandiging geldt volgens de raad het primaat van het bevoegd gezag (bestuur van de rechtspersoon).<sup>54</sup> In een geschil zal de geschillencommissie dan ook bij dergelijke initiatieven geen bindende uitspraak kunnen doen, maar slechts een *advies* kunnen geven. Dit laat onverlet dat het bevoegd gezag ook in zulke gevallen een verzoek tot uitbreiding/aanpassing van de richting of een wens tot overdracht zeer serieus moet nemen en het advies ter harte moet nemen. Tevens blijft er – zij het dat deze door de vigerende wetssystematiek strak is ingekaderd – de stichtingsmogelijkheid voor ouders die een andere school willen.

De raad is van oordeel dat wanneer de mr geconstateerd heeft dat er sprake is van een *twee derde meerderheid* (van ouders én leraren op de desbetreffende school) voor het initiatief tot *interne* verzelfstandiging (aangeduid als initiatiefschool of programmaschool, niet betrekking hebbend op richting), de bewijslast ten aanzien van de afwijzing verschuift naar het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zal dan moeten aangeven waarom er zwaarwegende gronden zijn om het initiatief van de mr toch niet te honoreren. Voorshands zal de geschillencommissie ech-

<sup>53</sup> Zie ook het schema in bijlage 2.

<sup>54</sup> Verandering van richting kan aanpassing van de statuten betekenen. Een zekere onderlinge inschikkelijkheid tussen richtingen is overigens aantrekkelijker dan een 'gevecht' tussen richtingen om dominantie.



ter moeten uitgaan van de redelijkheid en uitvoerbaarheid van het initiatief, mits is voldaan aan de procedure. Het bevoegd gezag is in zulke gevallen – net zoals bij de andere uitspraken van de geschillencommissie voor de medezeggenschap – gebonden aan de uitspraken.

Bij *externe* verzelfstandiging ligt de zaak anders. Uiteindelijk kan het bevoegd gezag gemotiveerd aangeven niet te kunnen voldoen aan een dergelijk initiatief. In de ogen van de raad zal het bevoegd gezag daarbij wel in op overeenstemming gericht overleg met de mr moeten nagaan hoe hij op een andere, voor de organisatie en voor ouders aanvaardbare manier, tegemoet kan komen aan de wensen van de ouders.<sup>55</sup> Ook de mr zal overigens aan dit criterium van de 'minste pijn'<sup>56</sup> moeten voldoen bij het indienen van het plan. 'Opting out' of externe verzelfstandiging (volledige afsplitsing) is pas aan de orde wanneer alle andere opties zijn uitgewerkt en niet toereikend zijn gebleken. Voorop staat dat de wetgever ook via andere wegen tegemoet kan komen aan initiatieven of wensen van oudergroepen met betrekking tot het onderwijsaanbod (zie aanbevelingen 1 en 2).

In een vervolgadvis *Verzelfstandiging in het onderwijs II* gaat de raad nader in de verschillende varianten voor interne verzelfstandiging, waarbij onder meer programmatische, financiële, personele en arbeidsvoorwaardelijke aspecten en kwesties rondom huisvesting en communicatie aan de orde komen.

<sup>55</sup> Zie in analogie het overleg dat gemeenten en schoolbesturen voeren met betrekking tot bestrijding segregatie en huisvesting.

<sup>56</sup> Dit is een criterium gehanteerd in het bestuursrecht: de uit een besluit voortvloeiende lasten mogen niet zwaarder zijn dan strikt noodzakelijk.

## Afkortingen

brin	basisregistratie instellingen
gmr	gemeenschappelijke medezeggenschapsraad
mr	medezeggenschapsraad
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OOZ	Openbaar Onderwijs Zwolle en Regio
OSZG	Onderwijsstichting Zelfstandige Gymnasia
po	primair onderwijs
PTC	Projectgroep Toekomst Coleanum
vo	voortgezet onderwijs
vto	versterkt talenonderwijs
WMS	Wet medezeggenschap op scholen
WPO	Wet op het primair onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

## Geraadpleegde deskundigen

Mevrouw A. Bus, Openbaar Onderwijs Zwolle  
Mevrouw H. Damhof, Openbaar Onderwijs Zwolle  
De heer R. Flippo, BMC Advies  
De heer K. van Haaften, Projectgroep Toekomst Celeanum  
De heer T. Hissink Muller, Projectgroep Toekomst Celeanum  
De heer P. Kok, Projectgroep Toekomst Celeanum  
De heer H.J. Luth, Besturenraad  
De heer B. Mom, Verenigde Bijzondere Scholen  
De heer J. Schraven, Service Centrum Scholenbouw  
De heer A. van der Ven, CPS  
Mevrouw A. Zandbergen, Projectgroep Toekomst Celeanum

