

WIJ BEATRIX, BIJ DE GRATIE GODS,
KONINGIN DER NEDERLANDEN,
PRINSES VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

wijziging van de Wet op het primair onderwijs,
de Wet op de expertisecentra en de Wet primair
onderwijs BES in verband met de stichting en
opheffing van openbare scholen door
verzelfstandigde besturen in het primair onderwijs

VOORSTEL VAN WET

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om het onderscheid tussen verzelfstandigde besturen voor openbaar onderwijs en besturen van bijzondere scholen ten aanzien van de stichting en opheffing van scholen weg te nemen;

alzo Wij voorts in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om ook ouders meer zeggenschap te geven bij de stichting van nieuwe openbare scholen voor basisonderwijs;

dat in verband hiermee de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES dienen te worden gewijzigd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

De Wet op het primair onderwijs wordt gewijzigd als volgt:

A

In de artikelen 17, derde lid, 47, derde lid, en 48, vijfde lid, vervalt de zinsnede "met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school".

B

In artikel 17d, eerste lid, vervalt de zinsnede ", onverminderd de artikelen 17, derde lid, 47, derde lid, en 48, vijfde lid".

C

Artikel 64, tweede lid, komt te luiden:

2. Het eerste lid, onderdeel c, is niet van toepassing op het instellen van een openbare rechtspersoon als bedoeld in artikel 47, eerste lid, eerste volzin, de instandhouding van een of meer openbare scholen door een stichting als bedoeld in artikel 48, eerste lid, of de overdracht aan de gemeente van de instandhouding van een openbare school of openbare nevenvestiging, bedoeld in artikel 159, tweede lid.

D

Artikel 75 wordt gewijzigd als volgt:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot vierde tot en met zesde lid, worden na het eerste lid twee leden ingevoegd, luidende:
 2. Burgemeester en wethouders dienen in elk geval een voorstel in indien ten minste 50 verschillende ouders van kinderen tot en met de leeftijd van 12 jaar voor 1 augustus van het jaar voorafgaand aan het jaar van vaststelling van het plan schriftelijk hebben verklaard dat er behoefte bestaat aan het volgen van openbaar onderwijs en dat in die behoefte niet of onvoldoende wordt voorzien.
 3. Een openbare rechtspersoon als bedoeld in artikel 47, of een stichting als bedoeld in artikel 17 of 48, kan voor 1 februari van het jaar van vaststelling van het plan bij de gemeenteraad een verzoek indienen tot opneming in het plan van een of meer openbare scholen. Het verzoek vermeldt de naam en het adres van het bevoegd gezag en gaat vergezeld van de gegevens genoemd in het eerste lid. Indien de door het bevoegd gezag, verstrekte gegevens onvoldoende zijn om het verzoek te beoordelen, delen burgemeester en wethouders voor 1 maart volgend op de in de eerste volzin van dit lid genoemde datum aan het bevoegd gezag mede dat de gegevens voor 1 april daaropvolgend dienen te worden aangevuld. Indien de aangevulde gegevens niet voor 1 april zijn verstrekt, wordt het verzoek buiten behandeling gelaten.
2. In het vierde lid (nieuw) wordt na "bij het voorstel" ingevoegd: of verzoek.

E

De aanhef van artikel 76, tweede lid, komt te luiden:

Het verzoek vermeldt de richting van de school en naam en adres van het bevoegd gezag en gaat vergezeld van de gegevens genoemd in artikel 75, eerste lid, juncto artikel 75, vijfde lid, met dien verstande dat in afwijking van artikel 75, eerste lid, juncto artikel 75, vijfde lid, onderdeel c, onder 6° en 7°, de prognose gegevens bevat omtrent: .

F

In artikel 79, vierde lid, wordt telkens "artikel 75, tweede lid eerste volzin" vervangen door: artikel 75, vierde lid, eerste volzin.

G

In artikel 83, eerste lid, onderdeel b, wordt "artikel 75, tweede lid eerste volzin" vervangen door: artikel 75, vierde lid, eerste volzin.

H

In artikel 84a, tweede lid, onder a, wordt "artikel 75, eerste lid, juncto artikel 75, derde lid" vervangen door: artikel 75, eerste lid, juncto artikel 75, vijfde lid.

