

Vergaderjaar 2002–2003

28 778

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met een verlenging van de termijn voorafgaande aan de beëindiging van de bekostiging van een bijzondere basisschool of de opheffing van een openbare basisschool

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 april 2003

Ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van de inbreng van de fracties. Die inbreng heeft op een punt mede geleid tot een wijzigingsvoorstel waarvan de inzet is dat in alle gevallen de bekostiging van een bijzondere basisschool pas kan worden beëindigd en een openbare basisschool pas kan worden opgeheven indien deze drie achtereenvolgende schooljaren een leerlingenaantal onder de opheffingsnorm telt. Ondergetekende verwijst daarvoor naar de bijgevoegde nota van wijziging.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie laten weten met belangstelling kennis te hebben genomen van het onderhavige wetsvoorstel en beoordelen het in het licht van de menselijke maat en kleinschaligheid in het onderwijs. Ook de leden van de PvdA-fractie en VVD-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. De leden van de fractie van de ChristenUnie en de SGP onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel. De laatstgenoemde fractieleden vragen de regering de regelgeving ook op het punt van de hoogte van de stichtings- en opheffingsnormen tegen het licht te houden.

Door het onderhavige wetsvoorstel krijgen schoolbesturen een jaar langer de tijd leerlingen te werven en zo aan de opheffingsnorm te voldoen. Als gevolg hiervan kan een school dus langer in stand worden gehouden dan op grond van de thans geldende bepalingen. Een en ander bij een gelijkblijvend stelsel van stichtings- en opheffingsnormen. De uitgangspunten van dat stelsel, dat is ingevoerd bij de Wet van 15 december 1993 (Stb. 716), en ook bekend is als de Wet Toerusting en Bereikbaarheid, acht ik nog steeds van kracht. Met die wet werd een betere verdeling van de beschikbare middelen over een kleiner aantal scholen beoogd. Het voornaamste instrument daarvoor is een verhoging van de opheffingsnormen in die gevallen waarin de noodzaak het basisonderwijs voldoende bereikbaar te houden, dat toelaat. In verband hiermee is gekozen voor een systeem dat is gebaseerd op de leerlingdichtheid. De basis voor deze normering vormt het aantal 4- tot en met 11-jarigen in de gemeente per vierkante kilometer grondoppervlakte. Het complement van hogere opheffingsnormen wordt gevormd door hogere stichtingsnormen, omdat

anders de effecten van het instandhoudingsbeleid door een groot aantal nieuwe schoolstichtingen teniet zou worden gedaan. Nu als gevolg van de Wet Toerusting en Bereikbaarheid het aantal scholen is verminderd, is het niet gewenst door wijziging van de hoogte van de stichtings- en opheffingsnormen de deur weer open te zetten voor een toename van het aantal scholen.

2. Opheffing school na drie wettelijke teldata onder de instandhoudingsnorm in plaats van twee

Zowel de leden van de CDA-fractie als van de PvdA-fractie, de fractie van de ChristenUnie en de SGP-fractie vragen zich af waarom de bestaande bepaling wordt gehandhaafd dat de bekostiging van een school wordt beëindigd en een school wordt opgeheven indien die school van drie achtereenvolgende jaren het eerste jaar niet, het tweede jaar wel en het derde jaar niet aan de opheffingsnorm voldoet. De leden van de CDA-fractie wijzen in dat verband op het verzoek van de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 11 april 2002. De leden van de fracties van het CDA en de SGP menen dat de hoofdregel zou moeten zijn dat het leerlingenaantal van een basisschool zich gedurende drie achtereenvolgende jaren onder de opheffingsnorm moet bevinden, voordat er sprake kan zijn van beëindiging van de bekostiging dan wel opheffing van de betreffende basisschool. Gezien de wens van de leden van de genoemde fracties ben ik bij nader inzien bereid, ter vereenvoudiging van de regel en ten gunste van de scholen, de bestaande bepaling dat de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd en een openbare school wordt opgeheven indien de school van drie achtereenvolgende schooljaren het eerste jaar niet, het tweede jaar wel en het derde jaar niet aan de opheffingsnorm voldoet, te laten vervallen. Dit houdt in dat de hoofdregel wordt dat de bekostiging van een bijzondere school slechts dan kan worden beëindigd en een openbare school slechts dan kan worden opgeheven, indien het leerlingenaantal zich drie achtereenvolgende jaren onder de voor die school geldende opheffingsnorm bevindt.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts hoe vaak er sinds de inwerkingtreding van de Wet Toerusting en Bereikbaarheid sprake is geweest van de situatie dat een school in drie achtereenvolgende jaren het eerste jaar niet, het tweede jaar wel en het derde jaar niet aan de opheffingsnorm heeft voldaan en of in al deze gevallen ook tot opheffing is overgegaan.

Exacte cijfers hieromtrent zijn beschikbaar ten aanzien van het schooljaar 2000–2001 en 2001–2002. Op 1 augustus 2001 bevonden 7 scholen zich in de bovenomschreven situatie. Daarvan zijn 6 scholen in stand gebleven met toepassing van een van de wettelijke uitzonderingsbepalingen. Op 1 augustus 2002 betrof het 3 scholen die op deze wijze niet aan de opheffingsnorm voldeden. Met toepassing van de uitzonderingsbepalingen is de bekostiging van de scholen voortgezet *casu quo* is geen enkele school opgeheven. De beoordeling van de scholen in het kader van de voortzetting van de bekostiging en instandhouding per 1 augustus 2003 vindt momenteel plaats. Bekend is dat 15 scholen zich bevinden in de eerdergenoemde situatie.

De leden van de PvdA-fractie vragen of kan worden toegelicht op grond van welke overwegingen destijds werd besloten tot termijnen van twee aansluitende jaren en waarom deze overwegingen onjuist zijn gebleken. De Gezamenlijke conclusies van de (toenmalige) staatssecretaris en de organisaties van besturen en ouders in het basisonderwijs naar aanleiding van de nota Toerusting en Bereikbaarheid (Kamerstukken II, vergaderjaar 1990–1991, 21 800, hoofdstuk VIII, nr. 104) gingen uit van aanscherping

van de toen geldende termijnen voorafgaand aan de beëindiging van de bekostiging en opheffing van basisscholen. Het doel daarvan was tot schaalvergroting te komen van de scholen in het basisonderwijs en tot herziening van de verschillen in de bekostiging tussen grote en kleine basisscholen. Daartoe is een evenwichtig en samenhangend stelsel van stichtings- en opheffingsnormen uitgewerkt, waarbij in de wet zelf een fijnmazig systeem van uitzonderingsbepalingen werd opgenomen. Gelet op de uitzonderingsbepalingen, die voortzetting van de bekostiging dan wel instandhouding van de school konden rechtvaardigen ondanks leerlingenaantallen onder de opheffingsnorm, werd overeengekomen de bekostiging te beëindigen en een school op te heffen, indien de school twee achtereenvolgende schooljaren niet het wettelijk vereiste aantal leerlingen telde. Tot dan toe gold hiervoor een termijn van drie jaar. Tevens werd besloten tot beëindiging van de bekostiging indien een school gedurende drie achtereenvolgende schooljaren het eerste jaar niet, het tweede jaar wel en het derde jaar weer niet aan de opheffingsnorm voldeed. De overwegingen die tot deze termijnen hebben geleid zijn niet onjuist gebleken. Van het aantal scholen dat zich op grond van de hoofdregel van artikel 153, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO) onder de opheffingsnorm bevindt, kan een groot aantal met toepassing van een van de uitzonderingsbepalingen verder worden bekostigd of in stand gehouden. Conform het verzoek van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen uit de Tweede Kamer wordt aan alle scholen, ongeacht de toepassing van een uitzonderingsbepaling, een jaar langer de mogelijkheid geboden het wettelijk vereiste aantal leerlingen weer te verkrijgen.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de achtergrond van de regeling in de toenmalige Wet op het basisonderwijs (WBO) waarbij de beëindiging van de bekostiging dan wel de opheffing van een basisschool pas een jaar na het besluit daartoe van kracht werd.

Bij de invoering van de WBO werd overgenomen de essentie van de bepalingen uit de Lager-onderwijswet 1920 die uitgingen van het einde van de bekostiging en opheffing indien het aantal leerlingen gedurende drie achtereenvolgende schooljaren niet aan de voor de school geldende opheffingsnorm voldeed. De WBO heeft deze regeling voortgezet, ook nadat de artikelen 107 en 108 bij wet van 23 december 1987 (Stb. 1987, 611) zijn gewijzigd. Voordat de WBO bij de Wet Toerusting en Bereikbaarheid werd gewijzigd, konden ten aanzien van een bijzondere school die twee achtereenvolgende schooljaren niet had voldaan aan de opheffingsnorm verzoeken bij de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen worden ingediend om in afwijking van de hoofdregel en met toepassing van zijn discretionaire bevoegdheid, onder meer de Onderwijsraad gehoord, de bekostiging van de bijzondere school voort te zetten. Ten aanzien van de openbare school gold dat de gemeenteraad met goedkeuring van Gedeputeerde Staten kon besluiten tot instandhouding. Deze administratieve procedures werden geacht in het derde jaar te worden uitgevoerd. Voldeed de school gedurende het derde jaar weer aan de opheffingsnorm dan eindigden de procedures van rechtswege en werd de bekostiging niet beëindigd of de school niet opgeheven. Deze regeling was tijdrovend en ging gepaard met grote uitvoeringslasten zowel voor het ministerie als voor de rechterlijke macht en is bij de Wet Toerusting en Bereikbaarheid vervangen.

3. Uitzonderingen

De leden van de PvdA-fractie vragen welke gevolgen er voor het aanbod van het openbaar onderwijs zouden optreden indien bij bepaling van de gemiddelde schoolgrootte ook «onvolgroeide» scholen die zijn omgezet

of verplaatst in de zin van artikel 84 WPO, buiten beschouwing mogen worden gelaten.

Met de wijziging van artikel 157 WPO wordt beoogd de kans te vergroten voor een bevoegd gezag om de wettelijk vereiste gemiddelde schoolgrootte te behalen. Scholen die zijn omgezet met inachtneming van artikel 84 WPO zullen normaliter zijn getoetst aan de stichtingsnorm. Het zal dan ook in het algemeen gaan om scholen met een relatief groot aantal leerlingen. Indien deze scholen evenals de nog niet volgroeide scholen buiten de berekening van de gemiddelde schoolgrootte zouden blijven, zou dat dan ook de uitkomst daarvan negatief beïnvloeden. De kans voor een bevoegd gezag om met toepassing van artikel 157 WPO een school die niet aan de opheffingsnorm voldoet in stand te houden, zou dus worden verkleind. Slechts indien het een omzetting in of een verplaatsing van een openbare school betreft waarbij tevens het aspect van het voorzien in voldoende gelegenheid voor het volgen van openbaar onderwijs speelt, vindt geen toetsing van het leerlingenaantal plaats. In dat geval is theoretisch de mogelijkheid aanwezig dat het meetellen van de omgezette of verplaatste openbare school nadelige gevolgen heeft voor het bepalen van de gemiddelde schoolgrootte.

4. Financiën

De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom de wetswijziging niet zal leiden tot de bekostiging en instandhouding van basisscholen naast de groei van scholen op andere plaatsen en zij vragen of de geringe groei groter was geraamd dan eigenlijk nodig.

Het totaal aantal basisscholen zal na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel een enkele school per jaar hoger liggen dan zonder deze wetswijziging het geval zou zijn geweest. Deze toename kan worden opgevangen binnen de (zeer bescheiden) groei die nu in de begroting is geraamd. Per saldo betekent dit inderdaad dat de in de begroting opgenomen groei naar verwachting iets ruimer is geraamd.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
M. J. A. van der Hoeven