## Literatuur

- Bos, G.J., Boogers, M., Looise, J., Mom, B., Ven, A. van der, Verbeeck, C. & Warnders, P. (2009). *Defuseren: de harde feiten*. Amersfoort: CPS.
- Herwijer, L. & Vogels, R. (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: SCP.
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Meer, M. van der & Ploeg, S. van der (2007). *Particuliere B-3 scholen 2007-2008*. Amsterdam: Regioplan.
- Nolen, M.F. & Huisman, P.W.A (2009). "Goed toezicht bij goed bestuur"; Een bespreking van het Wetsvoorstel Goed onderwijs, goed bestuur. *School en Wet*, 89(5), 6-16.
- Onderwijsraad (2002). *Wat scholen vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Een voorwerp van aanhoudende zorg*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005a). *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005b). *Adviesvraag inzake richting –Stichting Koptisch Orthodoxe Studie en Cultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *Leraarschap is eigenaarschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009). *De stand van educatief Nederland 2009*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010). *Ouders als partners*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Zoontjens, P.J.J. (2003). *Het beweeglijke recht op onderwijs*. Oratie Universiteit van Tilburg. Den Haag: Boom.

# Bijlage 1

Adviesvraag



> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Onderwijsraad  
Prof. dr. A.M.L. van Wieringen  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag

Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag  
www.minocw.nl

**Contactpersoon**

Rien Rcuw

T +31-70-412 2944  
m.a.rcuw@minocw.nl  
IPC 5200

**Onze referentie**

Kennis 39080

Datum **23** maart 2009  
Betreft Initiatiefrecht ouders tot uittreding

Geachte heer van Wieringen,

Eind vorig jaar heb ik samen met de beide staatssecretarissen uitvoerig met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld over de menselijke maat in het onderwijs, op basis van onze brief aan de Tweede Kamer van 28 november 2008 en van uw advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. In de brief presenteerden we zogeheten denkrichtingen om legitimatie en keuzevrijheid, twee cruciale waarden voor de menselijke maat, te bevorderen.

Een van de denkrichtingen die we verder willen verkennen is de mogelijkheid van het uittreden van een school uit een bestuurlijk verband van scholen. Graag wil ik u uitnodigen om aan deze verkenning een bijdrage te leveren door te adviseren over de mogelijkheden, onmogelijkheden en effecten van het uittreden uit een bestuurlijk verband. We denken hierbij aan een initiatiefrecht voor ouders in het primair en voortgezet onderwijs om het bestuur te verzoeken om met een school uit het bestuurlijk verband te treden. We kiezen voor een recht voor ouders omdat zij vanouds een sleutelrol vervullen in de ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs. Tegelijk kan zo'n recht niet buiten besturen om worden uitgeoefend, ook aan hun positie moet recht worden gedaan bij de mogelijkheid van uittreden. Verder verzoek ik u om expliciet aandacht te besteden aan de positie van het personeel wanneer ouders een verzoek willen doen om uit te treden.

De gevolgen van de introductie van de mogelijkheid tot uittreden zijn groot, zeker op juridisch en financieel terrein. Dat geldt zowel op het niveau van de besturen en scholen als ook op het niveau van het stelsel. Allerlei ongewenste neveneffecten kunnen optreden, onder meer op segregatie in het onderwijs. Een cruciale randvoorwaarde is dat de kwaliteit van het onderwijs verzekerd is en blijft. Verder moet oneigenlijk gebruik en misbruik worden voorkomen.

Ik wil u vragen om de gevolgen, de mogelijke effecten en neveneffecten van het initiatiefrecht tot uittreden in het funderend onderwijs in kaart te brengen, vervolgens om mogelijke varianten van uittreding te analyseren en af te wegen. Een belangrijke vraag daarbij is of de baten van een dergelijk initiatiefrecht opwegen tegen de kosten. Verder verzoek ik u om aandacht te geven aan de

vraag of en wat dit recht toevoegt aan de bestaande mogelijkheden om intern en extern te verzelfstandigen (vergelijk ook uw advies *Variëteit in schaal* uit 2005).

Ik verwacht uw advies aan het eind van 2009 te mogen ontvangen.

  
dr. Ronald H.A. Plasterk  
De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

**Datum**  
9 maart 2009  
**Onze referentie**  
Kennis





## **Bijlage 2**

Procedureschema bij interne en externe verzelfstandiging

Figuur x: Procedureschema bij interne en externe verzelfstandiging

