

Vergaderjaar 2010–2011

32 760

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met verzelfstandiging van dislocaties

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 juni 2011

De leden van de verschillende fracties ben ik erkentelijk voor hun inbreng. Het doet mij genoegen dat de leden van de VVD-, de SP- en de D66-fracties hebben kennisgenomen, dat de leden van de PvdA- en de SGP-fracties met belangstelling hebben kennisgenomen, en dat de leden van de CDA-fractie met genoegen hebben kennisgenomen van dit wetsvoorstel. In deze nota naar aanleiding van het verslag zal ik ingaan op de vragen die zijn gesteld. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen. Waar dat de beantwoording ten goede komt, zijn gelijklopende vragen samen genomen.

Wettelijke uitwerking van de verzelfstandiging

De leden van de VVD-fractie vragen om te beginnen naar de verhouding tussen de discretionaire bevoegdheid van de minister om een school onder de opheffingsnorm open te houden, en het besluit tot het verzelfstandigen van een dislocatie of nevenvestiging.

Het wegnemen van de wettelijke barrière om dislocaties te verzelfstandigen zou tot het ongewenste neveneffect kunnen leiden dat het overblijvende deel van de school onder de opheffingsnorm komt. Om dat te voorkomen is de bepaling in het voorstel van wet opgenomen dat de minister het verzoek tot verzelfstandiging van een dislocatie slechts inwilligt als aannemelijk is (blijkend uit een prognose), dat het overblijvende deel van de school gedurende ten minste 15 jaar kan worden voortgezet.

De discretionaire bevoegdheid in het kader van kleine scholen is van toepassing op het overblijvende deel van de school. Mocht dat in de toekomst in stand worden gehouden op basis van het instrument «gemiddelde schoolgrootte» (artikel 157 van de Wet op het primair onderwijs), dan geldt dat de minister de bevoegdheid heeft om het overblijvende deel van de school met in achtneming van de voorwaarden tijdelijk te laten voortbestaan met minder dan 23 leerlingen. Deze discretionaire bevoegdheid zal dus pas kunnen worden toegepast nadat de dislocatie is verzelfstandigd. Gezien het feit dat het leerlingenaantal van het overblijvende deel van de school volgens de prognose gedurende

ten minste 15 jaar boven de opheffingsnorm zal moeten liggen, valt te verwachten dat een eventueel beroep op genoemde discretionaire bevoegdheid van de minister pas ná 15 jaar na verzelfstandiging van de dislocatie in beeld zal komen.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de VVD of het mogelijk is om leerlingenpopulaties uit verschillende gemeenten samen te voegen en een dislocatie te verzelfstandigen zodat deze als school voorziet in onderwijs voor een grotere regio.

Als het voedingsgebied van een dislocatie verschillende gemeenten omvat, bestaat de mogelijkheid om bij de beoordeling van een verzoek om verzelfstandiging ook rekening te houden met mogelijke instroom van leerlingen uit andere gemeenten. Een school kan echter alleen een dislocatie hebben in de gemeente waar ook het hoofdgebouw van deze school is gelegen.

De leden van de VVD-fractie wijzen erop dat de gemeenten door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op de hoogte zullen worden gebracht van een besluit tot verzelfstandiging van een dislocatie, en vragen welke mogelijkheden de gemeente heeft om bezwaar tegen dit besluit te maken.

Omdat de gemeente verantwoordelijk is voor de huisvesting van scholen is het belang van de gemeente rechtstreeks betrokken bij het besluit van de minister. Dit betekent dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente een belanghebbende is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en dus de mogelijkheid heeft om bezwaar te maken tegen het besluit tot verzelfstandiging.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de keuze van de minister om een dislocatie te verzelfstandigen, een discretionaire bevoegdheid is, en vragen hoe de schijn van willekeur zal worden voorkomen als de keuze van de minister afhankelijk is van een concrete situatie en het op het oog subjectieve criterium van een te kleine afstand. Ook de leden van de CDA-fractie vragen waarom gekozen is voor een discretionaire bevoegdheid om een dislocatie voor verzelfstandiging in aanmerking te brengen, en zien graag toegelicht hoe het begrip «te kleine afstand» zal worden uitgelegd. De leden van de SGP-fractie vragen waarom het oordeel over verzelfstandiging van een vestiging bij de minister ligt en niet bij de gemeente.