I

Artikel 159 komt te luiden:

Artikel 159. Vrijwillige opheffing openbare school of nevenvestiging

1. De gemeenteraad kan besluiten tot vermindering van het aantal door de gemeente in stand gehouden openbare scholen en nevenvestigingen.
2. De openbare rechtspersoon, bedoeld in artikel 47, of de stichting, bedoeld in artikel 17 of 48, kan besluiten tot opheffing van een door die openbare rechtspersoon of stichting in stand gehouden openbare school of nevenvestiging. Een besluit tot opheffing wordt uiterlijk op 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing medegedeeld aan de gemeenteraad. Indien de gemeenteraad voor 1 februari daaropvolgend besluit dat hij de school in stand wenst te houden, wordt deze niet opgeheven, maar wordt de instandhouding daarvan overgedragen aan de gemeente.
3. In afwijking van het eerste lid en het tweede lid, eerste volzin, vindt opheffing van een openbare school of nevenvestiging niet plaats in de gevallen, bedoeld in artikel 153, vijfde lid, onderscheidenlijk artikel 158, eerste lid, onder d.

J

In artikel 162 wordt "Artikel 159, eerste volzin" vervangen door: Artikel 159, eerste lid, en tweede lid, eerste volzin.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET OP DE EXPERTISECENTRA

De Wet op de expertisecentra wordt gewijzigd als volgt:

A

In de artikelen 28, derde lid, 50, derde lid, en 51, vijfde lid, vervalt de zinsnede "met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school".

B

In artikel 28j, eerste lid, vervalt de zinsnede ", onverminderd de artikelen 28, derde lid, 50, derde lid, en 51, vijfde lid".

C

In artikel 66, tweede lid, wordt "Het eerste lid, onderdeel b" vervangen door: Het eerste lid, onderdeel c.

D

In artikel 81, eerste lid, wordt "door de gemeenteraad of door ouders" vervangen door: door de gemeenteraad, door een openbare rechtspersoon als bedoeld in artikel 50, door een stichting als bedoeld in artikel 28 of 51, of door ouders.

E

Het in Titel IV, Afdeling 8, geplaatste artikel 145 wordt vernummerd tot artikel 145a.

F

In artikel 146, eerste lid, wordt "als bedoeld in artikel 145" vervangen door: als bedoeld in artikel 145a.

G

Artikel 149 wordt gewijzigd als volgt:

1. Onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid, wordt na het eerste lid een lid ingevoegd, luidende:

2. De openbare rechtspersoon, bedoeld in artikel 50, en de stichting, bedoeld in artikel 28 of 51, kunnen besluiten tot opheffing van een door die openbare rechtspersoon of stichting in stand gehouden openbare school.

2. In het derde lid (nieuw) wordt "Een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt genomen voor 16 februari voorafgaand aan het schooljaar waarin de opheffing geschiedt" vervangen door: Een besluit als bedoeld in het eerste of tweede lid wordt genomen voor 16 oktober voorafgaand aan het schooljaar waarin de opheffing geschiedt.

3. In het vierde lid (nieuw) wordt "tweede lid" vervangen door "derde lid" en vervalt "van de gemeenteraad".

4. In het vijfde lid (nieuw) wordt na "gemeenteraad" ingevoegd: , van het bevoegd gezag.

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET PRIMAIR ONDERWIJS BES

De Wet primair onderwijs BES wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 22 wordt gewijzigd als volgt:

1. In het eerste, vijfde, zesde, zevende en negende lid wordt "van het eiland" telkens vervangen door: van het openbaar lichaam.
2. In het derde lid vervalt de zinsnede "met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school".

B

In de artikelen 53, derde lid, en 54, vijfde lid, vervalt de zinsnede "met uitzondering van de besluitvorming over de opheffing van een openbare school".

C

In artikel 72, vierde lid, wordt "niet van toepassing op bij" vervangen door: niet van toepassing bij.

D

Artikel 73 wordt gewijzigd als volgt:

1. Voor de tekst van het artikel wordt de aanduiding "2." geplaatst.
2. Voor het tweede lid (nieuw) wordt een lid ingevoegd, luidende:
 1. Het bestuurscollege dient in elk geval een aanvraag voor bekostiging van een openbare school als bedoeld in artikel 72, tweede lid, in indien ten minste 50 verschillende ouders van kinderen tot en met de leeftijd van 12 jaar schriftelijk hebben verklaard dat er behoefte bestaat aan het volgen van openbaar onderwijs en in die behoefte niet of onvoldoende wordt voorzien.

E

In artikel 123 wordt "Onze minister" telkens vervangen door: Onze Minister.

F

Artikel 124 komt te luiden:

Artikel 124. Vermindering aantal openbare scholen

1. De eilandsraad kan besluiten tot vermindering van het aantal openbare scholen.
2. De openbare rechtspersoon, bedoeld in artikel 53, en de stichting, bedoeld in artikel 22 of 54, kunnen besluiten tot opheffing van een door die openbare rechtspersoon of stichting in stand gehouden school. Een besluit tot opheffing wordt uiterlijk op 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing medegedeeld aan de eilandsraad. Indien de eilandsraad voor 1 februari daaropvolgend besluit dat hij de school in stand wenst te houden, wordt deze niet opgeheven, maar wordt de instandhouding van de school overgedragen aan het openbaar lichaam.
3. In afwijking van het eerste lid en het tweede lid, eerste volzin, vindt opheffing niet plaats in het geval, bedoeld in artikel 122, derde lid.

