

No.W05.16.0207/I

's-Gravenhage, 20 oktober 2016

Bij Kabinetsmissive van 12 juli 2016, no.2016001287, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet primair onderwijs BES in verband met maatregelen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs, met memorie van toelichting.

In de aanbiedingsbrief is verzocht specifiek aandacht te schenken aan de voorgestelde overlegverplichting tussen bevoegde gezagsorganen van scholen over de afstemming van het onderwijsaanbod in de regio op de verwachte toekomstige vraag naar onderwijs.

Het wetsvoorstel vergemakkelijkt het om scholen om te zetten, uit te breiden met een richting of te verplaatsen opdat schoolbesturen een toekomstbestendig onderwijsaanbod kunnen realiseren om leerlingendalingen op te vangen. Daarnaast wordt een overlegverplichting ingevoerd voor schoolbesturen onderling en gemeenten over het toekomstig onderwijsaanbod. Doel van dit overleg is het opstellen van een meerjarig gebiedsplan, waarin een gezamenlijk gedragen visie op het onderwijs in de regio wordt vervat.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een aanpassing dan wel aanvullende motivering van het voorstel aangewezen. Ten aanzien van de voorgestelde overleg- en planverplichting van scholen, adviseert de Afdeling deze te schrappen. Dat samenwerking tussen scholen over een toekomstbestendig onderwijsaanbod tot op heden niet altijd vanzelf tot stand komt, komt doordat scholen onderling moeten concurreren. Dat verdraagt zich niet goed met gezamenlijke zelfregulering, welke juist het in acht nemen van het belang van de andere - concurrerende - scholen vooronderstelt. Een overleg- en planverplichting over een toekomstbestendig onderwijsaanbod heeft dan ook weinig zin. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de mogelijkheid voor scholen zelf een regio voor het overleg te kiezen en over de ruimere bevoegdheid die de Minister krijgt voor het goedkeuren van verzoeken tot omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing.

1. Noodzaak overleg- en planverplichting

Om het onderwijsaanbod af te stemmen op de toekomstige vraag van leerlingen en ouders naar onderwijs, is samenwerking tussen schoolbesturen in de regio noodzakelijk. Deze samenwerking komt blijkens de toelichting echter niet altijd vanzelf tot stand. Dat kan in gebieden met leerlingendaling uiteindelijk leiden tot een slecht bereikbaar onderwijsaanbod, dat onvoldoende aansluit bij de behoeftes van ouders en

leerlingen. Dit voorstel voorziet, mede gelet op de motie Voordewind,¹ in een verplichting voor schoolbesturen en de gemeente om op overeenstemming gericht overleg te voeren over het toekomstbestendig maken van het onderwijsaanbod. In een gebied met veel kleine scholen, die steeds kleiner worden, kan in het overleg het gesprek worden gevoerd over de vraag op welke plek welke scholen open blijven, kunnen samengaan of sluiten, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt ter beantwoording van de in de aanbiedingsbrief gestelde vraag het volgende op. De Afdeling onderschrijft het nut van goed overleg in de regio over een toekomstbestendig onderwijsaanbod. Anders dan in het voortgezet onderwijs, waar besturen van scholen de *mogelijkheid* hebben om op basis van overleg samen te werken om een voorzieningenaanbod te vormen dat aansluit bij de vraag naar onderwijs en met het oog daarop een regionaal voorzieningenplan op te stellen, wordt voor het primair onderwijs echter voorgesteld schoolbesturen tot overleg en opstellen van een plan te *verplichten*. Dat samenwerking tussen scholen om te komen tot een toekomstbestendig onderwijsaanbod tot op heden veelal niet vanzelf tot stand komt, is mede het gevolg van het feit dat het onderwijsstelsel gebaseerd is op de gedachte dat scholen – nu dit bevorderlijk geacht wordt voor de kwaliteit van het onderwijs – onderling moeten concurreren. Dat verdraagt zich niet goed met gezamenlijke zelfregulering, welke juist het in acht nemen van het belang van de andere - concurrerende – scholen vooronderstelt. Gelet hierop is het de vraag of een overleg- en plan*verplichting*, al dan niet wettelijk geregeld, daar verandering in brengt. Ook zonder verplichting zullen scholen elkaar immers vinden en tot een oplossing komen als dat voor hen voordelig is, hetgeen op dit moment – zoals de staatssecretaris in de toelichting vermeldt – ook al gebeurt. Wordt dat voordeel niet gezien, dan zal het overleg tot niets leiden. Een school kan immers niet verwachten dat andere scholen het risico op een onvoldoende toekomstbestendig onderwijsaanbod wegnemen ten koste van hun eigen onderwijsaanbod of belangen.² De toelichting gaat op dit punt niet in; evenmin wordt ingegaan op de afwijkende situatie ten opzichte van het voortgezet onderwijs, die hier een overleg- en planverplichting noodzakelijk zou maken.

Daar komt bij dat de Inspectie voor het Onderwijs in haar reactie op het voorstel wijst op een aantal nalevingsaspecten die effectief handhavend optreden bemoeilijken.³ Zo merkt de Inspectie op dat een gedeelde of gezamenlijke verplichting lastig valt te handhaven, waardoor het risico bestaat dat alle partijen naar elkaar gaan wijzen als er geen overleg gevoerd is of als er geen plan gemaakt is. Gelet hierop is de effectiviteit en daarmee de noodzaak tot het invoeren van een overleg- en planverplichting niet dragend gemotiveerd. Daar komt bij dat het voorstel vooral het oog heeft op situaties van krimp en daling van het leerlingenaantal: de opgelegde verplichting heeft in dat licht bezien geen nut voor die gebieden waar geen sprake is van voorzienbare krimp. Dat de regering in de motie Voordewind wordt verzocht om scholen met een

¹ *Kamerstukken II 2013/14*, 31 288, nr. 366. Deze motie riep de regering op om schoolbesturen van scholen met een kleinescholentoeslag in krimpgebieden te verplichten deel te nemen aan regionaal overleg over een toekomstbestendig en kwalitatief goed onderwijsaanbod. Het onderhavige voorstel omvat alle schoolbesturen in het primair onderwijs en heeft daarmee een veel ruimere strekking dan de motie voor ogen had.

² Zie in deze zin *Kamerstukken II 2013/14*, 33 948, nr. 4, waarin de Afdeling eenzelfde kanttekening plaatst bij een vergelijkbare overleg- en afstemmingsverplichting in het beroepsonderwijs.

³ Bijlage 2 van de brief van de Dienst Uitvoering Onderwijs d.d. 22 januari 2016, betreffende UT wetsvoorstel toekomstbestending onderwijs in het Primair Onderwijs.

kleinescholentoeslag in krimpgebieden te verplichten tot deelname aan regionaal overleg over een toekomstbestendig onderwijs, doet aan het vorenstaande niet af.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt dragend te motiveren en zonodig het voorstel aan te passen.

2. Regio-indeling

a. *Verhouding tot sociaal domein*

Schoolbesturen hebben zelf de vrijheid om in overleg met elkaar te komen tot een indeling in regio's waarin zij het overleg willen voeren.⁴ Zij hebben immers zelf het beste zicht op de meest logische samenwerkingsvormen op regionaal niveau, aldus de toelichting. De gekozen regio moet een aaneengesloten gebied omvatten. Wanneer het schoolbesturen niet lukt om tot overeenstemming te komen over een regio-indeling, vindt het overleg plaats in de regio's die zijn vastgesteld voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

De Afdeling wijst er op dat in 2008 de Wet voorzieningenplanning is ingevoerd, op grond waarvan besturen van scholen in het voortgezet onderwijs regionaal moeten samenwerken en een voorzieningenaanbod moeten vormen dat aansluit bij de vraag naar onderwijs. Evenals in het onderhavige voorstel, is de keuze van de te vormen regio voor het voortgezet onderwijs vrij, zolang het een gebied betreft van één of meer gemeenten die aan elkaar grenzen.⁵ Uit de evaluatie van Wet voorzieningenplanning blijkt dat de regiovorming heeft geleid tot een variatie aan regio's met opmerkelijke verschillen in omvang.⁶ Verder laat de evaluatie zien dat een aantal schoolbesturen – om uiteenlopende redenen – niet betrokken is bij de totstandkoming van een regionaal plan onderwijsvoorziening. Hetzelfde geldt voor gemeenten en provincies. Naar aanleiding hiervan heeft de regering toegezegd overleg te voeren met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs (VO-raad) om te onderzoeken of er op dit punt aanpassingen nodig zijn of dat kan worden volstaan met afspraken over de uitvoering.⁷

In het onderhavige voorstel blijft voor het primair onderwijs de keuze voor de te vormen regio vrij. Het valt de Afdeling op dat de toelichting geen aandacht schenkt aan de uitkomsten van de evaluatie van de Wet voorzieningenplanning op dit punt. Zij wijst er daarnaast op dat in het licht van de recente decentralisaties in het sociaal domein de vorming van regio's noodzakelijk is om de overgedragen taken en verantwoordelijkheden adequaat te kunnen uitoefenen.⁸ Daarbij wordt de samenhang met andere beleidsterreinen, waaronder op onderdelen het onderwijs, nadrukkelijk nagestreefd om de integrale aanpak van problemen te bevorderen. Dat voor het ontwikkelen van een toekomstbestendig aanbod van het onderwijs in een andere regio-

⁴ Toelichting, paragraaf 2.5 onder *overleggremlum*.

⁵ Zie voor nadere randvoorwaarden van het te vormen samenwerkingsverband artikel 72, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en het voorgestelde artikel 74, eerste lid, WVO.

⁶ Regioplan, *De voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs: onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Wet voorzieningenplanning*, Amsterdam: 2013.

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 630, nr. 2.

⁸ Zie ook de 'Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein: 'En nu verder!' van de Afdeling Advisering van de Raad van State, paragraaf 2.3.4 Regio-indeling.

samenstelling kan worden overlegd, doet afbreuk aan de gewenste integrale aanpak van problemen. Gelet daarop ligt het in de rede de regiovorming rond onderwijsvoorzieningen mede vanuit dit perspectief te beschouwen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.

b. Tekst en toelichting

Overigens valt het de Afdeling op dat de tekst en toelichting op dit punt niet met elkaar in overeenstemming zijn. Het voorstel gaat uit van de regio-indeling voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, tenzij alle bevoegde gezagsorganen instemmen met afwijking van die regio-indeling. De toelichting gaat er echter van uit dat de keuze voor de regio-indeling vrij is, tenzij partijen niet tot overeenstemming komen.

De Afdeling adviseert de tekst en de toelichting op dit punt met elkaar in overeenstemming te brengen.

3. Wijziging en verruiming van de grondslag

Voorgesteld wordt de mogelijkheden voor schoolbesturen om de grondslag van een school te wijzigen of te verruimen beduidend te vergroten. Goedkeuring zal niet meer gelimiteerd zijn tot de in artikel 84, derde lid, Wet primair onderwijs (Wpo) genoemde situaties. De minister kan ook in andere gevallen goedkeuring verlenen aan een aanvraag tot omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing, aldus de toelichting. De verruiming is bedoeld om schoolbesturen meer mogelijkheden te bieden om het scholenaanbod aan te passen aan het toekomstige leerlingenaantal en de wensen van ouders en leerlingen. Als bescherming tegen een al te ruime bevoegdheid van de minister beperkt artikel 84, vijfde lid, van het voorstel de mogelijkheid tot inwilliging van aanvragen.⁹

De Afdeling merkt op dat de veel ruimere bevoegdheid van de Minister tot het goedkeuren van verzoeken tot omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing maar beperkt wordt begrensd. Zo laat deze verruimde bevoegdheid het toe dat een school van richting verandert of aan de grondslag van een school richtingen worden toegevoegd waardoor deze de laatste school van een richting wordt en verzekerd blijft van voortbestaan, ook al komt zij op termijn onder de opheffingsnorm.¹⁰ Deze situatie acht de Afdeling niet wenselijk. De vraag rijst of niet een nadere begrenzing van de bevoegdheid van de Minister is vereist.

De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

⁹ Artikel 84, vijfde lid, van het voorstel luidt:

Onze minister willigt een aanvraag niet in, indien:

a. als gevolg van het inwilligen van de aanvraag een andere school dreigt te worden opgeheven of niet meer te worden bekostigd; of

b. het leerlingenaantal van de school op de teldatum 1 oktober voorafgaand aan de datum waarop de aanvraag is ingediend onder de voor die school geldende opheffingsnorm ligt.

¹⁰ Zie voorgesteld artikel 153, zesde lid, Wpo.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van 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,

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.16.0207/I

- Artikel I, onderdeel B, eerste lid, 'artikel 17d, tweede lid' vervangen door: artikel 17d, eerste lid.