De verzelfstandiging van een dislocatie wordt in eerste instantie slechts mogelijk gemaakt onder bepaalde voorwaarden die dwingendrechtelijk van aard zijn. De verzelfstandiging valt in die zin dus niet onder de vrije beslissingsruimte van de minister. Of een dislocatie mag verzelfstandigen, zal vooral worden getoetst aan de eisen uit de wet. Met andere woorden: voldoet de dislocatie aan de stichtingsnorm op het moment van verzelfstandigen, voldoet het overblijvende deel van de school aan de opheffingsnorm en kan aan deze normen ten minste 15 jaar worden voldaan? Deze voorwaarden komen overigens overeen met de voorwaarden bij de procedure, bedoeld in artikel 84 van de Wet op het primair onderwijs (de voorwaarden om een school om te zetten, een school uit te breiden met openbaar of bijzonder onderwijs dan wel een school te verplaatsen). Er is niet gekozen voor de gemeentelijke scholenplanprocedure, omdat de dislocatie waar het hier om gaat, in veel gevallen al min of meer als zelfstandige school functioneert. En anders dan bij schoolstichting op basis van de gemeentelijke scholenplanprocedure moet de verzelfstandigde dislocatie op grond van onderhavig wetsvoorstel direct, dus zonder een aanlooptermijn van vijf jaar, aan de stichtingsnorm voldoen. Bovendien heeft de gemeente in de praktijk al medewerking gegeven aan de huisvesting van deze dislocaties. Gelet hierop ligt het niet voor de hand dat bij een verzelfstandiging van een dislocatie de gemeentelijke

scholenplanprocedure wordt doorlopen. In vergelijking met de laatstgenoemde procedure zal dat een schooljaar kunnen schelen, en leidt de eenvoudige procedure ook tot minder uitvoeringslasten.

De systematiek voor de berekening van stichtings- en opheffingsnormen in een gemeente wordt door dit wetsvoorstel niet gewijzigd en zal geen verdere uitwerking behoeven in een algemene maatregel van bestuur. Het is echter niet de bedoeling dat bijvoorbeeld een «oud kleuterschoolgebouw» dat zich op hetzelfde terrein bevindt als het schoolgebouw, wordt aangemerkt als dislocatie die voor verzelfstandiging in aanmerking zou moeten komen. Daarmee zou voorbij worden gegaan aan het doel van dit wetsvoorstel. Daarom is in de memorie van toelichting het voorbeeld van «een te kleine afstand» genoemd. In dit soort gevallen heeft de minister de (discretionaire) bevoegdheid niet akkoord te gaan met een verzelfstandiging van een dislocatie. Kortom: ieder verzoek tot verzelfstandiging wordt op zijn eigen merites beoordeeld waarbij de objectiviteit leidend is. Er zal, indien de gegevens dat vragen, overleg plaatsvinden met de aanvrager om zo een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de plaatselijke omstandigheden en situatie.

De leden van de CDA-fractie vragen, naast een toelichting over de invulling van de discretionaire bevoegdheid van de minister en het begrip «te kleine afstand» naar een nadere toelichting over de wijze waarop de prognoses tot stand moeten komen.

Een prognose ten behoeve van de verzelfstandiging van dislocaties of nevenvestigingen zal op dezelfde wijze tot stand moeten komen als een prognose die wordt opgesteld ten behoeve van nieuwe basisscholen die via de planprocedure voor bekostiging in aanmerking worden gebracht. Dat betekent dat vanuit demografische gegevens binnen het voedingsgebied het verwachte aantal leerlingen, hierbij rekening houdend met deelname aan en belangstelling voor het onderwijs van de betreffende richting, kan worden geprognosticeerd.

De leden van de PvdA-fractie, die toejuichen dat dit wetsvoorstel belemmeringen wegneemt om dislocaties en nevenvestigingen van scholen te verzelfstandigen, vragen of de regering kan toelichten of de achterliggende problematiek ook in andere onderwijssectoren speelt. Komt de regering nog met voorstellen voor deze sectoren, en weet zij of er behoefte bestaat aan mogelijkheden tot verzelfstandiging, zo vragen deze leden.

Op dit moment kunnen dislocaties in het primair onderwijs bijna niet verzelfstandigen als gevolg van een barrière die in de Wet op het primair onderwijs zit, terwijl dat toch wenselijk kan zijn in bijvoorbeeld nieuwbouwwijken. De barrière, het probleem, is als volgt. Bij de berekening van het aantal leerlingen dat de dislocatie zal bezoeken, mogen de leerlingen die wonen binnen een redelijke afstand van een openbare school of van een bijzondere school van de betreffende richting en voor wie plaatsruimte is op die school, niet worden meegeteld. Omdat een dislocatie in feite zo'n bestaande vergelijkbare school is, betekent dit dat de leerlingen die onderwijs volgen op die dislocatie niet in de prognose mogen worden meegenomen (ook al gaat het om leerlingen die op de nieuwe school zijn of zullen worden ingeschreven). In lijn hiermee kunnen ook nevenvestigingen verzelfstandigen.

Deze problematiek speelt in veel mindere mate in andere onderwijssectoren, omdat de stichtingssystematiek per onderwijssector verschillend is: de barrière die in de Wet op het primair onderwijs zit, zit niet in andere onderwijswetten. Deze verschillen houden verband met de leeftijd – en de daarmee samenhangende zelfstandigheid – van een leerling in een bepaalde onderwijssector. Voor jonge kinderen is het van belang dat er een school in de buurt is.

Bovendien kent de Wet op het voortgezet onderwijs overigens de mogelijkheden tot splitsing (artikel 65) en afsplitsing (artikel 72) van schoolsoorten. Hiervan wordt de laatste jaren steeds meer gebruik gemaakt. Door deze mogelijkheden is er voor wat betreft het voortgezet onderwijs geen aanleiding voor aanvullend beleid. Naast dit wetsvoorstel zullen gelet daarop geen nadere voorstellen worden gedaan voor de andere onderwijssectoren.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het initiatief om een dislocatie of nevenvestiging te verzelfstandigen, ook op de dislocatie of nevenvestiging zelf kan liggen, of dat alleen het bevoegd gezag het initiatief kan nemen. Ook de leden van de fractie van D66 vragen wie besluit tot verzelfstandiging, en op welke wijze de ouders en leraren hierbij betrokken zijn. De leden van de SP-fractie wijzen erop dat een verzelfstandiging van een dislocatie belangrijke veranderingen voor het personeel met zich brengen, en vragen waarom er niet voor gekozen is om het personeel instemmingsrecht te geven bij verzelfstandiging van een dislocatie.

Evenals de tekst van het reeds bestaande artikel 84 van de Wet op het primair onderwijs (omzetting, uitbreiding of verplaatsing van een school) sluit de tekst van het voorgestelde artikel 84a van de Wet op het primair onderwijs niet uit dat een ander dan het bevoegd gezag het initiatief neemt. Indien een ander het initiatief neemt, zal diegene dat alleen kunnen doen met instemming van het bevoegd gezag. Het is immers het bevoegd gezag – en niet een ander – dat een school in stand houdt en eventueel kan overdragen (zie artikel 47, 48 en artikel 55 van de Wet op het primair onderwijs).

Het personeel van een school heeft een aanstelling bij het bevoegd gezag van deze school en dus niet bij de school zelf. Bij een belangrijke inkrimping van een school als gevolg van een verzelfstandiging van een dislocatie betekent dit dat het personeel in dienst blijft bij het bevoegd gezag. De medezeggenschapsraad heeft in elk geval adviesrecht met betrekking tot een daartoe strekkend (voorgenomen) besluit.

Maar waar het de regeling van de gevolgen van dit besluit voor personeel en ouders betreft, heeft zowel het personeelsdeel als het ouderdeel van de medezeggenschapsraad instemmingsrecht op grond van de artikelen 12, eerste lid, onder a, en 13, onder a, van de Wet medezeggenschap op scholen.

Nu zowel het personeelsdeel als het ouderdeel instemmingsrecht heeft bij de regeling van de gevolgen van het verzelfstandigingsbesluit, zijn de belangen van personeel en ouders voldoende gewaarborgd. Daarom behoeft deze wet op dit punt niet te worden gewijzigd.

De leden van de SP-fractie merken op dat het goed is dat er regels bestaan omtrent de stichting van een nieuwe school, en dat het een schoolbestuur veel inspanning kost om een nieuwe school te stichten. In hoeverre is de mogelijkheid om nevenvestigingen en dislocaties te verzelfstandigen van invloed op de stichting van een nieuwe school van een ander bestuur, zo vragen deze leden. Ook de leden van de D66-fractie vragen of het verzelfstandigen van een dislocatie een negatief effect zal hebben op de mogelijkheid tot het stichten van nieuwe scholen, en hoeveel bestaande mogelijkheden voor het stichten van een nieuwe school zullen verdwijnen als de genoemde 250 dislocaties verzelfstandigen.

Ervan uitgaande dat het gaat om de stichting door een ander bevoegd gezag van een nieuwe school met dezelfde richting als de dislocatie, merk ik het volgende op. Op grond van artikel 78 van de Wet op het primair onderwijs mogen bij de berekening van het aantal leerlingen dat een nieuwe school zal bezoeken (de stichtingsprognose), geen leerlingen worden meegeteld die wonen binnen redelijke afstand van een school van de desbetreffende richting en voor wie op die school plaatsruimte

aanwezig is. Bij de toepassing van dit artikel is het om het even of het om plaatsruimte op een dislocatie gaat of om plaatsruimte op een dislocatie die is omgezet in een zelfstandige school. Ook na verzelfstandiging van de dislocatie mogen de kinderen die op de verzelfstandigde dislocatie zitten niet worden meegenomen in de prognose van de te stichten school. Het verzelfstandigen van een dislocatie of een nevenvestiging heeft dus geen – positieve of negatieve – invloed op de mogelijkheid van stichting van een nieuwe school van dezelfde richting door een ander bevoegd gezag.

Als het bevoegd gezag van een te verzelfstandigen dislocatie of nevenvestiging niet de gemeentelijke scholenplanprocedure hoeft te doorlopen, zal dan volgens de regering een bevoorrechte positie van bestaande schoolbesturen ontstaan, zo vragen de leden van de SP-fractie, en in hoeverre kunnen de gemeente en de gemeenteraad nog sturen op deze gang van zaken?

Net als bij de mogelijkheid om een dislocatie te verzelfstandigen, zijn de criteria waaraan voldaan moet zijn bij een scholenplanprocedure dwingendrechtelijk voorgeschreven. De eis van diversiteit maakt geen onderdeel uit van de criteria bij beide procedures. Gelet hierop kan de gemeente of de gemeenteraad in het geval van de verzelfstandiging van een dislocatie dus niet sturen op diversiteit.

De leden van de SP-fractie vragen over welke periode de schatting is dat ongeveer 250 dislocaties en 50 nevenvestigingen in aanmerking komen voor verzelfstandiging.

De schatting betreft het aantal dislocaties en nevenvestigingen op dit moment. Het is een momentopname, het gaat niet over een bepaalde periode. Op basis hiervan is de inschatting dat jaarlijks maximaal 20 dislocaties zullen verzelfstandigen.

De leden van de D66-fractie vragen of het niet zo is dat een school, die als gevolg van een verzelfstandiging moet sluiten, in principe te weinig leerlingen overhoudt om aan de kwaliteitseisen te voldoen. Waarom noemt de regering het een ongewenst neveneffect als een bestaande school in dit geval moet sluiten, zo vragen deze leden.

Of de sluiting van het overblijvende deel van de school ongewenst is of niet, kan per situatie verschillen. In bepaalde gevallen kan sluiting van het overblijvende deel van de school tot gevolg hebben dat de toegankelijkheid en de variëteit van het onderwijsaanbod afneemt. Dat kan ongewenst zijn. De minister willigt een verzoek tot verzelfstandiging van een dislocatie dan ook slechts in, als door middel van een prognose aannemelijk wordt gemaakt dat het overblijvende deel van de school gedurende ten minste 15 jaar kan voortbestaan.

De leden van de fractie van D66 vragen hoe de regering voorkomt dat een te kleine reeds bestaande school door een dislocatie in stand wordt gehouden.

De keuze om zowel een hoofdgebouw als een dislocatie in stand te houden is aan het bevoegd gezag, dat beslist of het onderwijs op één of meerdere locaties geeft. De Inspectie van het onderwijs houdt toezicht op de kwaliteit van het onderwijs op de dislocatie en op de hoofdvestiging.

Daarnaast vragen de leden van de D66-fractie waarop de termijn van 15 jaar is gebaseerd voor het open kunnen blijven van de reeds bestaande school.

De termijn van 15 jaar sluit aan bij de termijn van 15 jaar, genoemd in artikel 77, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs. Volgens dit artikel neemt de gemeenteraad een school in elk geval in het plan van scholen op, indien aannemelijk is dat zij binnen 5 jaar vanaf de datum van ingang van de bekostiging en voorts gedurende 15 jaar na die periode van

5 jaar zal worden bezocht door ten minste het aantal leerlingen dat overeenkomt met de voor de gemeente geldende stichtingsnorm.

Op welke wijze dragen nevenvestigingen bij aan de kwaliteit van ons onderwijs, zo vragen de leden van de D66-fractie. En op welke wijze draagt de verzelfstandiging van dislocaties bij aan de kwaliteit van ons onderwijs?

Als een school op grond van het aantal leerlingen niet langer zelfstandig kan bestaan, kan de school onder bepaalde voorwaarden een nevenvestiging worden van een andere school, zodat de toegankelijkheid en de variëteit van het onderwijsaanbod behouden blijven.

Voor een nevenvestiging en verzelfstandigde dislocatie gelden overigens dezelfde kwaliteitseisen als voor zelfstandige scholen. Het toezicht van de Inspectie van het onderwijs op de kwaliteit van de nevenvestiging en deze dislocatie is niet anders dan het toezicht op een zelfstandige school.

De leden van de D66-fractie vragen tot slot of ouders en leraren op het moment van verzelfstandiging kunnen bepalen welke «kleur» de verzelfstandigde dislocatie krijgt.

De dislocatie heeft de «kleur» van de school waartoe de dislocatie behoort. Bij de verzelfstandiging verandert de «kleur» niet. Voor het veranderen van de richting van een school bestaan al wettelijke bepalingen, die ook van toepassing zijn op de te verzelfstandigen dislocatie. Als aan deze wettelijke bepalingen wordt voldaan, kan de verzelfstandigde dislocatie van richting veranderen. Zo wordt het dus mogelijk dat de verzelfstandigde dislocatie een andere richting krijgt dan het overblijvende deel van de school.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de modellen voor prognoses, die het wetsvoorstel noemt, zich verhouden tot de gemeentelijke prognoses. Beoogt de regering hierin eenheid aan te brengen, zo vragen deze leden. Een prognosemodel zal, zoals dat nu ook het geval is bij de planprocedure ten behoeve van de start van nieuwe basisscholen, moeten voldoen aan het Programma van Eisen waar naar wordt verwezen in de modelverordening zoals opgesteld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Op deze wijze wordt eenheid aangebracht tussen de (gemeentelijke) prognoses voor de huisvesting van scholen en prognoses ten behoeve van nieuwe basisscholen, al dan niet via verzelfstandiging van dislocaties of nevenvestigingen.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart