

Vergaderjaar 2009–2010

32 269

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met onder meer een discretionaire bevoegdheid van de minister ten aanzien van kwalitatief goede scholen met minder dan 23 leerlingen met perspectief op hoger aantal leerlingen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 november 2009 en het nader rapport d.d. 15 december 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 29 september 2009, no. 09.002705, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mevrouw S. A. M. Dijkma, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met onder meer een discretionaire bevoegdheid van de minister ten aanzien van kwalitatief goede scholen met minder dan 23 leerlingen met perspectief op hoger aantal leerlingen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel geeft de minister de bevoegdheid om een school die in stand wordt gehouden op grond van artikel 157 van de Wet op het primair onderwijs (WPO), maar onder de absolute grens van 23 leerlingen zakt, alsnog in stand te houden. Het voorstel is van toepassing op scholen die met ingang van of na 1 augustus 2008 zijn of worden opgeheven.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een opmerking met betrekking tot de categorie scholen waarop de discretionaire bevoegdheid van toepassing is en over de reikwijdte ervan. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 29 september 2009, nr. 09.002705, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 6 november 2009, nr. W05.09.0374/I, bied ik U hierbij aan.

1. Het wetsvoorstel komt voort uit een initiatiefnota «Oog voor de toekomstige toegankelijkheid – over kleine scholen» van het Tweede Kamerlid J. J. van Dijk (CDA).² In deze initiatiefnotitie wordt er aandacht voor gevraagd dat bij de toepassing van het instrument van de gemiddelde schoolgrootte een school onder de 23 leerlingen zonder meer wordt opgeheven, ook al bestaat er uitzicht op toename van het aantal leerlingen tot of boven deze ondergrens.³ In die gevallen zou een discretionaire bevoegdheid om een school vanwege bijzondere omstandigheden toch open te kunnen houden uitkomst kunnen bieden; een mogelijkheid die ook in het voortgezet onderwijs bestaat. Het voorgestelde artikel 157a WPO geeft de minister de bevoegdheid om een

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2007/08, 31 526, nr. 3.

³ Ingevolge artikel 157 van de WPO. In die gevallen wordt een openbare school opgeheven en wordt de bekostiging van een bijzondere school beëindigd.

school die in stand gehouden wordt met behulp van het instrument van de gemiddelde schoolgrootte, maar die minder dan 23 leerlingen telt, voor een door hem te bepalen termijn in stand te houden. Deze bevoegdheid is niet onbegrensd. Artikel 157a, eerste lid, tweede volzin, bepaalt, kort gezegd, dat een besluit tot instandhouding in elk geval niet wordt genomen als de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is of geen perspectief bestaat op structurele toename van het aantal leerlingen. De minister kan het al dan niet aanwezig zijn van basisscholen betrekken bij zijn besluit.

De Raad wijst er allereerst op dat hoofdregel binnen het wettelijke systeem is dat een basisschool wordt opgeheven als deze meer dan drie achtereenvolgende jaren onder de voor hem geldende opheffingsnorm zit.¹ Deze norm is afhankelijk van de leerlingdichtheid van de gemeente waar de school staat en bedraagt minimaal 23 en maximaal 200 leerlingen.² Opheffing kan onder meer worden voorkomen door middel van de instrumenten gemiddelde schoolgrootte en nevenvestiging.³ Het instrument van de gemiddelde schoolgrootte biedt de mogelijkheid om een school die onder de opheffingsnorm verkeert in stand te houden, indien de omvang van andere scholen van hetzelfde bevoegd gezag of van een samenwerkingsverband van scholen dat toelaat. Voorwaarde daarvoor is dat de gemiddelde schoolgrootte ten minste de voor de desbetreffende gemeente geldende stichtingsnorm bedraagt en de school ten minste 23 leerlingen telt. Komt de school daaronder, dan wordt de bekostiging met ingang van het volgende schooljaar van rechtswege beëindigd. Door toepassing van de gemiddelde schoolgrootte worden thans ongeveer 500 scholen die onder de reguliere opheffingsnorm zitten in stand gehouden. Tegen deze achtergrond merkt de Raad het volgende op.

a. Indien een school die gebruik maakt van de regeling van de gemiddelde schoolgrootte onder de 23 leerlingen raakt, moet zij met ingang van het daarop volgende schooljaar haar deuren sluiten. Het voorstel betekent dat deze school onder omstandigheden toch in stand kan worden gehouden, voor een door de minister te bepalen termijn, die op verzoek van het bevoegd gezag eenmaal kan worden verlengd voor maximaal eenzelfde termijn.⁴

De Raad merkt op dat een school die onder de opheffingsnorm raakt en die niet de mogelijkheid heeft om gebruik te maken van de wettelijk omschreven uitzonderingen, conform de hoofdregel na drie jaar wordt opgeheven. In dit voorstel wordt een school die gebruik maakt van de (uitzonderings)regeling van de gemiddelde schoolgrootte, een langere (althans onbepaalde) «hersteltermijn» gegund dan een school die niet de mogelijkheid heeft om gebruik te maken van de gemiddelde schoolgrootte, en eveneens perspectief heeft op groei tot boven de opheffingsnorm. Dit verschil in behandeling vraagt een nadere motivering. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

b. Hoewel in de wet geen eisen worden gesteld aan het aantal jaren waarbinnen de school weer aan de norm van 23 leerlingen dient te voldoen, zal volgens de toelichting dit aantal in elk geval binnen afzienbare termijn moeten worden bereikt. In de meeste gevallen zal het niet om tientallen jaren gaan maar eerder om enkele jaren, aldus de toelichting. Volgens de toelichting is niet gekozen voor een vaste termijn, omdat die niet flexibel is en contextafhankelijke aspecten niet kunnen worden meegewogen.

De Raad merkt op dat het bij deze keuze voor een beoordeling van de individuele omstandigheden van de school aankomt op een dragende motivering van de door de minister te bepalen termijn. Dit geldt temeer omdat andere scholen zich er bij gebrek aan een wettelijke termijn op zullen beroepen dat zij zich in vergelijkbare omstandigheden bevinden.

De Raad wijst er op dat bij de stichting van een school een prognose van het te verwachten aantal leerlingen moet worden overgelegd, die gebaseerd is op statistische gegevens over een tijdvak van 5 jaar.⁵ Daarbij wordt rekening gehouden met demografische factoren, zoals de toef afname van de bevolking binnen het voedingsgebied van de school. Tegen deze achtergrond en in aanmerking genomen dat deze beperkte gegevens volstaan om de levensvatbaarheid van een nieuwe school binnen 5 jaar na de stichting en tot 20 jaar daarna aannemelijk te maken, doet de Raad de suggestie in de wet een maximum termijn op te nemen.

De Raad adviseert hierop in de toelichting nader in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

¹ Artikelen 151 tot en met 160 WPO.

² Uit de regeling Regeling aanpassing stichtings- en opheffingsnormen basisonderwijs 2008 blijkt bijvoorbeeld dat de gemeenten Ameland, de Marne, Dongense Vaart/s-Gravenmoer en Schiermonnikoog een opheffingsnorm van 23 leerlingen hebben.

³ Opheffing kan worden voorkomen wanneer de school binnen een straal van vijf kilometer de laatste school van de richting is (of de laatste openbare school) en minimaal 50 leerlingen telt (artikel 153, vierde lid WPO), of indien de gemiddelde schoolgrootte van de scholen onder het bevoegd gezag waaronder de school valt boven de norm voor de gemiddelde schoolgrootte zit. In het laatste geval moet de school wel tenminste 23 leerlingen hebben (artikel 157 WPO). Ook is het mogelijk om locaties die aan bepaalde afstandscriteria en leerlingenaantallen voldoen (variërend van minimaal 23 of 50) als nevenvestiging in stand te houden. Voor openbare scholen geldt, in verband met de grondwettelijke verplichting van de overheid om zorg te dragen voor voldoende openbare scholen, nog een vierde mogelijkheid. Als een openbare school minder dan 23 leerlingen telt, kan hij blijven bestaan, mits binnen 10 kilometer geen school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven (artikel 153, vijfde lid, WPO). In de toekomst zal het wellicht mogelijk zijn een samenwerkingsschool te vormen.

⁴ Artikel 157a, eerste en vierde lid.

⁵ Artikel 75 en 76 WPO.

1a. Om twee redenen wil ik vasthouden aan de eis dat de reikwijdte van het wetsvoorstel zich beperkt tot scholen met minder dan 23 leerlingen in relatie tot toepassing van het instrument van de gemiddelde schoolgrootte. De eerste reden is dat – in lijn met de initiatiefnota van J. J. van Dijk (CDA) – met dit wetsvoorstel nog een kans wordt gegeven aan de allerkleinste scholen die anders, ondanks een perspectief op toename van het aantal leerlingen op grond van de werking van het instrument van de gemiddelde schoolgrootte, zonder respijt worden opgeheven. Scholen of nevenvestigingen die niet met dit instrument in stand worden gehouden en onder de 23 leerlingen zakken, hebben van rechtswege al 3 schooljaren de gelegenheid om te zoeken naar alternatieven. Dat geldt niet voor een school die in stand wordt gehouden door middel van de gemiddelde schoolgrootte en onder de 23 leerlingen zakt. Die school wordt direct aan het einde van het lopende schooljaar opgeheven. De tweede reden is de volgende. Een aanvullende discretionaire bevoegdheid ten opzichte van de hoofdregel dat een school 3 jaar onder de opheffingsnorm kan voortbestaan, maakt inbreuk op de grondgedachte van het wettelijk geobjectiveerde stelsel. De opheffingsnorm is afhankelijk gesteld van de leerlingdichtheid zodat in dunbevolkte gebieden kleine scholen kunnen voortbestaan. Als scholen die al 3 jaar onder de opheffingsnorm van 23 kunnen voortbestaan nogmaals een kans krijgen om boven die norm uit te stijgen, zouden, om oneigenlijk onderscheid en daarmee een ongelijke behandeling te voorkomen, ook scholen met een opheffingsnorm van 24 of hoger in aanmerking moeten komen voor die extra termijn. Het hele geobjectiveerde systeem van stichting en instandhouding wordt daarmee onder druk gezet.
De toelichting is op dit punt aangevuld.

1b. De termijn wordt in lijn met de initiatiefnota van J. J. van Dijk niet op voorhand vastgelegd in de wet zodat flexibel kan worden omgegaan met het specifieke geval. De minister zal uiteraard goed moeten motiveren waarom in dat specifieke geval de desbetreffende termijn wordt verleend. De duur van de termijn zal door toepassing van de discretionaire bevoegdheid in de uitvoeringspraktijk gaandeweg een nadere invulling krijgen. In de toekomst kan dan op basis van de inzichten en ervaringen hiermee, worden bezien of het wel of juist niet wenselijk is om een maximum aan die termijn te verbinden.
De toelichting is op dit punt aangevuld.

*2. Het voorgestelde artikel 157a, eerste lid, tweede volzin, bepaalt, voor zover thans van belang, dat een besluit tot instandhouding in elk geval niet wordt genomen indien de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is. De toelichting stelt dat de minister in dit kader onder meer zal beoordelen of de kwaliteit van het onderwijs op de betrokken school voldoende is, nader omschreven als: heeft de Inspectie van het Onderwijs de school niet het predicaat «zwak» of «zeer zwak» toegekend of is er naar het oordeel van de inspectie in dat geval verbetering van de kwaliteit mogelijk.
De Raad wijst erop dat de tekst van het voorstel de minister niet de bevoegdheid geeft het verzoek in te willigen indien de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is, ook al is er perspectief op verbetering. De Raad adviseert de toelichting in overeenstemming met de tekst van het voorstel te brengen.*

2. De tekst van de memorie van toelichting is in overeenstemming gebracht met de tekst van het voorstel.

De redactionele opmerkingen zijn verwerkt.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkma

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W05.09.0374/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft**

- In de considerans tot uitdrukking brengen dat Onze minister kan besluiten dat een kwalitatief goede openbare school met minder dan 23 leerlingen niet wordt opgeheven, respectievelijk de bekostiging van een bijzondere school niet wordt beëindigd, wat iets anders is dan dat het besluit tot opheffing, respectievelijk beëindiging niet ten uitvoer wordt gebracht.
- In artikel 157, derde lid, de verwijzing naar het vierde lid niet langer opnemen, in verband met de gewijzigde inhoud van dit artikellid door de vernummering van het vijfde in het vierde lid (artikel I, onderdeel A).
- In artikel 157a tot uitdrukking brengen dat wordt afgeweken van artikel 153, eerste tot en met derde lid, WPO.
- Artikel 157a, derde lid, als volgt formuleren: Onze minister besluit voor 1 mei, volgend op het verzoek als bedoeld in het tweede lid.