ARTIKEL IV. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de stichtings- en opheffingssystematiek in het primair onderwijs voor verzelfstandigde besturen van openbaar onderwijs en voor de besturen van bijzonder onderwijs meer met elkaar gelijk te trekken.

Het openbaar onderwijs is in nagenoeg iedere gemeente verzelfstandigd. Met die verzelfstandiging is het bevoegd gezag van openbare scholen op afstand van de gemeente geplaatst. Verzelfstandigde besturen voor openbaar onderwijs oefenen dan ook, net als besturen voor bijzonder onderwijs, alle taken van het bevoegd gezag uit. Vooralsnog is de bevoegdheid om scholen te stichten en op te heffen echter voorbehouden gebleven aan de gemeente. Het stichten en opheffen van scholen is een wezenlijk onderdeel van het besturen van een onderwijsorganisatie. Door verzelfstandigde besturen de mogelijkheid te bieden zelf te besluiten over stichting en opheffing van scholen, brengt dit wetsvoorstel hen in een volwaardige positie als bevoegd gezag. Tevens worden hiermee de voorschriften voor openbaar en bijzonder onderwijs meer gelijkwaardig aan elkaar, hetgeen past binnen het duale onderwijsstelsel.

Dit wetsvoorstel ziet niet op het voortgezet onderwijs, omdat daarvoor een enigszins andere stichtings- en opheffingssystematiek geldt en de problematiek die dit wetsvoorstel voor het primair onderwijs beoogt op te lossen in het voortgezet onderwijs niet speelt. De mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt voor het primair onderwijs, bestaan al in het voortgezet onderwijs.

1.1 Stichten en opheffen openbare school door verzelfstandigd bestuur

Stichten 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.

Opheffen openbare school door 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. Bijvoorbeeld dat een verzelfstandigd bestuur van een basisschool pas kan overgaan tot het opheffen van een openbare school als de gemeenteraad over het voornemen daartoe is geïnformeerd. De gemeenteraad kan hierdoor 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 is het overigens al wel mogelijk om een openbare speciale school voor basisonderwijs 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.

1.2 Initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs

In het verlengde hiervan zal dit wetsvoorstel het in de derde plaats mogelijk maken dat ouders¹ 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 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.

1.3 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

¹ Op grond van artikel 1 van de WPO worden onder 'ouders' ook verzorgers en voogden verstaan.

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 4).

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.² Het onderwijs aan leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte wordt binnen de scholen voor basisonderwijs 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.³

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

- de mogelijkheid voor een verzelfstandigd bestuur om een openbare school op te heffen na het melden van het voornemen daartoe aan de eilandsraad, en
- het initiatiefrecht van ouders om een openbare school voor basisonderwijs te laten stichten.

De andere voorgestelde wijzigingen worden niet voorgesteld voor de WPO BES, omdat die wet al stichtingsmogelijkheden voor verzelfstandigde besturen kent. Ook hierop zal in paragraaf 4 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

² In Caribisch Nederland zijn er ook geen scholen voor voortgezet speciaal onderwijs of scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 419, nr. 3, blz. 63-64.

voorheen zelf bepalen hoe zij het best onderwijs en ondersteuning 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.⁴

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 de 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.⁵ 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 1997.⁶

Een openbare school kan pas worden bestuurd door een openbare rechtspersoon of stichting als het bevoegd gezag van die openbare school daaraan is overgedragen door de gemeenteraad. Een verzelfstandigd bestuur kan alleen een openbare school stichten in een gemeente waar dit bestuur reeds een of meer openbare scholen heeft. 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.

⁴ Zie ook Kamerstukken II 1994/95, 24 138, nr. 3, blz. 1-2.

⁵ Zie ook de brief van 21 mei 2009 van de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Dijkema over de positie van het openbaar onderwijs binnen het duaal bestel; Kamerstukken II 2008/09, 31 293, nr. 40.

⁶ Wet van 14 november 1996 tot wijziging van de Wet op het basisonderwijs, de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs inzake de bestuursvorm van het openbaar onderwijs (Stb. 1996, 580).

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. Een openbare basisschool 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. Hiertoe dient het verzelfstandigd bestuur het besluit tot opheffing aan de gemeente te melden. Voor het opheffen van een speciale school voor basisonderwijs of een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs is een dergelijke meldingsplicht niet nodig, omdat voor het opheffen van deze scholen al waarborgen gelden. Voor het opheffen hiervan is namelijk de goedkeuring van de minister of gedeputeerde staten nodig. Zij verlenen alleen goedkeuring als er sprake blijft van voldoende openbaar onderwijs.

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 stichtingsnormen (en geen opheffingsnormen) in het leven zijn geroepen. Dit omdat dergelijke normen niet passen 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 ondersteuning van leerlingen.⁷

2.2 Doelen en noodzaak

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. Maar op grond van de huidige wetgeving heeft dit bestuur geen mogelijkheid een openbare school te

⁷ Kamerstukken II 1996/97, 25 409, nr. 3.

stichten. Die mogelijkheid krijgt het verzelfstandigd bestuur met dit wetsvoorstel wel.

Hiermee wordt tegemoetgekomen aan een breed gedragen wens uit het onderwijsveld.⁸ Het veld acht het vanwege deze veranderingen noodzakelijk om deze wetten aan de rolverdeling tussen gemeenten en verzelfstandigde besturen aan te passen (zie paragraaf 2.1). Dat de gemeente besluit over stichting en opheffing wordt door verzelfstandigde besturen als onrechtvaardig ervaren. Ten aanzien van het bijzonder onderwijs heeft de gemeente die rol immers niet.

Het stichten en sluiten van een bijzondere school zijn mogelijkheden die een bevoegd gezag van een bijzondere school wel heeft. Door dit wetsvoorstel wordt dus de positie van bijzonder en openbaar onderwijs meer gelijk getrokken. Dit is wenselijk, omdat hiermee het grondwettelijk geborgde duale onderwijsstelsel beter tot zijn recht komt. Op grond van artikel 23, vijfde en zesde lid, van de Grondwet dienen voor het openbaar en bijzonder onderwijs zoveel mogelijk gelijkwaardige voorschriften te gelden.⁹ De bevoegdheid om een openbare school te stichten en op te heffen door een verzelfstandigd bestuur sluit hier dus bij aan.

Daarnaast moet de gemeente, op grond van artikel 23, vierde lid, van de Grondwet, zorgen voor voldoende openbaar onderwijs. Om deze grondwettelijke waarborg na te kunnen komen, is het nodig dat de gemeente tijdig op de hoogte wordt gebracht van een eventuele sluiting van een school van een verzelfstandigd bestuur. De gemeente heeft dan de tijd om eventueel de school over te nemen.

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 een initiatiefrecht te geven voor het laten stichten van een openbare school. Zij krijgen hierdoor eenzelfde recht als ouders met kinderen die (naar verwachting) naar het (voortgezet) speciaal onderwijs of voortgezet onderwijs gaan. In het bijzonder onderwijs kunnen ouders al initiatief nemen tot het stichten van een school, maar in het openbaar onderwijs nog niet. Ook op dit punt zorgt dit wetsvoorstel dus voor meer gelijkwaardige voorschriften voor het openbaar en bijzonder onderwijs.

Dit is nodig om de toegankelijkheid van het openbaar basisonderwijs te waarborgen. Vanwege de jonge leeftijd van leerlingen in het basisonderwijs is een school binnen een redelijke afstand van de woning van de ouders belangrijk. Ouders worden via dit wetsvoorstel in een juridisch sterker positie gebracht doordat een verzoek dat wordt ondersteund door 50 ouders door een gemeente onderzocht moet worden op haalbaarheid. Een gemeente mag dit niet zomaar naast zich neerleggen.¹⁰

⁸ Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 112.

⁹ Zie ook: B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, Amsterdam: Elsevier 1999, blz. 28.

¹⁰ Kamerstukken II 2010/11, 31 293, nr. 131, blz. 10.

2.3 Wettelijke uitwerking

Huidige stichtingssystematiek

Een openbare of bijzondere school kan alleen voor bekostiging in aanmerking komen als de school is opgenomen op een plan van 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).¹¹

Voorstel stichtingsmogelijkheid verzelfstandigd bestuur

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.

Huidige opheffingssystematiek

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).

¹¹ Opgemerkt zij dat op grond van artikel 75 van de WEC de planningsprocedure voor WEC-scholen tot een bij wet te bepalen datum niet van toepassing is. In die periode kan de minister in uitzonderlijke situaties een WEC-school voor bekostiging in aanmerking brengen (artikel 75, tweede lid, van de WEC).

In de huidige systematiek zijn er wettelijke bepalingen die het hebben van voldoende openbaar onderwijs borgen, maar die verschillen per sector. Hieronder worden de waarborgen per sector in het kort uiteengezet.

Een openbare basisschool mag niet worden opgeheven 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 van een samenwerkingsverband 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, voor 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).

Voorstel opheffingsmogelijkheid verzelfstandigd bestuur

Door dit wetsvoorstel zal het verzelfstandigde bestuur – net als de gemeenteraad – de mogelijkheid krijgen om een openbare school vrijwillig op te heffen. Wel zal het verzelfstandigd bestuur met betrekking tot basisscholen de gemeenteraad moeten informeren over de sluiting van deze scholen, zodat deze raad de mogelijkheid heeft deze school over te nemen. Deze melding dient vóór 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde sluiting plaats te vinden. Indien de gemeenteraad voor 1 februari daaropvolgend besluit dat hij de school in stand wenst te houden, wordt de school niet opgeheven maar wordt de instandhouding daarvan overgedragen aan de gemeente.

Hiermee wordt het uitgangspunt geborgd dat de sluiting van een openbare school niet plaatsvindt indien die school noodzakelijk is om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs.

Voorstel 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. Als ouders een openbare school wensen, zullen zij dat kenbaar moeten maken bij het betreffende college van burgemeester en

wethouders. Dit wetsvoorstel regelt dat het college van burgemeester en wethouders een onderzoek naar de haalbaarheid van het stichten van een openbare school moet uitvoeren als een ouder in totaal minimaal 50 schriftelijke verklaringen van verschillende ouders kan overleggen. Dit betekent ook dat beide ouders van een kind een verklaring kunnen afgeven. De verklaringen moeten wel afkomstig zijn van ouders van kinderen in de leeftijd tot en met 12 jaar.

Het onderzoek van het college van burgemeester en wethouders resulteert in een regulier voorstel voor plaatsing op het plan van nieuwe scholen dat dit college indient bij de gemeenteraad. Dit betekent dat de ouders slechts hun verzoek kenbaar hoeven te maken. Indien voldaan is aan de wettelijke eisen voor het ouderinitiatief zal het college van burgemeester en wethouders dit verzoek verder uitwerken tot een voorstel aan de gemeenteraad tot opnemning van een openbare school in het plan van nieuwe scholen. Het college van burgemeester en wethouders stelt dus een prognose op van het te verwachten aantal leerlingen.

Het voorstel dat het college van burgemeester en wethouders indient naar aanleiding van een ouderinitiatief, wordt door de gemeenteraad getoetst aan dezelfde eisen die gelden voor verzoeken die het college van burgemeester en wethouders op eigen initiatief bij de gemeenteraad indient. De gemeenteraad toetst het voorstel van burgemeester en wethouders dus 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 Relatie tot artikel 23 Grondwet

Het wetsvoorstel wijzigt de huidige systematiek van het opheffen van openbare scholen en raakt daardoor aan artikel 23 Grondwet. De Grondwet bepaalt dat in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar onderwijs moet worden gegeven. Het uitbreiden van de bevoegdheid van het opheffen van openbare scholen naar de verzelfstandigde besturen voor openbaar onderwijs is niet strijdig met de Grondwet. In de bepaling over het opheffen van scholen is opgenomen dat een voorgenomen besluit tot sluiting van een school tijdig aan de gemeente dient te worden voorgelegd. De gemeente is vervolgens in de gelegenheid om zich te beraden op de wenselijkheid van de sluiting. Mocht de gemeente concluderen dat het sluiten van de school onwenselijk is, dan kan de instandhouding worden overgedragen aan de gemeente. De gemeente blijft hierdoor in positie om haar garantiefunctie ten aanzien van voldoende openbaar onderwijs waar te maken.

Herziening van de WPO binnen de kaders van artikel 23 Grondwet is noodzakelijk. Het verzelfstandigd bestuur voor het openbaar onderwijs heeft conform de WPO alle taken van het bevoegd gezag overgenomen, alleen de zeggenschap over opheffing van scholen is daarvan uitgezonderd. Deze uitzondering is destijds in de wet opgenomen om de invloed van de overheid op voldoende aanbod van openbaar onderwijs te garanderen. In de praktijk zijn de verzelfstandigde besturen integraal verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en de financiële continuïteit

van de openbare rechtspersoon of stichting. Zij dragen de volledige verantwoordelijkheid voor de continuïteit van alle openbare scholen onder hun bevoegd gezag. Op het moment dat besturen geconfronteerd worden met een situatie waarin de kwaliteit van het onderwijs op een van hun scholen niet te garanderen valt, bijvoorbeeld door teruglopende leerlingaantallen, moet een schoolbestuur de bevoegdheid hebben om een dergelijke school te kunnen sluiten (net zoals in het bijzonder onderwijs). Daarbij wordt opgemerkt dat de belangen van een gemeente en van het verzelfstandigde bestuur in deze uiteen kunnen lopen. Een gemeente kan vanwege de leefbaarheid van een dorp of wijk de instandhouding van een school in een dorp wenselijk achten, maar het verzelfstandigd bestuur komt vervolgens door teruglopende leerlingaantallen ernstig in de financiële problemen waardoor de continuïteit van het gehele onderwijs in het geding komt. In de huidige situatie draagt het verzelfstandigde bestuur wel de volledige verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de school en voor de financiën, maar ontbreekt een belangrijke bevoegdheid om de verantwoordelijkheid onder alle omstandigheden waar te kunnen maken, namelijk de bevoegdheid om een school te sluiten. Aan een dergelijke ongezonde situatie maakt dit wetsvoorstel een einde, zonder dat daarbij de grondwettelijke taak van de overheid om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs in het gedrang komt.

2.5 Varianten

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 besproken met de VOS/ABB, VOO, VNG en PO-Raad om zo de oplossingsrichtingen te verkennen (zie ook paragraaf 3.1). 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.

3. Gevoerd overleg

3.1 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 opnemering 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.

3.2 Initiatiefrecht ouders voor stichten openbare school voor basisonderwijs

Alle in paragraaf 3.1 genoemde organisaties zijn het erover eens dat aanvullend op bovenstaande varianten moet worden geregeld dat, net als in het (voortgezet) speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs, ouders kunnen optreden wanneer er naar hun mening behoefte is aan openbaar basisonderwijs en hierin niet wordt voorzien.

4. Scholen Caribisch Nederland

4.1 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 melding de mogelijkheid heeft gekregen de openbare school zo nodig over te nemen.

4.2 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'.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Een ontwerp van dit wetsvoorstel is voor een toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid voorgelegd aan DUO, de Inspectie van het onderwijs en de Auditdienst. DUO heeft geoordeeld dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. De inspectie en de Auditdienst hadden geen opmerkingen.

6. Consultaties en advies

Internetconsultatie

Een eerder concept van dit wetsvoorstel is voorgelegd voor openbare internetconsultatie. Hierop zijn 22 reacties ontvangen van met name leidinggevend en op scholen in het primair onderwijs, maar ook van VOS/ABB en het openbaar lichaam Sint Eustatius.

De reacties op de internetconsultatie zijn overwegend positief van aard. Naar aanleiding van de reacties is het wetsvoorstel op het punt van de betrokkenheid van de gemeente bij het opheffen van een openbare school voor basisonderwijs bijgesteld. Om te voorkomen dat gemeenten of de openbare lichamen te weinig tijd krijgen om een school voor basisonderwijs "terug te nemen", wordt nu geregeld dat de voorgenomen opheffing een jaar voorafgaand aan de daadwerkelijke opheffingsdatum gemeld moet worden aan de gemeente respectievelijk het openbaar lichaam. Als de gemeente of het openbaar lichaam niet voor 1 februari daaropvolgend besluit tot het overnemen van de school, kan dit worden opgevat als goedkeuring en kan de school worden opgeheven.¹²

Advies VNG en consultatie BES-eilanden

In het kader van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is het wetsvoorstel voorgelegd aan de VNG voor advies. De VNG staat positief tegenover het wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel is eveneens voorgelegd aan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Vanuit Bonaire en Saba zijn geen opmerkingen ten aanzien van het wetsvoorstel ontvangen. Vanuit Sint Eustatius is een opmerking gemaakt omtrent het initiatiefrecht van ouders in relatie tot de stichting van een nieuwe school voor openbaar onderwijs. Indien een voldoende groot aantal ouders op een van de BES-eilanden bij het bestuurscollege aangeeft behoefte te hebben aan openbaar onderwijs, dan moet het bestuurscollege op grond van dit wetsvoorstel een aanvraag voor bekostiging van een openbare school doen bij de minister. De minister beoordeelt de aanvraag en zal slechts een nieuwe school voor bekostiging in aanmerking brengen indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 72 WPO BES.

Advies Onderwijsraad

Een concept van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan de Onderwijsraad. De raad kan zich vinden in de voorgestelde verruiming van de stichtingsmogelijkheden, met name als het gaat om het initiatiefrecht van ouders. De raad vraagt zich af of het wenselijk is verzelfstandigde besturen de mogelijkheid te geven om scholen op te heffen zonder toestemming van de gemeente. Hieronder wordt ingegaan op de opmerkingen van de Onderwijsraad ten aanzien van dit wetsvoorstel.

¹² Het volledige verslag van de internetconsultatie is te vinden via de link: <http://www.internetconsultatie.nl/stichtenopheffenpo/berichten>.

Het initiatiefrecht van ouders om een openbare school te stichten sluit wat de Onderwijsraad betreft aan bij zijn advies *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Ten aanzien van de ouderverklaringen vraagt de raad zich wel af of het benodigde aantal verklaringen niet afhankelijk gemaakt zou moeten worden van de stichtingsnormen. De drempel van 50 ouderverklaringen die in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld, dient om de belangstelling van ouders voor een nieuwe openbare school te meten. Het is daarmee een indicatie of het initiatief voor een nieuwe openbare school breder leeft binnen een gemeente. Het is niet bedoeld om te bepalen of er voldoende kinderen naar de school zullen gaan. Daarvoor dient het college van burgemeester en wethouders nog steeds een prognose overeenkomstig artikel 75, eerste lid, onderdeel a, juncto derde lid, van de WPO te maken. Indien de prognose niet voldoet aan de in de wet gestelde eisen wordt de school niet op het plan van scholen geplaatst.

Daarnaast pleit de regering voor duidelijkheid, kenbaarheid en zo min mogelijk regels. Daarom is er niet geopteerd voor een stelsel dat het aantal verklaringen bijvoorbeeld een kwart van de betreffende stichtingsnorm moet zijn (anders zou het betekenen dat bij elke herziening van de opheffingsnorm de gemeente de drempel voor het uitvoeren van een haalbaarheidsonderzoek moet aanpassen).

De raad vraagt zich af of het wenselijk is verzelfstandigde besturen de mogelijkheid te geven om scholen op te heffen zonder toestemming van de gemeente. De raad heeft vraagtekens bij de mogelijke dubbelrol waar de gemeente weer in terecht komt. Het recht van een verzelfstandigd bestuur om een school te sluiten is van belang omdat het verzelfstandigd bestuur verantwoordelijk is voor de kwaliteit en het financieel beheer van de school. Het is dan ter beoordeling aan het schoolbestuur of het openhouden van de school vanuit het oogpunt van kwaliteit en doelmatigheid nog langer verantwoord is.

De opheffingsnormen geven de wettelijke ondergrens aan voor het in stand houden van een school. Daarnaast kent de wet tal van uitzonderingsbepalingen die het mogelijk maken om scholen onder de opheffingsnorm in stand te houden. Schoolbesturen zijn niet verplicht om van deze bepalingen in de wet gebruik te maken, zij hebben een eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijsaanbod.

Als een schoolbestuur goede overwegingen heeft om de school op te heffen, voorziet het wetsvoorstel erin dat de gemeente er voor kan kiezen de school open te houden in eigen beheer. Dat de school dan onder bevoegd gezag van de gemeente komt is nodig, omdat het schoolbestuur anders de verantwoordelijkheid houdt voor de kwaliteit en het financieel beheer van de school, terwijl het schoolbestuur in het algemeen zal hebben besloten tot sluiting, juist omdat de kwaliteit en de financiële gezondheid van de school te veel onder druk staan. Als de gemeente kan beslissen dat de school open blijft onder bevoegd gezag van een verzelfstandigd bestuur, dan is het bestuur wel verantwoordelijk, maar heeft het niet de volledige zeggenschap om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken.

Aan die ongezonde situatie wordt met dit voorstel van wet een eind gemaakt. Gemeenten en verzelfstandigde besturen overleggen periodiek over de stand van zaken ten aanzien van het openbaar onderwijs waardoor een mogelijke sluiting van een school ook vroegtijdig aan de orde is. Deze maatregel zal dus enkel toegepast worden in uitzonderingssituaties.

Overigens zijn er tot op heden nog steeds gemeenten waarin sprake is van een dubbelrol ten aanzien van het openbaar onderwijs, aangezien het openbaar onderwijs niet in het hele land is verzelfstandigd.

7. Administratieve lasten

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

Verzelfstandigde besturen

OCW voorziet dat aan dit voorstel geen administratieve lasten zijn verbonden voor instellingen, omdat de bestaande informatieverplichtingen niet wijzigen.

Als er behoefte is aan een extra openbare school zal op dit moment de gemeente deze school moeten oprichten. In bijna alle gevallen zal de gemeente deze school vervolgens overdragen aan een verzelfstandigd bevoegd gezag. Dit wetsvoorstel maakt een einde aan deze huidige en omslachtige praktijk en creëert een meer gelijkwaardige positie van het openbaar onderwijs ten opzichte van het bijzonder onderwijs. Het overdragen van de openbare school gaat wel gepaard met administratieve lasten. Vanuit het oogpunt van een verzelfstandigd bestuur zullen de administratieve lasten echter niet toenemen, omdat de lasten van het overgedragen krijgen van de school weg te strepen zijn tegen de lasten van het zelf stichten. Bovendien worden er jaarlijks zeer weinig scholen gesticht.

Initiatiefnemende ouders

Wel heeft dit wetsvoorstel zeer 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 moeten opstellen voorzien van 50 handtekeningen van deze en 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. Bovendien worden per jaar überhaupt zeer weinig scholen gesticht en neemt het aantal leerlingen per jaar af. Ervan uitgaande dat er per jaar één keer een beroep wordt gedaan op het initiatiefrecht betekent dit dat eenmaal per jaar een initiatiefnemer in totaal voor (minimaal) 50 ouderverklaringen moet zorgen en deze moet

aanbieden aan de betreffende gemeente. De administratieve lasten zijn in dat geval verwaarloosbaar.

8. Financiële gevolgen

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.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A, B, I en J (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, 47 en 48 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 moet de gemeenteraad voorafgaand aan de opheffing van een openbare basisschool door een verzelfstandigd bestuur worden geïnformeerd (artikel 159, tweede lid, van de WPO). De gemeente is immers grondwettelijk verplicht te zorgen voor 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 van een samenwerkingsverband door een verzelfstandigd bestuur is goedkeuring van de minister vereist (artikel 162 van de WPO).

Artikel I, onderdeel C, en artikel II, onderdeel C (artikel 64 WPO en artikel 66 WEC)

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat een verzelfstandigd bestuur, na melding aan de gemeenteraad, zelf kan besluiten tot opheffing van een openbare basisschool. Indien de gemeenteraad naar aanleiding van de melding besluit om de instandhouding van die school van het verzelfstandigd bestuur over te nemen, dan vindt een bestuurlijke overdracht aan de gemeenteraad plaats. Om te voorkomen dat in die situatie de fusietoets van toepassing zou zijn, wordt voorgesteld om een dergelijke bestuurlijke overdracht uit te zonderen van de fusietoets.

Dit is in lijn met het huidige artikel 64, tweede lid, van de WPO, waarin reeds is bepaald dat de fusietoets niet van toepassing is op de bestuurlijke overdracht door een gemeenteraad die resulteert in verzelfstandiging van het openbare onderwijs in die gemeente. De bestuurlijke overdracht van een verzelfstandigd bestuur naar de gemeenteraad, bedoeld in artikel 159, tweede lid, van de WPO, vormt hiervan de omgekeerde situatie.

In artikel 66 van de WEC wordt slechts een onjuiste verwijzing gecorrigeerd.

Artikelen I, onderdeel D, II, onderdeel D, 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.

Enerzijds wordt beoogd om het voor verzelfstandigde besturen mogelijk te maken zelf een verzoek om opnemingsplan in het plan van nieuwe 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 nieuwe 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 een voldoende groot aantal ouders van kinderen in de basisschoolleeftijd aangeeft dat ze behoefte hebben aan openbaar onderwijs, en dat wordt nog niet of naar het oordeel van die ouders onvoldoende aangeboden, dan kunnen zij het college van burgemeester en wethouders verzoeken om een school te stichten. Het verzoek van de ouders aan het college van burgemeester en wethouders is vormvrij. De ouders hoeven dus zelf geen prognose van het te verwachten aantal leerlingen aan te leveren. Als het verzoek door een voldoende groot aantal ouders wordt ondersteund, dan doet het college van burgemeester en wethouders vervolgens een voorstel aan de gemeenteraad tot plaatsing van een openbare school op het plan van nieuwe

scholen. Voor het voorstel gelden dezelfde eisen als de eisen die worden gesteld aan voorstellen die het college van burgemeester en wethouders op eigen initiatief indient bij de gemeenteraad. Het college stelt dus onder andere de prognose op.

De gemeenteraad besluit welke scholen worden opgenomen op het plan van nieuwe scholen. Ouders die het college van burgemeester en wethouders hebben verzocht om een nieuwe openbare school te stichten, kunnen ten aanzien van dit besluit van de gemeenteraad niet gezien worden als belanghebbenden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. In het belang dat zij hebben bij het besluit om een school al dan niet op te nemen in het plan van nieuwe scholen onderscheiden ze zich niet van grote aantallen andere ouders.

Voor Caribisch Nederland geldt dat ouders het bestuurscollege kunnen verzoeken om een aanvraag tot bekostiging van een school 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 E tot en met H (artikelen 76, 79, 83 en 84a WPO)

De voorgestelde wijzigingen in de artikelen 76, 79, 83 en 84a van de WPO betreffen slechts aanpassingen van de verwijzingen naar artikel 75 van die wet, die samenhangen met de invoeging van twee nieuwe leden in dat artikel.

Artikel II, onderdelen A, B en G (artikelen 28, 28j, 50, 51 en 149 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 altijd goedkeuring vereist van gedeputeerde staten respectievelijk de minister.

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, respectievelijk de minister, 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 wijziging¹³ is de in artikel 104b, tweede lid, van de ISOVSO opgenomen datum destijds gewijzigd van 1

¹³ Kamerstukken II 1990/91, 22 106, nr 7; Nota van wijziging bij de Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met wijziging van de teldatum.

oktober in 16 februari. Gelet op de systematiek had de datum in het tweede lid echter 16 oktober moeten worden. Die omissie wordt in artikel II, onderdeel G, onder 2, van dit wetsvoorstel hersteld.

Artikel II, onderdelen E en F (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 F (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 123 WPO BES)

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

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker