

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de stichtings- en opheffingsystematiek in het primair onderwijs op een aantal punten te versoepelen.

Stichten en opheffen openbare school door verzelfstandigd bestuur

In de eerste plaats maakt dit wetsvoorstel het stichten van een openbare school door een verzelfstandigd bestuur voor openbaar onderwijs mogelijk.

Een verzelfstandigd bestuur voor openbaar onderwijs is een openbare rechtspersoon of stichting die in plaats van een of meerdere gemeenten een of meerdere openbare scholen in stand houdt. Deze openbare rechtspersoon of stichting is tevens het bevoegd gezag (hierna: verzelfstandigd bestuur).

Ook een bevoegd gezag dat na een fusie zowel openbare als bijzondere scholen in stand houdt (een samenwerkingsbestuur) zal deze stichtingsmogelijkheid krijgen. Het (voorgaande) bevoegd gezag van deze openbare scholen is immers in het verleden verzelfstandigd. In dit wetsvoorstel zal kortheidshalve alleen gesproken worden over verzelfstandigd bestuur.

In de tweede plaats wordt in lijn met de stichtingsmogelijkheid de besluitvorming over de opheffing van een eigen openbare school neergelegd bij het verzelfstandigde bestuur. Hieraan zijn wel waarborgen verbonden. Een verzelfstandigd bestuur kan pas overgaan tot het opheffen van een openbare school als er overleg heeft plaatsgevonden met de gemeenteraad. De gemeenteraad kan door dit overleg de keuze maken om de openbare school over te nemen. In dat geval wordt de openbare school niet opgeheven, maar overgedragen aan de gemeente.

Verder wordt voor de eenvoud in de paragrafen die over de stichtingsmogelijkheid of opheffingsbevoegdheid van een verzelfstandigd bestuur gaan, onder 'school' het volgende verstaan (tenzij het tegendeel blijkt):

- basisschool,
- speciale school voor basisonderwijs,
- school voor speciaal onderwijs,
- school voor voortgezet speciaal onderwijs, of
- school voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

Voor een verzelfstandigd bestuur van een of meerdere openbare speciale scholen voor basisonderwijs is het overigens al mogelijk om een openbare school te stichten. Op grond van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) kan namelijk een bevoegd gezag, dat zowel het college van burgemeester en

wethouders als het verzelfstandigde bestuur kan zijn, een verzoek indienen bij de minister om een openbare speciale school voor basisonderwijs voor bekostiging in aanmerking te brengen (zie artikel 87). De paragrafen die over de stichtingsmogelijkheid en opheffingsbevoegdheid van een verzelfstandigd bestuur gaan, zullen wat betreft verzelfstandigde besturen met speciale scholen voor basisonderwijs daarom alleen betrekking hebben op de mogelijkheid om deze scholen op te heffen.

Initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs

In het verlengde hiervan zal dit wetsvoorstel het in de derde plaats mogelijk maken dat ouders een verzoek kunnen doen om een school voor openbaar basisonderwijs voor bekostiging in aanmerking te brengen.

Wat betreft het stichten van openbare scholen in het speciaal (voortgezet) onderwijs of scholen voor voortgezet onderwijs hebben ouders deze mogelijkheid al. Ouders in deze sectoren kunnen dus al het initiatief nemen tot het stichten van een openbare school als er naar hun mening behoefte is aan openbaar onderwijs en hierin niet wordt voorzien.

Verlenging opheffingstermijn basisschool naar 5 jaar

In de vierde plaats wordt door dit wetsvoorstel de termijn waarbinnen een basisschool onder de opheffingsnorm mag zitten, verlengd van 3 naar 5 jaar.

Scholen in Caribisch Nederland

De systematiek voor het stichten en opheffen van scholen is in beginsel per onderwijssector op een gelijke wijze geregeld, maar kent verschillen. Deze verschillen houden verband met de aard van de betreffende onderwijssector en de hoeveelheid scholen en spreiding van scholen in die sector.

Dit is niet anders voor de stichtings- en opheffingssystematiek voor scholen in Caribisch Nederland. Toch is er gelet op de leesbaarheid van deze memorie van toelichting voor gekozen om apart in te gaan op de gevolgen van dit wetsvoorstel voor scholen in Caribisch Nederland (zie paragraaf 5).

De reden daarvoor is allereerst dat Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen gemeenten, maar openbare lichamen binnen Nederland zijn. De bestuursorganen op deze eilanden zijn dus niet de gemeenteraad of het college van burgemeester en wethouders, maar de eilandsraad respectievelijk het bestuurscollege.

Daarnaast zijn er voor kinderen in de basisschoolleeftijd in Caribisch Nederland geen scholen voor speciaal onderwijs of speciale scholen voor basisonderwijs. Het onderwijs aan leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte wordt binnen deze scholen verzorgd en zo nodig binnen het expertisecentrum onderwijszorg. Voor een nadere uiteenzetting hiervan en de gedachte hierachter wordt verder verwezen naar de memorie van toelichting bij de wet die de Wet primair onderwijs

BES (hierna: WPO BES) wijzigde in verband met de nieuwe staatsrechtelijke positie van Bonaire, Sint Eustatius en Saba als openbaar lichaam binnen Nederland.

Van de bovenstaande voorgestelde wijzigingen wordt het volgende overgenomen in de WPO BES:

- de mogelijkheid voor een verzelfstandigd bestuur om een eigen openbare school op te heffen na overleg met de eilandsraad, en
- het initiatiefrecht van ouders om een openbare school voor basisonderwijs te laten stichten.

De andere voorgestelde wijzigingen worden niet overgenomen, omdat de WPO BES al stichtingsmogelijkheden voor verzelfstandigde besturen kent en er in Caribisch Nederland een andere opheffingssystematiek geldt. Ook hierop zal in paragraaf 5 nader worden ingegaan.

2. Stichten en opheffen openbare school door verzelfstandigd bestuur en initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs

2.1 Aanleiding

Stichten en opheffen openbare school door verzelfstandigd bestuur

In de afgelopen decennia zijn er in het onderwijs de nodige ontwikkelingen geweest op het bestuurlijke vlak. Deze ontwikkelingen beoogden onder andere meer maatwerk mogelijk te maken binnen de school. Hierdoor kunnen scholen meer dan daarvoor zelf bepalen hoe zij het best onderwijs en zorg geven aan kinderen. Zo kunnen zij rekening houden met de specifieke omstandigheden van de kinderen in hun school en met omgevingsfactoren zoals de wijk en het gezin waarin de kinderen opgroeien.

In lijn met deze ontwikkelingen kregen gemeenten de mogelijkheid om een openbare school in stand te laten houden door een openbare rechtspersoon of stichting. Dit kwam voort uit de wens dat de gemeente meer op afstand haar specifieke verantwoordelijkheid voor de openbare scholen moet kunnen nemen. De school wordt immers steeds zelfstandiger en de gemeente kreeg meer taken ten aanzien van alle scholen, zoals de verantwoordelijkheid voor de huisvesting van scholen.

Mede tegen deze achtergrond hebben veel gemeenten de laatste jaren gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het bestuur van het openbaar onderwijs onder te brengen in een verzelfstandigd bestuur.

Deze verzelfstandigingen hebben geleid tot een rolverdeling tussen de gemeente en het verzelfstandigd bestuur die afwijkt van de bestuurlijke traditie. Uit de dagelijkse praktijk blijkt echter dat de WPO en Wet op de expertisecentra (hierna: WEC) op een aantal specifieke punten nog niet zijn ingericht op deze rolverdeling. Vooral op het punt dat het voor een verzelfstandigd schoolbestuur niet mogelijk is om een

openbare school te stichten en in lijn daarmee op te heffen. Dit bestuur kan dus geen verzoek indienen bij de betreffende lokale overheid tot het opnemen van een openbare school op het plan van nieuwe scholen.

Een bevoegd gezag voor bijzondere scholen heeft deze mogelijkheid wel. Het ligt in de rede dat ook verzelfstandigde besturen het recht krijgen een verzoek tot oprichting te doen bij de gemeente. Te meer omdat in het voortgezet onderwijs voor verzelfstandigde besturen het initiatiefrecht tot het stichten van een of meer openbare scholen voor voortgezet onderwijs al bestaat sinds 1 februari 1997.

Hierbij wordt benadrukt dat een rechtspersoon die nog geen openbare scholen onder zich heeft geen openbare school kan stichten op grond van dit wetsvoorstel. Dit houdt verband met de wettelijke systematiek om een bestuur van een openbare school te verzelfstandigen en de wettelijke eisen om een overheersende overheidsinvloed in dat bestuur te borgen. Zo kan een openbare school pas worden bestuurd door een openbare rechtspersoon of stichting als het bevoegd gezag van die openbare school daaraan is overgedragen door de gemeenteraad. Wat betreft de overheersende overheidsinvloed bepalen de WPO en de WEC onder meer dat de gemeenteraad wat betreft het openbaar onderwijs bevoegd is de bestuursleden te benoemen. Verder zijn er verschillende toezichtsfiguren geregeld, zoals het goedkeuringsrecht van de gemeenteraad ten aanzien van de begroting, jaarrekening of wijziging van de statuten van de stichting. Dit betekent tot slot dat een verzelfstandigd bestuur alleen een openbare school kan stichten in een gemeente waar dit bestuur reeds openbare scholen heeft.

In overeenstemming met bovenstaand uitgangspunt zal de besluitvorming over de opheffing van een openbare school die in stand wordt gehouden door een verzelfstandigd bestuur, worden neergelegd bij dit bestuur. In paragraaf 1 zijn de voorwaarden hiervoor al aan de orde gekomen. Een openbare school kan pas worden opgeheven door een verzelfstandigd bestuur als de gemeenteraad de kans heeft gekregen de school over te nemen, maar daartoe niet besluit. De gemeenteraad dient immers vanuit zijn verantwoordelijkheid voor voldoende en kwalitatief goed openbaar onderwijs in een gemeente die mogelijkheid te hebben.

Initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs

Voor ouders in de sectoren van het speciaal (voortgezet) onderwijs of voortgezet onderwijs staat in de wet dat zij het betreffende lokaal bestuur kunnen verzoeken een openbare school op te richten. Als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, zal dat lokale bestuur de openbare school daadwerkelijk stichten. Voor ouders met kinderen in het basisonderwijs is dat niet geregeld. Ook hierbij ligt het in de rede dat ook die ouders het initiatief kunnen nemen tot het laten stichten van een openbare school voor basisonderwijs.

Voor speciale scholen voor basisonderwijs wordt geen initiatiefrecht voor ouders geregeld. Dit houdt verband met het feit dat voor deze scholen geen stichtingsprocedure (en geen instandhoudingsprocedure) in het leven is geroepen.

Dit omdat een dergelijke procedure niet past bij de gedachte waarin het samenwerkingsverband zelf beslist over de inzet van formatie bij deze scholen. Een speciale school voor basisonderwijs kan pas worden gesticht als alle bevoegde gezagsorganen in het samenwerkingsverband met het verzoek tot stichting instemmen. Voorts is er volgens de parlementaire geschiedenis geen noodzaak om nieuwe speciale scholen voor basisonderwijs te stichten. Met het bestaande bestand is het haalbaar om binnen de samenwerkingsverbanden plaatsingsbeleid te voeren dat recht doet aan de behoefte aan extra zorg.

2.2 Doelen

Stichten en opheffen openbare school door verzelfstandigd bestuur

Dit wetsvoorstel beoogt de WPO en WEC meer in lijn met de bestaande bestuurlijke praktijk te brengen. Een praktijk waarin het overgrote deel van de openbare scholen wordt geleid door een verzelfstandigd bestuur en waarin dit bestuur geen mogelijkheid heeft een openbare school te stichten. Die mogelijkheid krijgt het verzelfstandigd bestuur met dit wetsvoorstel wel.

In aansluiting op deze mogelijkheid past de bevoegdheid om een eigen openbare school te kunnen sluiten na overleg met de gemeenteraad.

Het stichten en sluiten van een eigen bijzondere school zijn mogelijkheden die een bevoegd gezag van een bijzondere school wel heeft. Door dit wetsvoorstel wordt dus voorts de positie van bijzonder en openbaar onderwijs meer gelijk getrokken.

Initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs

Met betrekking tot het basisonderwijs heeft dit wetsvoorstel verder tot doel de positie van ouders te versterken door hen het initiatiefrecht te geven voor het laten stichten van een openbare school. Zij krijgen hierdoor eenzelfde positie als ouders met kinderen die (naar verwachting) naar het speciaal (voortgezet) onderwijs of voortgezet onderwijs gaan.

2.3 Wettelijke uitwerking

Wettelijke uitwerking stichten en opheffen openbare school door verzelfstandigd bestuur

Een openbare of bijzondere school kan alleen voor bekostiging in aanmerking komen als de school is opgenomen op een plan van nieuwe scholen.

Voor basisscholen stelt de gemeenteraad het plan van nieuwe scholen vast (artikel 74 van de WPO). Het verzoek aan de gemeenteraad tot opname van een nieuwe openbare basisschool kan nu alleen worden gedaan door het college van burgemeester en wethouders (artikel 75 van de WPO).

Bij scholen voor speciaal onderwijs, scholen voor voortgezet speciaal onderwijs of scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs is de stichtingsprocedure

afhankelijk van de doelgroep kinderen waarvoor de school is bedoeld. Voor scholen voor slechthorende kinderen, lichamelijk gehandicapte kinderen, langdurig zieke kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en meervoudig gehandicapte kinderen geldt dat provinciale staten het plan van nieuwe scholen vaststelt op voordracht van gedeputeerde staten (artikel 78 van de WEC). Bij scholen voor dove kinderen, kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden of die verbonden zijn aan pedologische instituten en instellingen stelt de minister een plan van nieuwe scholen vast (artikel 86 van de WEC). Volgens de WEC kunnen alleen de gemeenteraad of ouders een verzoek indienen bij gedeputeerde staten of de minister tot opname van een dergelijke openbare school (artikelen 81 en 86, derde lid).

Een verzelfstandigd bestuur kan kortom geen openbare school stichten. Daarom wordt voorgesteld om het ook voor verzelfstandigde besturen mogelijk te maken een verzoek aan het betreffende lokaal bestuur of de minister te richten tot opname van een openbare school op het plan van nieuwe scholen.

Dit betekent wat betreft de stichtingsmogelijkheid dat naast het college van burgemeester en wethouders ook een verzelfstandigd bestuur een verzoek kan indienen tot opnemning van een openbare school op het plan van nieuwe scholen.

Bij meerdere verzoeken die verschillende nieuwe openbare scholen aangaan, maakt de gemeenteraad, gedeputeerde staten (in de vorm van een voordracht) respectievelijk de minister de afweging welke school wordt opgenomen op het plan.

Een verzelfstandigd bestuur heeft verder dezelfde taken en bevoegdheden die een gemeente als bevoegd gezag heeft ten aanzien van openbare scholen. Uitzondering hierop is echter de besluitvorming over de opheffing van een openbare school. Die bevoegdheid heeft thans - ook als het om een openbare school van een verzelfstandigd bestuur gaat - de gemeenteraad (zie de artikelen 47, 48, 159 en 162 van de WPO en 50, 51 en 149 van de WEC).

Door dit wetsvoorstel zal het verzelfstandigde bestuur - net als de gemeenteraad - de mogelijkheid krijgen om een eigen openbare school op te heffen. Voor allebei geldt het uitgangspunt dat de sluiting van een openbare school niet plaatsvindt indien die school noodzakelijk is om voldoende te voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs.

Voor een openbare basisschool is dit als volgt uitgewerkt. Een openbare basisschool mag niet worden gesloten als binnen 10 km van die school - over de weg gemeten - geen andere openbare basisschool of samenwerkingsbasisschool aanwezig is en aan openbaar onderwijs behoefte is (zie artikel 153, vijfde lid, van de WPO).

Voor opheffing van de laatste speciale school voor basisonderwijs is de goedkeuring van de minister vereist (zie artikel 162 in samenhang met artikel 18, zevende lid, van de WPO).

Het besluit om een school voor slechthorende kinderen, lichamelijk gehandicapte kinderen, langdurig zieke kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen, zeer moeilijk opvoedbare kinderen en meervoudig gehandicapte kinderen op te heffen, moet door gedeputeerde staten worden goedgekeurd. Bij scholen voor dove kinderen, kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden of die verbonden zijn aan pedologische instituten en instellingen dient de minister dat besluit goed te keuren.

Gedeputeerde staten en de minister onthouden hun goedkeuring als door de opheffing van de school op regionaal, provinciaal of landelijk niveau niet meer voldoende voorzien wordt in de behoefte aan openbaar onderwijs (zie artikel 149 van de WEC).

De van de onderwijssector of schoolsoort afhankelijke eis die is gekoppeld aan het uitgangspunt dat de sluiting van een openbare school niet plaatsvindt indien die school noodzakelijk is om voldoende te voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs, zal ook gaan gelden als een verzelfstandigd bestuur besluit een eigen openbare school te sluiten.

Daarnaast zal het verzelfstandigde bestuur over de sluiting van een openbare school overleg moeten voeren met de gemeenteraad, zodat deze raad de mogelijkheid heeft deze school over te nemen. Dat overleg dient vóór 1 januari voorafgaand aan de beoogde sluiting plaats te vinden. Zoals eerder is opgemerkt, kan een openbare school door een verzelfstandigd bestuur pas worden opgeheven als de gemeenteraad geen noodzaak ziet om deze openbare school over te nemen.

Initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs

In het verlengde van de stichtingsmogelijkheid van verzelfstandigde besturen wordt voorgesteld dat ouders het initiatiefrecht krijgen om een openbare school voor basisonderwijs voor bekostiging in aanmerking te laten brengen.

De procedure van het initiatiefrecht van ouders voor het stichten van een openbare basisschool is als volgt. Bij het betreffende college van burgemeester en wethouders kunnen ouders een verzoek tot onderzoek naar de haalbaarheid van het stichten van een openbare school indienen. Indien het verzoekschrift wordt ondersteund door 50 schriftelijke verklaringen van verschillende ouders zal het college van burgemeester en wethouders dit onderzoeken en bij de gemeenteraad een verzoek doen tot plaatsing van een openbare school op het plan van scholen.

De gemeenteraad toetst het voorstel van burgemeester en wethouders aan de voor de gemeente geldende stichtingsnorm en aan de overige eisen (artikel 75 juncto 77, eerste lid, WPO). Vervolgens neemt de gemeenteraad de school in het plan op indien aan de voorwaarden is voldaan.

2.4 Noodzaak en varianten

Noodzaak stichten en opheffen openbare school door verzelfstandigd bestuur

Op het moment dat een gemeente het bevoegd gezag van een openbare school verzelfstandigt, verandert de rol van de gemeente. In paragraaf 2.1 is al aangegeven dat de WPO en WEC niet inspelen op deze verandering. In deze wetten wordt nog uitgegaan van de oorspronkelijke bestuursverhoudingen die bij een gemeente met verzelfstandigde besturen niet passen. In het niet meegaan met deze veranderingen ligt de noodzaak besloten om deze wetten aan de rolverdeling tussen gemeenten en verzelfstandigde besturen bij te stellen.

Daarnaast is het inherent aan het grondwettelijk geborgde duale onderwijsstelsel dat voor het openbaar en bijzonder onderwijs zoveel mogelijk gelijkwaardige voorschriften worden gecreëerd. De bevoegdheid om een openbare school te stichten en op te heffen door een verzelfstandigd bestuur past daarin.

Varianten stichten en opheffen openbare school door verzelfstandigd bestuur

In de uitwerking van het recht voor verzelfstandigde besturen tot het doen van een verzoek om een openbare school te stichten, zijn er verschillende varianten denkbaar. De varianten zijn doorgenomen met de VOS/ABB, VOO, VNG en PO-Raad om zo de richtingen te verkennen (zie ook paragraaf 4.1). Het merendeel van deze organisaties is voor de variant zoals deze is beschreven in paragraaf 2.3. De bevoegdheid van een verzelfstandigd bestuur om een eigen openbare school op te heffen sluit hierbij aan.

Noodzaak initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs

Om de kwaliteit en toegankelijkheid van het openbaar basisonderwijs te waarborgen, is het van belang dat ouders in positie worden gebracht. Het initiatiefrecht om een openbare school voor basisonderwijs voor bekostiging in aanmerking te laten brengen, draagt daaraan bij.

3. Verlenging opheffingstermijn naar 5 jaar

3.1 Aanleiding

Het basisonderwijs is er voor kinderen vanaf 4 jaar en legt mede de basis voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. Naast de kwaliteit is de toegankelijkheid van dit onderwijs van groot belang, ook in dunbevolkte gebieden. Daarom zijn de normen voor stichting en opheffing van basisscholen in gebieden met weinig kinderen lager dan in gebieden met veel kinderen. Zo zijn basisscholen klein waar dat nodig is en wat groter waar dat kan.

Omdat het aantal kinderen in de leeftijd van het basisonderwijs in een bepaald gebied door de tijd heen kan veranderen, worden de normen voor stichting en opheffing van basisscholen om de 5 jaar herzien. De termijn waarbinnen een basisschool achtereenvolgens onder de opheffingsnorm mag zitten, is slechts 3 jaar. Vervolgens stopt de bekostiging.

In de situatie dat een gebied te maken heeft met een continue daling van leerlingen, werkt de opheffingstermijn van 3 jaar onredelijk nadelig uit voor een basisschool die 4 jaar of 3 jaar voor de herziening van de opheffingsnorm onder deze norm uitkomt en die wel aan de herziene opheffingsnorm zou voldoen.

Deze onredelijkheid komt verscherpt naar voren door regionale bevolkingsdaling in combinatie met vergrijzing. Dit kan er toe leiden dat basisscholen worden opgeheven op grond van normen die niet meer actueel zijn, waardoor de toegankelijkheid van het onderwijs onder druk komt te staan. Anders gezegd, de huidige opheffingstermijn houdt onvoldoende rekening met de leerlingendaling in het betreffende gebied.

Bovenstaande problematiek speelt overigens geen rol voor speciale scholen voor basisonderwijs, omdat voor deze scholen geen opheffingsnormen gelden. Voor scholen voor speciaal (voortgezet) onderwijs of scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs geldt een andere opheffingssystematiek, waardoor deze problematiek minder aan de orde is. Het wetsvoorstel heeft daarom geen betrekking op deze scholen.

Breder kader

De aanleiding voor dit wetsvoorstel is dus vooral de problematiek als gevolg van demografische ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor tal van voorzieningen op het terrein huisvesting, zorg, welzijn, sport, cultuur en ook onderwijs. Deze problematiek vraagt allereerst om lokaal beleid, waarbij een herschikking van voorzieningen leidt tot handhaving van kwaliteit en leefbaarheid. In deze herschikking is ook het scholenaanbod in het geding.

Gelet daarop heeft het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) in november 2009 samen met een aantal andere ministeries, de VNG en het IPO het Interbestuurlijk Actieplan Bevolkingsdaling opgesteld. Het actieplan moet leiden tot gezamenlijke inspanning en meer integrale beleidsvoering van de betrokken partijen om de leefbaarheid en voorzieningenniveau (waaronder onderwijs) van krimpregio's te borgen.

Het actieplan heeft brede steun gekregen in de Tweede Kamer tijdens een algemeen overleg op 15 februari 2010. In het actieplan wordt een aantal acties ten aanzien van krimp en het onderwijs geformuleerd. Deze acties variëren van onderzoek tot regionale experimenten.

Binnen de brede aanpak van het actieplan past ook het voorstel om de termijn voor de opheffing van basisscholen aan te passen. Deze aanpassing lost het krimpprobleem niet op, maar het is één van de elementen die schoolbesturen ruimte bieden om de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs te handhaven bij daling van het aantal leerlingen.

3.2 Doel

Dit wetsvoorstel beoogt de regelgeving over opheffing van basisscholen zodanig aan te passen dat deze weer recht doet aan de demografische ontwikkelingen in Nederland. Door het verlengen van de opheffingstermijn naar 5 jaar wordt de kans dat een basisschool - die qua leerlingenaantal evenredig meedaalt met het leerlingenaantal in het betreffende gebied - geen bekostiging meer ontvangt of moet worden opgeheven, aanzienlijk verkleind.

3.3 Wettelijke uitwerking verlenging opheffingstermijn naar 5 jaar

Opheffingsnormen worden per (deel van een) gemeente voor periodes van 5 jaar vastgesteld op basis van de leerlingdichtheid in die gemeente (artikel 154 van de WPO). Voor het bepalen van de leerlingdichtheid en het vaststellen van de norm worden CBS-gegevens gebruikt van 2,5 jaar voor de daadwerkelijke inwerkingtreding van de norm.

Wanneer een basisschool 3 achtereenvolgende schooljaren qua leerlingenaantallen onder gemeentelijke opheffingsnorm zit, wordt de bekostiging van een bijzondere basisschool gestopt of wordt een openbare basisschool opgeheven. Dit geldt overigens niet als de basisschool zich kan beroepen op een uitzonderingsbepaling, namelijk:

- het zijn van de laatste basisschool van een bepaalde richting (waaronder het openbaar onderwijs) in een bepaald geografisch gebied (artikel 153, vierde of vijfde lid van de WPO), of
- het voldoen aan de eisen van de gemiddelde schoolgrootte: alle basisscholen van een schoolbestuur hebben samen een gemiddeld leerlingenaantal dat ten minste gelijk is aan $10/6$ x de (gemiddelde) gemeentelijke opheffingsnorm (artikel 157 van de WPO).

In de WPO wordt bepaald dat de beëindiging van de bekostiging van een bijzondere basisschool of de opheffing van een openbare basisschool met ingang van 1 augustus geschiedt volgend op de 3 achtereenvolgende schooljaren waarin een basisschool qua leerlingenaantal onder gemeentelijke opheffingsnormen zat (artikel 153, eerste en derde lid).

Voorgesteld wordt deze termijn naar 5 jaar te verlengen, zodat de bekostiging van een school pas wordt beëindigd of wordt opgeheven door de Minister van OCW nadat deze school gedurende deze termijn onder de opheffingsnorm heeft gezeten.

3.4 Noodzaak en alternatief verlenging opheffingstermijn naar 5 jaar

Noodzaak

Door te regelen dat de opheffingsnormen om de 5 jaar worden aangepast, heeft de wetgever getracht de normen te laten meebewegen met de demografische ontwikkelingen. Na 3 jaar onder de opheffingsnorm te hebben gezeten, moet een basisschool sluiten. De sluiting van zo'n basisschool kan dus plaatsvinden vóórat

er een nieuwe opheffingsnorm in werking treedt. Doordat de geldingsduur van een opheffingsnorm (5 jaar) langer is dan de periode waarin je als basisschool onder die norm mag zitten (3 jaar), doet het wettelijk systeem onvoldoende recht aan demografische veranderingen.

Schoolbesturen die te maken hebben met dalende leerlingenaantallen, hebben immers tijd nodig om binnen hun bestuur te komen tot een verstandige herschikking van basisscholen of schoolgebouwen. Wanneer zij hun voortbestaan in een situatie van krimp willen veiligstellen, zullen zij het aantal basisscholen of schoolgebouwen moeten aanpassen aan de demografische omstandigheden.

De voorgestelde wijziging in de regelgeving over opheffing van basisscholen is er uitdrukkelijk niet op gericht om per se zo veel mogelijk basisscholen open te houden, maar moet ervoor zorgen dat schoolbesturen voldoende tijd hebben om dit proces van herinrichting te voltooien. De meeste basisscholen die onder de bestaande regelgeving zouden worden opgeheven, omdat de opheffingsnormen niet snel genoeg meebewegen met de demografische ontwikkelingen, kunnen met deze wijziging blijven bestaan.

Rekenvoorbeeld:

Een basisschool heeft in oktober 2010 nog 165 leerlingen. Op 1 augustus 2011 geldt de nieuwe opheffingsnorm van 150. De leerlingenaantallen dalen jaarlijks met 5% (een denkbaar scenario in krimpregio's). In oktober 2012 zit de basisschool met 149 leerlingen voor het eerste jaar vlak onder de opheffingsnorm. In oktober 2014 zit de basisschool met 134 leerlingen voor het derde opeenvolgende jaar onder de norm, wat betekent dat de basisschool per 1 augustus 2015 moet sluiten, nog voordat er een nieuwe opheffingsnorm in werking treedt. Zo kan het dus gebeuren dat een school met 134 leerlingen moet sluiten als gevolg van een opheffingsnorm die is vastgesteld op basis van de demografische situatie van 6,5 jaar (voor het vaststellen van de opheffingsnorm worden 2,5 jaar oude CBS-gegevens gebruikt) ervoor. Wanneer de regel geldt dat basisscholen pas na 5 jaar onder de opheffingsnorm te hebben gezeten, moeten sluiten, dan hoeft de basisschool in deze casus niet te sluiten in augustus 2015. Op 1 oktober 2016 zou de school dan namelijk met 121 leerlingen boven de nieuwe opheffingsnorm van 116 zitten.

Bovenstaande toont aan dat de periode van 3 jaar, waarin basisscholen onder de opheffingsnorm in stand blijven en bekostigd worden, voor basisscholen in krimpregio's te kort kan zijn en onredelijk kan uitwerken. De Minister van OCW kan de krimp niet tegengaan, maar heeft wel als taak om het stelsel van wet- en regelgeving mee te laten bewegen met de actuele demografische ontwikkelingen. Daarom is het nodig dat deze 'imperfectie' in de wetgeving rond de opheffingsnormen wordt hersteld door basisscholen pas na 5 jaar onder de opheffingsnorm te hebben gezeten op te heffen of de bekostiging aan hen te stoppen.

Alternatief

Alternatief voor het verlengen van de opheffingstermijn is het vaker dan eens per 5 jaar aanpassen van de opheffingsnormen. Dit heeft als voordeel dat de opheffingsnormen beter overeenkomen met de actuele demografische situatie. Aan deze optie kleven echter ook nadelen. Vaker aanpassen van de normen betekent een aanzienlijke vergroting van de uitvoeringslast en daarmee de kosten voor DUO. Daarnaast hebben basisscholen de tijd nodig om te kunnen anticiperen en reageren op nieuwe opheffingsnormen. Bij veelvuldig aanpassen van de normen zal het ze aan die tijd ontbreken (zie ook paragraaf 4.3).

4. Gevoerd overleg

4.1 Stichten en opheffen openbare school door verzelfstandigd bestuur

Over het stichten van een openbare school door een verzelfstandigd bestuur heeft in januari 2009 overleg plaats gevonden met de VOS/ABB, VOO, VNG en PO-Raad.

De VOS/ABB, VOO en PO-Raad geven de voorkeur aan een 'exclusieve bevoegdheid' voor verzelfstandigde besturen. Dat houdt in dat wanneer de gemeenteraad de instandhouding van één of meer openbare scholen heeft overgedragen aan een verzelfstandigd bestuur in eerste instantie alleen die verzelfstandigde besturen een verzoek kunnen indienen tot opnemning van een school op het plan van nieuwe scholen.

Het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad kunnen alleen een verzoek indienen om een openbare school op te nemen op het plan van nieuwe scholen wanneer een verzelfstandigd bestuur dat niet doet en er wel behoefte bestaat aan openbaar onderwijs.

De VNG is van mening dat zowel verzelfstandigde besturen als het college van burgemeester en wethouders (of de gemeenteraad) het initiatief moeten kunnen nemen tot het doen van een verzoek tot opnemning van een openbare school op het plan van nieuwe scholen. Bij meerdere verzoeken, die verschillende nieuwe scholen aangaan, maakt de gemeenteraad (of gedeputeerde staten) de afweging welke school wordt opgenomen op het plan.

4.2 Initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs

Alle in paragraaf 4.1 genoemde organisaties zijn het erover eens dat aanvullend op bovenstaande varianten moet worden geregeld dat, net als in het speciaal (voortgezet) onderwijs en het voortgezet onderwijs, ouders kunnen optreden wanneer er naar hun mening behoefte is aan openbaar basisonderwijs en hierin niet wordt voorzien.

4.3 Verlenging opheffingstermijn naar 5 jaar

De PO-Raad, CNV-Onderwijs, Aob, VNG en bestuurders uit krimpregio's hebben onder meer tijdens de expertmeeting op 22 juni 2010 aangegeven dat er, gezien vanuit de krimpproblematiek, een 'onvolkomenheid' in de regelgeving zit omtrent de opheffing van basisscholen. Het probleem en de mogelijke oplossing zijn opgenomen in het rapport 'Knelpunten wet- en regelgeving onderwijs en krimp' van 15 september 2010, dat naar aanleiding van de expertmeeting is opgesteld. Aanpassing van deze regelgeving is wat hen betreft dan ook nodig. Het punt is ook opgenomen in het Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling 'Krimpen met kwaliteit' van Rijk, VNG en IPO.

Het merendeel van de schoolbesturen staat grotendeels positief tegenover de voorgestelde verlenging naar 5 jaar en vinden het meer in overeenstemming brengen van opheffingsregelgeving met de demografische ontwikkelingen een goed initiatief. De voorgestelde wijziging geeft schoolbesturen die te maken hebben met krimp voldoende tijd om hun bestand van basisscholen opnieuw in te richten. De meeste basisscholen die onder de bestaande regelgeving zouden worden opgeheven, omdat de opheffingsnormen niet snel genoeg meebewegen met de demografische ontwikkelingen, kunnen met deze wijziging blijven bestaan.

Een aantal schoolbestuurders is echter sceptisch over het voorstel. Wanneer het mogelijk wordt gemaakt om langer onder de opheffingsnorm open te blijven, zou dit wellicht een verkeerde prikkel kunnen geven. Schoolleiders zouden hierdoor minder snel geneigd kunnen zijn om hun organisaties aan te passen aan de dalende leerlingenaantallen. Zij baseren zich voor dit argument op voorbeelden van scholen die tot op het allerlaatste moment, met behulp van uitzonderingsregels, open worden gehouden en waarin nauwelijks wordt gezocht naar oplossingen voor de gevolgen van leerlingendalingen.

Het argument van deze schoolbestuurders kan als volgt worden tegengesproken. Schoolbesturen die met krimp geconfronteerd worden, zullen – wanneer ze willen voortbestaan – hoe dan ook hun bestand van basisscholen moeten herinrichten. Door de huidige regelgeving kan echter een aantal van deze besturen dit proces niet voltooien. Ze hebben de betreffende basisscholen dan al moeten sluiten vanwege een opheffingsnorm die gebaseerd is op de demografische situatie van 5,5, tot soms 7,5 jaar ervoor. Immers, de opheffingsnorm wordt gebaseerd op gegevens van het CBS van 2,5 jaar voor vaststelling van deze norm.

Om dit te voorkomen geeft de voorgestelde wijziging deze schoolbesturen de tijd om aan herinrichting te werken, totdat er meer representatieve, nieuwe opheffingsnormen in werking treden. Daarnaast is het, ook wanneer de voorgestelde wijziging niet wordt doorgevoerd, niet te voorkomen dat basisscholen tot het allerlaatste moment worden opgehouden op basis van uitzonderingsbepalingen. Dit beeld mag dan ook geen argument vormen om de voorgestelde wijziging niet door te voeren.

5. Scholen Caribisch Nederland

Stichten en opheffen openbare school door verzelfstandigd bestuur

In Caribisch Nederland is er ten opzichte van de stichtingssystematiek in Nederland een vereenvoudigde systematiek. Voor het stichten van een openbare school in Caribisch Nederland kan een verzoek worden ingediend bij de minister door zowel het bestuurscollege als een verzelfstandigd bestuur. Aanpassing van de WPO BES op dit punt is dus niet nodig (artikel 72 van de WPO BES).

Net als voor het basisonderwijs in continentaal Nederland bepaalt dit wetsvoorstel wel dat een verzelfstandigd bestuur in Caribisch Nederland de bevoegdheid zal krijgen om een door dit bestuur in stand gehouden openbare school te kunnen opheffen. In lijn met de beschrijving in paragraaf 2.3 zal opheffing alleen mogelijk zijn als de eilandsraad via een overleg de mogelijkheid heeft gekregen de openbare school over te nemen.

Initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs

Net als in continentaal Nederland kunnen ouders in Caribisch Nederland op dit moment het stichten van een openbare school voor basisonderwijs niet afdwingen. Ook zij zullen deze mogelijkheid krijgen die op een vergelijkbare manier wordt ingevuld als het initiatiefrecht van ouders bij het stichten van een openbare school voor basisonderwijs. Zie ook de toelichting in paragraaf 2.3 onder het kopje 'Initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs'.

Verlenging opheffingstermijn naar 5 jaar

In de WPO BES staat één 'vaste' opheffingsnorm, de norm van 23 leerlingen (artikel 122, eerste lid, van de WPO BES). Hiertoe is besloten omdat bij toepassing van de berekeningssystematiek – op basis van onder andere de leerlingdichtheid – die in continentaal Nederland geldt, blijkt dat de opheffingsnorm in Caribisch Nederland rond de 23 leerlingen uitkomt. Deze norm komt overeen met de laagste minimumopheffingsnorm in Nederland. Omdat naar verwachting de leerlingdichtheid in Caribisch Nederland redelijk stabiel zal blijven, is de berekening van de opheffingsnormen eens in de 5 jaar losgelaten in de WPO BES.

Gelet hierop en op het feit dat Bonaire, Sint Eustatius of Saba eilanden zijn met een relatief kleine schaalgrootte waardoor de problematiek rondom de demografische ontwikkelingen daar nagenoeg niet speelt, is het verlengen van de opheffingstermijn om op deze ontwikkelingen in te spelen niet aan de orde.

6. Uitvoering en handhaafbaarheid

PM uitvoeringstoets DUO.

7. Administratieve lasten

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel is nagegaan of sprake is van administratieve lasten voor instellingen, gemeenten en burgers. Daarbij is de regeling intern ter beoordeling voorgelegd voor toetsing op administratieve lasten.

OCW voorziet dat aan dit voorstel geen administratieve lasten zijn verbonden voor instellingen en gemeenten, omdat de bestaande informatieverplichtingen niet wijzigen. Daarnaast heeft dit wetsvoorstel beperkte gevolgen voor de administratieve lasten van ouders. Ouders die gebruik willen maken van het recht om een gemeente te verzoeken onderzoek te doen naar de haalbaarheid van een openbare school, zullen hiertoe een verzoekschrift op moeten stellen voorzien van 50 handtekeningen van andere belangstellende ouders.

De verwachting is dat er sporadisch gebruik zal worden gemaakt van deze mogelijkheid, daar tevens met dit wetsvoorstel verzelfstandigde besturen voor openbaar onderwijs in positie worden gebracht om scholen te stichten.

8. Financiële gevolgen

8.1 Stichten en opheffen openbare school door verzelfstandigd bestuur en initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs

Aan de mogelijkheid voor een verzelfstandigd bestuur van openbare scholen om een openbare school te stichten of op te heffen, en aan het initiatiefrecht van ouders voor het stichten van een school voor openbaar basisonderwijs zijn geen extra kosten verbonden.

8.2 Verlenging opheffingstermijn naar 5 jaar

Het is niet exact te bepalen welke kosten voortvloeien uit de voorgestelde wijziging. Het is namelijk niet op voorhand te voorspellen hoeveel basisscholen in de toekomst gebruik zullen maken van de mogelijkheid om langer dan 3 jaar (maximaal 5 jaar) onder de opheffingsnorm te zitten en aanspraak te maken op normale bekostiging vanuit OCW. Op basis van het gemiddelde aantal opgeheven basisscholen per jaar en de gemiddelde opbrengst van een opheffing is echter wel een inschatting van de mogelijke kosten te maken.

Leerlingen moeten altijd worden bekostigd door de minister. Het overgrote deel van de bekostiging aan basisscholen is leerlingafhankelijk. Het overige deel bestaat uit vaste voeten per basisschool voor materiële instandhouding, een directietoeslag en bij basisscholen met minder dan 145 leerlingen een kleine scholentoeslag.

Wanneer een basisschool sluit en de leerlingen van die basisschool naar een andere basisschool overgaan, worden ze bekostigd als leerlingen van die nieuwe basisschool. Het verschil is dat de minister in dat geval de vaste voeten voor materiële instandhouding van de opgeheven basisschool niet meer hoeft uit te keren. Voor de kleine scholentoeslag en de directietoeslag geldt dat de minister het

verschil tussen de toeslagen van de opgeheven basisschool en de toeslagen van de fusiepartner vóór de fusie en de toeslagen van de fusieschool ná de fusie moet uitkeren. De 'opbrengst van een fusie' is de optelsom van deze bedragen.

Als gevolg van de voorgestelde wijziging zal een aantal basisscholen langer 'normaal' bekostigd worden, waardoor de minister de vaste voeten, directietoelagen en eventueel de kleine scholentoeslag voor deze basisscholen langer moet blijven uitkeren. Omdat deze onderdelen een relatief klein aandeel vormen van de totale bekostiging per basisschool, zijn de mogelijke financiële gevolgen voor het Ministerie van OCW te overzien.

Benadering jaarlijkse kosten voorgestelde wijziging:

- De afgelopen 6 jaar werden gemiddeld circa 40 basisscholen per jaar opgeheven.
- Wanneer een basisschool wordt opgeheven of fuseert met een andere basisschool, dan levert dit een gemiddelde besparing van ongeveer €90.000 per basisschool op.
- Wanneer al deze 40 basisscholen gebruik gaan maken van de mogelijkheid om langer open te blijven, dan kost dit op jaarbasis $40 \times €90.000 = €3.600.000$.
- Het is echter niet aannemelijk dat door deze maatregel geen enkele basisschool meer wordt opgeheven en dat alle gemiddeld 40 op te heffen basisscholen gebruik zullen gaan maken van de nieuwe maatregel. Bij een termijn van 3 jaar zijn er gemiddeld 40 opheffingen per jaar. Als de termijn van 3 naar 5 jaar gaat, is de aanname dat het aantal op te heffen basisscholen nog 3/5 deel van 40 zal zijn, te weten 24 basisscholen. Dit betekent dat er ongeveer 16 basisscholen profiteren van deze maatregel, wat resulteert in een jaarlijkse kostenpost van ongeveer €1.500.000.
- De kosten van deze maatregel zullen dus naar verwachting liggen tussen de €1.500.000 en €3.600.000.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A, B, F en G (artikelen 17, 17d, 47, 48, 159 en 162 WPO)

Tot nog toe zijn verzelfstandigde besturen niet bevoegd om zelf te besluiten over de opheffing van een onder hun bestuur vallende openbare school. Door het schrappen van de uitzondering die hierover is opgenomen in de artikelen 17, 48 en 49 wordt het verzelfstandigde besturen toegestaan om ook over opheffing van een openbare school zelf te besluiten. Hiermee worden de bevoegdheden van verzelfstandigde besturen van openbare scholen meer in lijn gebracht met de bevoegdheden van besturen van bijzondere scholen, die immers ook zelf over instandhouding kunnen beslissen.

In artikel 17d, eerste lid, wordt verwezen naar de uitzondering in de artikelen 17, derde lid, 47, derde lid, en 48, vijfde lid. Nu in die artikelen de uitzondering met betrekking tot besluitvorming over opheffing wordt geschrapt, kan de verwijzing daarnaar in artikel 17d ook vervallen.

Wel is voorafgaand aan opheffing van een openbare school door een verzelfstandigd bestuur overleg met de gemeenteraad vereist (artikel 159, tweede lid, van de WPO). De gemeente is immers grondwettelijk verplicht te zorgen voor een kwantitatief voldoende aanbod van basisonderwijs (artikel 23, vierde lid, van de Grondwet). Indien de gemeenteraad de school in stand wenst te houden, wordt deze niet opgeheven door het verzelfstandigd bestuur, maar wordt het bevoegd gezag over die school overgedragen aan de gemeente. Artikel 49 van de WPO is van toepassing op de bestuursoverdracht aan de gemeente. De overdracht geschiedt bij notariële akte. Daarbij worden ook de rechten ten aanzien van gebouwen en terreinen alsmede de roerende zaken overgedragen (artikel 49, tweede lid).

Wat betreft de opheffing van de laatste openbare speciale school voor basisonderwijs door een verzelfstandigd bestuur is goedkeuring van de minister vereist (artikel 162 van de WPO). Voorafgaand aan het besluit tot opheffing van een openbare speciale school voor basisonderwijs door een verzelfstandigd bestuur is, net als bij het besluit tot opheffing van een basisschool, overleg met de gemeenteraad nodig. De gemeenteraad kan vervolgens besluiten om het bevoegd gezag over de school over te nemen, bijvoorbeeld indien de minister niet instemt met sluiting van de school.

Artikelen I, onderdeel C, II, onderdeel C, en III, onderdelen C en D (artikel 75 WPO, artikel 81 WEC en de artikelen 72 en 73 WPO BES)

De wijzigingen in deze artikelen hebben betrekking op de uitbreiding van de mogelijkheden tot het stichten van een openbare school.

Eenzijds wordt beoogd om het voor verzelfstandigde besturen mogelijk te maken zelf een verzoek om opneming in het plan van scholen te doen aan de gemeenteraad respectievelijk gedeputeerde staten (artikel 75 van de WPO en artikel 81 van de WEC).

In Caribisch Nederland is er geen plan van scholen. Een aanvraag om een nieuwe school op een van de BES-eilanden voor bekostiging in aanmerking te brengen kan rechtstreeks bij de minister worden gedaan. De huidige tekst van artikel 72 van de WPO BES maakt daarmee al mogelijk dat ook besturen van verzelfstandigde scholen een nieuwe school kunnen stichten. In het vierde lid van dat artikel wordt slechts een taalkundige correctie aangebracht.

Anderzijds wordt in de WPO en de WPO BES meer initiatief tot het stichten van een openbare school gelegd bij de ouders. Indien de ouders van een voldoende groot aantal leerlingen aangeven dat ze behoefte hebben aan openbaar onderwijs, en dat wordt nog niet of naar het oordeel van die ouders onvoldoende aangeboden, dan kunnen ze het college van burgemeester en wethouders verzoeken om een school te stichten. Het college van burgemeester en wethouders doet daartoe een verzoek aan de gemeenteraad tot plaatsing van een school op het plan van scholen. Voor Caribisch Nederland geldt dat ouders het bestuurscollege kunnen verzoeken om een aanvraag tot bekostiging te doen bij de minister.

In de WEC is al voorzien in een mogelijkheid voor ouders om het initiatief tot het stichten van een openbare school te nemen. Artikel 81 van de WEC wordt op dit punt dan ook niet aangepast.

Artikel I, onderdelen D en E (153 en 157 WPO)

De wijzigingen in artikel 153 van de WPO hebben betrekking op het oprekken van de opheffingstermijn van 3 naar 5 jaar. Hierop is inhoudelijk ingegaan in paragraaf 3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

Dit artikel bevat reeds verwijzingen naar een andere termijn van vijf schooljaren, namelijk waar het nieuwe scholen betreft die nog geen vijf schooljaren bekostigd worden en die nog niet aan de stichtingsnorm hebben voldaan. De wijzigingen in het derde en vierde lid van artikel 153 dienen ertoe het onderscheid tussen beide termijnen van 5 schooljaren duidelijk te houden.

De wijzigingen in artikel 157 betreffen een correctie van de daarin opgenomen verwijzingen naar artikel 153. De huidige verwijzing is achterhaald. Daarnaast heeft de wijziging in artikel 157 ook een inhoudelijk gevolg. Dit artikel gaat over de instandhouding van een basisschool door middel van de gemiddelde schoolgrootte. Oorspronkelijk was dit artikel niet bedoeld om pas gestichte basisscholen, die zich bevinden in het vijfde schooljaar van de bekostiging en die gedurende die periode van vijf jaar niet aan de stichtingsnorm hebben voldaan, in stand te houden. Dit bleek niet onomstotelijk uit de formulering van de wetstekst. Om duidelijkheid te scheppen is in de Beleidsregel Instandhouding basisscholen bepaald dat de gemiddelde schoolgrootte wel van toepassing kan zijn op die scholen. De voorgestelde wijziging herstelt deze omissie, waardoor de wetstekst in lijn wordt gebracht met de oorspronkelijke gedachte: een nieuw gestichte basisschool moet eerst aan de stichtingsnorm voldoen. Pas als daaraan is voldaan, kan een dergelijke basisschool een beroep doen op de gemiddelde schoolgrootte.

De regels ten aanzien van de beëindiging van de bekostiging van een bijzondere nevenvestiging of de opheffing van een openbare nevenvestiging (artikel 158) blijven ongewijzigd. Wanneer een schoolbestuur een school omvormt tot nevenvestiging, dan maakt dit schoolbestuur reeds gebruik van een uitzonderingsbepaling op basis waarvan scholen langer open kunnen worden gehouden. De opheffingsnormen voor nevenvestigingen liggen vast. Het zijn absolute ondergrenzen van, afhankelijk van de geografische en denominatieve omstandigheden, 23 of 50 leerlingen. Het is niet wenselijk om scholen die qua leerlingenaantallen onder deze lage ondergrenzen vallen langer dan 3 jaar te bekostigen. Voor nevenvestigingen blijft dus de termijn van drie jaar van kracht. Een nevenvestiging van een openbare school wordt opgeheven, of de bekostiging van een nevenvestiging van een bijzondere school, wordt beëindigd indien het leerlingenaantal van de nevenvestiging gedurende een periode van drie opeenvolgende schooljaren onder de opheffingsnorm zit.

Artikel II, onderdelen A, B en G (artikelen 28, 28j, 50, 51 en 149a WEC)

De wijzigingen in de artikelen 28, 28j, 50, 51 en 149 van de WEC hebben betrekking op de opheffing van een openbare school voor (voortgezet) speciaal onderwijs door het verzelfstandigd bestuur van die school. Met betrekking tot de opheffing van een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs is echter altijd goedkeuring vereist van gedeputeerde staten respectievelijk de minister.

Dit houdt in dat het verzelfstandigd bestuur eerst met de gemeenteraad moet overleggen over een voorgenomen besluit tot opheffing van een school. Indien de gemeenteraad de school in stand wenst te houden, dan wordt het bevoegd gezag overgedragen aan de gemeente en wordt de school niet opgeheven. Op de bestuursoverdracht aan de gemeente is artikel 58 van de WEC van toepassing.

Als de gemeente echter geen reden ziet om de school over te nemen, kan het verzelfstandigd bestuur besluiten tot opheffing. Dit besluit wordt vervolgens onderworpen aan goedkeuring door gedeputeerde staten respectievelijk de minister (artikel 149, tweede lid)

Artikel II, onderdeel F (artikel 149 WEC)

Op grond van de huidige tekst van artikel 149 van de WEC zou het besluit tot opheffing van een school genomen moeten worden voor 16 februari voorafgaand aan het schooljaar waarin de opheffing geschiedt (tweede lid). Goedkeuring van dit besluit door gedeputeerde staten dient vervolgens plaats te vinden voor 16 februari daaropvolgend (derde lid). Die laatste datum ligt echter ná het moment van opheffing van de school.

Eerder blijkt abusievelijk een onjuiste datum in een voorloper van het huidige artikel 149, tweede lid, WEC terechtgekomen te zijn. Artikel 149 van de WEC vindt zijn oorsprong in artikel 104b van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (ISOVSO). Bij nota van wijziging is de in artikel 104b, tweede lid, van de ISOVSO opgenomen datum destijds gewijzigd van 1 oktober in 16 februari. Gelet op de systematiek had de datum in het tweede lid echter 16 oktober moeten worden. Die omissie wordt nu hersteld.

Artikel II, onderdelen C en D (artikelen 145 en 146 WEC)

De Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht (Stb. 2010, 80) heeft abusievelijk een artikel 145 ingevoegd in paragraaf 8 van titel IV van de WEC, terwijl in paragraaf 7 reeds een artikel met dat nummer bestaat. Het eerstgenoemd artikel wordt vernummerd tot artikel 145a. In artikel 146 wordt de verwijzing naar het betreffende artikel gecorrigeerd.

Artikel III, onderdelen A, B en G (artikelen 22, 53, 54 en 124 WPO BES)

De wijzigingen in de artikelen 22, 53, 54 en 124 van de WPO BES hebben betrekking op de opheffing van een openbare school door het verzelfstandigd bestuur van die school, in Caribisch Nederland. Deze artikelen zijn vergelijkbaar met respectievelijk artikel 17, 47, 48 en 159 van de WPO. In Caribisch Nederland heeft de eilandsraad de positie van de gemeenteraad in continentaal Nederland.

Indien de eilandsraad de school in stand wil houden, wordt het bevoegd gezag over die school overgedragen van het verzelfstandigd bestuur aan het openbaar lichaam. Op deze bestuursoverdracht is artikel 55 van de WPO BES van toepassing.

Artikel III, onderdeel E (artikel 122 WPO BES)

Zoals in paragraaf 5 van het algemeen deel van de memorie van toelichting reeds is aangegeven wordt de opheffingstermijn voor scholen in Caribisch Nederland niet verlengd van 3 naar 5 jaar omdat de problematiek uit continentaal Nederland vanwege de relatief kleine schaalgrootte en de naar verwachting relatief stabiele leerlingendichtheid in Caribisch Nederland geen rol speelt.

Wel zijn het eerste en tweede lid van artikel 122 van de WPO BES verduidelijkt ten aanzien van de regels met betrekking tot nieuwe scholen die nog niet langer dan 5 jaar worden bekostigd. Nieuwe scholen moeten binnen 5 jaar na aanvang van de bekostiging het aantal van 200 leerlingen (artikel 72, derde lid, van de WPO BES; vergelijk de stichtingsnorm in continentaal Nederland) bereikt hebben, anders wordt de bekostiging van de school beëindigd of wordt de school gesloten. Dit is vergelijkbaar met de situatie in continentaal Nederland waar scholen binnen de eerste vijf jaar van de bekostiging aan de stichtingsnorm moeten voldoen.

Artikel III, onderdeel F (artikel 123 WPO BES)

Overeenkomstig het gebruik elders in deze wet wordt "Onze Minister" geschreven zoals in de begripsbepaling in artikel 1 van de wet.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart