

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

## **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 in de Wet op het primair onderwijs de mogelijkheid op te nemen dat Onze minister kan besluiten dat een kwalitatief goede openbare school of bijzondere school met minder dan 23 leerlingen, doch met perspectief op een hoger aantal leerlingen niet wordt opgeheven respectievelijk de bekostiging niet wordt beëindigd en dat het tevens wenselijk is de mogelijkheid voor het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst te verruimen;

Zo is het, dat Wij, 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**

De Wet op het primair onderwijs wordt gewijzigd als volgt:

A

In artikel 157 worden de volgende wijzigingen aangebracht.;

1. In het derde lid wordt “Behoudens het bepaalde in het vierde lid zijn het eerste en tweede lid” vervangen door “Het eerste en tweede lid zijn” en in onderdeel b vervalt: is langer dan 1 jaar voor het niet meer voldoen van een der scholen aan de voor die school geldende opheffingsnorm gesloten en.
2. Het vierde lid vervalt en het vijfde, zesde en zevende lid worden vernummerd tot het vierde, vijfde en zesde lid.

B

Na artikel 157 wordt ingevoegd artikel 157a, luidend:

### **Artikel 157a. Discretionaire bevoegdheid minister**

1. Het bevoegd gezag van een school die op grond van de gemiddelde schoolgrootte, bedoeld in artikel 157, eerste, tweede, of derde lid, in stand wordt gehouden dan wel wordt bekostigd, en die vervolgens op de teldatum 1 oktober minder dan 23 leerlingen telt, kan Onze minister verzoeken in afwijking van artikel 153, eerste, tweede en derde lid, die bijzondere school te blijven bekostigen of die openbare school in stand te houden voor een door Onze minister te bepalen termijn. Een besluit tot instandhouding wordt in elk geval niet genomen indien de kwaliteit van het onderwijs op de school, bedoeld in de Wet op het onderwijstoezicht, onvoldoende is of geen perspectief bestaat op structurele toename van het aantal leerlingen van de school tot het aantal van ten minste 23 op 1 oktober voorafgaand aan de datum waarop de door Onze minister te bepalen termijn eindigt. Het al dan niet aanwezig zijn van basisscholen in de omgeving van de school kan Onze minister eveneens betrekken bij zijn besluit.

2. Een verzoek als bedoeld in het eerste lid moet voor 1 februari voorafgaand aan de datum voor de beëindiging van de bekostiging onderscheidenlijk de opheffing schriftelijk worden ingediend bij Onze minister. Het verzoek gaat vergezeld van gegevens ter onderbouwing van het perspectief, bedoeld in het eerste lid, een beredeneerde leerlingprognose en gegevens over de ligging van de school ten opzichte van de dichtstbijzijnde basisscholen.

3. Onze minister besluit voor 1 mei, volgend op het verzoek, bedoeld in het tweede lid, dat:

- a. met ingang van 1 augustus van het volgende schooljaar de bekostiging van de bijzondere school wordt beëindigd dan wel de openbare school wordt opgeheven, of
- b. met ingang van 1 augustus van het volgende schooljaar de bekostiging van de bijzondere school wordt voortgezet of de openbare school in stand wordt gehouden.

4. Onze minister kan de termijn, bedoeld in het eerste lid, op verzoek van het bevoegd gezag eenmalig verlengen met maximaal de duur van de termijn die op grond van het eerste lid ten aanzien van de school door hem was bepaald. De tweede en derde volzin van het eerste lid zijn van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel II Overgangsartikel**

1. Artikel 157a, eerste lid en tweede lid, tweede volzin, van de Wet op het primair onderwijs, is van overeenkomstige toepassing ten aanzien van openbare en bijzondere basisscholen die:

- a. op of na 1 augustus 2008 zijn opgeheven of waarvan de bekostiging is beëindigd vanwege het feit dat het aantal leerlingen van de school na toepassing van artikel 157 van de Wet op het primair onderwijs minder dan 23 is geworden en
- b. die sinds de opheffing of de beëindiging van de bekostiging deel uitmaken van een andere openbare of bijzondere basisschool, doch gehuisvest zijn gebleven op de locatie waar zij gehuisvest waren op het moment dat zij nog niet waren opgeheven dan wel hun bekostiging nog niet was beëindigd en
- c. die naar het oordeel van Onze minister op de datum van inwerkingtreding van deze wet met toepassing van artikel 157a van de Wet op het primair onderwijs in aanmerking zouden zijn gekomen voor inwilliging van een verzoek als bedoeld in artikel 157a, eerste lid, van genoemde wet.

2. Een verzoek om toepassing van het eerste lid kan voor 1 februari volgend op de datum van inwerkingtreding van deze wet bij Onze minister worden ingediend door het bevoegd gezag van

de school waartoe de school die is opgeheven dan wel waarvan de bekostiging is beëindigd inmiddels behoort.

3. Indien Onze minister besluit overeenkomstig artikel 157a, derde lid, onderdeel b, van de Wet op het primair onderwijs wordt de school die was opgeheven dan wel waarvan de bekostiging was beëindigd vanwege het feit dat het aantal leerlingen van de school na toepassing van artikel 157 van de Wet op het primair onderwijs minder dan 23 is geworden, per 1 augustus volgend op de datum waarop Onze minister dat besluit heeft genomen, in afwijking van de artikelen 74 tot en met 77 van de Wet op het primair onderwijs, als openbare of bijzondere basisschool aangemerkt.

4. Artikel 157a, derde en vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs is van overeenkomstige toepassing.

### **Artikel III**

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**

### **ALGEMEEN**

#### **1. Aanleiding**

Het systeem van instandhouding en opheffing van basisscholen van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) houdt rekening met een goed bereikbaar net van basisscholen voor alle kinderen, zowel qua fysieke bereikbaarheid als qua diversiteit. Bijvoorbeeld via de opheffingsnormen die gedifferentieerd zijn op basis van de norm van de leerlingdichtheid per gemeente (aantal 4 t/m 11 jarigen per kme). Hierdoor kunnen in landelijke, dunner bevolkte gebieden scholen met een kleiner aantal leerlingen in stand worden gehouden dan in dichtbevolkte (stedelijke) gebieden. Verder ontvangen basisscholen met minder dan 145 leerlingen een kleine scholentoeslag. Die kleine scholentoeslag houdt in dat een kleine school met bijvoorbeeld 25 leerlingen een vaste voet per leerling heeft die drie keer zo hoog kan liggen dan die voor een school met 200 leerlingen. Dat stelt scholen met een klein leerlingaantal in staat om toch goed te functioneren.

De hoofdregel binnen het wettelijk systeem is, dat een openbare school wordt opgeheven en de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd (hierna worden beide situaties aangeduid als opheffing) als het aantal leerlingen 3 achtereenvolgende jaren onder de voor de desbetreffende gemeente geldende opheffingsnorm ligt (artikel 153, eerste lid, WPO). De opheffingsnorm is afhankelijk gesteld van de leerlingdichtheid die eens per vijf jaar wordt bijgesteld. Op die manier wordt voorzien in voldoende scholen in alle regio's. Daarenboven kent de WPO verschillende uitzonderingsmogelijkheden waar basisscholen die dreigen te worden opgeheven vanwege het aantal leerlingen zich op kunnen beroepen. Met behulp daarvan kunnen scholen onder de opheffingsnorm, uit hoofde van de bereikbaarheid, toch als zelfstandige school of nevenvestiging voortbestaan. Zo kan opheffing onder meer worden voorkomen als de gemiddelde schoolgrootte van de scholen van het bevoegd gezag waaronder de school valt, boven de norm voor de gemiddelde schoolgrootte ligt (artikel 157, eerste lid, WPO). Met dit instrument worden per 1 oktober 2008 een kleine 500 scholen onder de reguliere opheffingsnorm in stand gehouden.

Er is echter een situatie waarvoor de WPO geen uitzonderingsmogelijkheid kent. Dat is de situatie waarbij een school die in stand wordt gehouden met behulp van het instrument van de gemiddelde schoolgrootte onder de absolute ondergrens van 23 leerlingen zit of zakt. Scholen of nevenvestigingen die niet met dit instrument in stand worden gehouden en die onder de 23 leerlingen zakken, hebben reeds op grond van artikel 153 drie schooljaren de gelegenheid te zoeken naar alternatieven. Immers de school wordt dan niet eerder opgeheven dan nadat drie achtereenvolgende schooljaren niet is voldaan aan de opheffingsnorm die geldt op basis van het principe van leerlingdichtheid.

Dat geldt niet voor scholen die in stand worden gehouden door middel van de gemiddelde schoolgrootte. Ter toelichting hierop: als een school onder een bevoegd gezag valt dat meerdere scholen onder zich heeft en de gemiddelde schoolgrootte van deze scholen is ten minste 10/6 keer de opheffingsnorm, kan de school onder de opheffingsnorm in stand worden gehouden. Iedere school moet dan echter wel minstens 23 leerlingen hebben. Zodra een school onder die grens zakt, wordt deze school met ingang van het volgende schooljaar opgeheven. Hierbij laat de wet geen ruimte voor een inhoudelijke afweging. Hierdoor kan het gebeuren dat een kleine school, die na de datum van opheffing een perspectief heeft op een toename van het aantal leerlingen (door bijvoorbeeld een aantal woningen in aanbouw) toch wordt opgeheven. Het voortzetten van onderwijs op de betreffende locatie is weliswaar mogelijk, ook al is dit niet formeel geregeld. De leerlingen kunnen worden ondergebracht bij een andere school, terwijl zij les blijven krijgen op de locatie van de opgeheven school. Echter de bekostiging per leerling zal dan zo dalen, dat het in de praktijk niet goed mogelijk is het onderwijs op het juiste kwaliteitsniveau te handhaven. Aangezien een kleine school in een plattelandsgemeente vaak een belangrijke maatschappelijke functie vervult binnen die gemeente, biedt dit wetsvoorstel een school in die situatie nog een mogelijkheid van een nadere afweging als er een reëel perspectief is dat een school weer een leerlingaantal van 23 of meer zal bereiken. Dit wetsvoorstel kent aan de minister een discretionaire bevoegdheid toe om dan in afwijking van de hoofdregel van de wet de school alsnog in stand te houden.

Een aanvullende discretionaire bevoegdheid ten opzichte van de hiervoor aangegeven hoofdregel, dat een school drie jaar onder de opheffingsnorm kan voortbestaan, is niet wenselijk aangezien dat inbreuk maakt 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 een school die al drie jaar onder de opheffingsnorm van 23 kan voortbestaan, nogmaals een kans krijgt om boven die norm uit te stijgen zouden, om oneigenlijk onderscheid en 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.

Dit wetsvoorstel komt direct voort uit de initiatiefnota van 8 juli 2008 getiteld "Oog voor de toekomstige toegankelijkheid – over kleine scholen" van het lid Jan Jacob van Dijk (CDA)<sup>1</sup>. In die initiatiefnota wordt een basisschool aangehaald in Goingarip, gemeente Skarsterlân, die in bovengeschetste situatie verkeerde. Met ingang van 1 augustus 2008 is de school opgeheven omdat het leerlingenaantal onder de 23 was gezakt en is de oorspronkelijke school een dislocatie van een school in Joure geworden. De school in Goingarip had wel vooruitzicht op een toename van het aantal leerlingen boven deze ondergrens vanwege een wijk in aanbouw. In de kern van de initiatiefnota wordt ervoor gepleit om voor deze problematiek een gerichte voorziening te treffen die voorkomt dat zo'n school,

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2007/08, 31526, nrs. 1 en 2

ondanks het perspectief op een toename van het aantal leerlingen, toch wordt opgeheven. Een voorziening die de bestaande opheffingssystematiek intact laat, maar voor dit soort specifieke gevallen ruimte biedt voor een nadere afweging. In reactie op deze initiatiefnota heb ik bij brief van 15 oktober 2008<sup>2</sup> aangekondigd onderhavig wetsvoorstel in gang te zetten.

Tijdens het nota-overleg dat op 1 december 2008 (Handelingen II 2008/09, 31526, nr. 5) heeft plaatsgevonden naar aanleiding van de brief van 15 oktober 2008, heeft de Tweede Kamer dit voornemen breed ondersteund. De uitkomst van het overleg was dat de regering in de lijn van de initiatiefnota een wetsvoorstel zou voorbereiden dat beoogt om in specifieke gevallen de mogelijkheid te creëren de werking van artikel 157 WPO te stuiten. Dit gebeurt in de vorm van een aan de minister toegekende discretionaire bevoegdheid om een school die in stand wordt gehouden op grond van artikel 157 WPO, ondanks een leerlingaantal onder de 23 een bepaalde periode in stand te houden.

In aanvulling op hetgeen naar aanleiding van de initiatiefnota in dit wetsvoorstel wordt geregeld, biedt dit wetsvoorstel een overbruggingsmaatregel voor scholen, zoals de school in Goingarip, die na 1 augustus 2008 zijn opgeheven en mogelijk geholpen zouden zijn geweest met dit wetsvoorstel. Zie verder de artikelsgewijze toelichting bij artikel II.

Verder voorziet dit wetsvoorstel in een tweetal aanpassingen van artikel 157 waardoor, in lijn met het kabinetsbeleid dat het bevorderen van de menselijke maat in het onderwijs als prioriteit heeft, het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst wordt vereenvoudigd. Zie verder paragraaf 3.

Regionale ontwikkelingen in de bevolkingsomvang en prognoses over de landelijke bevolkingsontwikkeling vormen aanleiding om te onderzoeken of het huidige stelsel van stichting en opheffing of beëindiging van bekostiging van scholen ook in de toekomst voldoet. De toepassing van de discretionaire bevoegdheid zal bij aanvaarding van het wetsvoorstel in het onderzoek worden betrokken en op zijn uitwerking worden geëvalueerd, mede in het licht van de bedoelde prognoses.

## **2. Discretionaire bevoegdheid minister**

Het wetsvoorstel is bedoeld om een bevoegd gezag van een school die op basis van de gemiddelde schoolgrootte in stand wordt gehouden en minder dan 23 leerlingen gaat tellen, de mogelijkheid te bieden een gemotiveerd verzoek in te dienen teneinde opheffing te voorkomen ondanks het te lage leerlingaantal. Vervolgens zal de minister, gebruik makend van de discretionaire bevoegdheid, aan de hand van de volgende aspecten beoordelen of de desbetreffende school in aanmerking komt voor instandhouding:

- Is er binnen afzienbare termijn een perspectief op toename van het aantal leerlingen tot op of boven de kritische ondergrens van 23 leerlingen;

---

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2008/09, 31526, nr.3

- Is de kwaliteit van het onderwijs op de betrokken school voldoende (m.a.w. heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: Inspectie) de school niet het predikaat 'zwak' of 'zeer zwak' toegekend of is er naar het oordeel van de inspectie in dat geval verbetering van de kwaliteit mogelijk);
- Het al dan niet aanwezig zijn van scholen in de omgeving van de school.

Deze aspecten weegt de minister bij zijn beoordeling om al dan niet gebruik te maken van zijn discretionaire bevoegdheid. Hierbij speelt het perspectief op toename van het aantal leerlingen tot op of boven de kritische ondergrens van 23 leerlingen een grote rol. Als dat perspectief ontbreekt dan zal dit leiden tot afwijzing van het verzoek. Hetzelfde geldt voor het kwaliteit van het onderwijs doordat de kwaliteit op basis van het oordeel van de Inspectie in beginsel voldoende/goed moet zijn. In geval de kwaliteit van het onderwijs het predikaat 'zwak' of 'zeer zwak' heeft dient er naar het oordeel van de Inspectie perspectief te zijn op kwaliteitsverbetering. Als de kwaliteit niet voldoende is en er wordt geen verbetering van de kwaliteit op korte termijn verwacht, zal dit eveneens leiden tot afwijzing van het verzoek. Het laatste aspect, de mate van beschikbaarheid van basisscholen in de omgeving van de school, kan worden meegewogen bij de beoordeling van de eerste twee aspecten. Het kan in het kader van de leefbaarheid namelijk van belang zijn om de laatste school in een dorpskern te handhaven. De aard van de discretionaire bevoegdheid verlangt dat de minister de ruimte heeft daarin naar redelijkheid en billijkheid te handelen en niet op voorhand in een keurslijf wordt geperst. Dat is ook de reden dat in de initiatiefnota wordt gepleit voor een discretionaire bevoegdheid voor de minister. Wel geven de in het wetsvoorstel genoemde aspecten richting aan de manier waarop de minister het verzoek beoordeelt.

### *Termijn*

In zijn aanvraag dient het bevoegd gezag te motiveren binnen welke termijn een school weer aan het minimum leerlingaantal van 23 zal voldoen. Die termijn wordt, in lijn met de initiatiefnota, niet in de WPO vastgelegd. In de initiatiefnota wordt gepleit voor maximale ruimte om alle aspecten van een specifiek geval zoveel mogelijk te betrekken bij de beoordeling van een verzoek om een school te behouden. Het is de wens van de Tweede Kamer om coulance te betrachten en de termijn niet op voorhand vast te leggen omdat met een wettelijk vastgelegde termijn niet flexibel kan worden omgegaan en contextafhankelijke omstandigheden niet kunnen worden meegewogen. In de discussie met de Tweede Kamer heeft Staatssecretaris Dijkema vervolgens aangegeven bereid te zijn in het wetsvoorstel geen eisen te stellen aan het aantal jaren waarbinnen een school een leerlingaantal van 23 of meer moet hebben bereikt. De omstandigheden zullen in het licht van de discretionaire bevoegdheid op hun eigen merites worden beoordeeld. Daarbij zal er in ieder geval sprake moeten zijn van een afzienbare termijn en het perspectief dat het leerlingaantal van 23 of meer in ieder geval voor een periode van meerdere jaren zal aanhouden. De duur van de termijn is ter beoordeling aan de minister die bij het bepalen van de termijn de specifieke omstandigheden van het geval betreft. In de meeste gevallen zal het echter niet om tientallen jaren gaan maar eerder om

enkele jaren. De minister zal uiteraard goed moeten motiveren waarom in dat specifieke geval de desbetreffende termijn wordt verleend. De duur van 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 minister kan de termijn, op verzoek van het bevoegd gezag van een school, eenmalig verlengen met maximaal de duur van de termijn die in eerste instantie was toegekend. Dit om te voorkomen dat, wanneer door onvoorziene omstandigheden de termijn niet wordt gehaald, de school geen kans meer zou hebben om tot op of boven de 23 leerlingen uit te stijgen. Wel moeten er goede redenen zijn dat het leerlingaantal van 23 niet is gehaald en zal hier dus ook nadrukkelijk naar worden gekeken.

Aan het eind van de termijn die een school krijgt om een leerlingaantal van 23 of meer te bereiken, wordt gekeken of wordt voldaan aan deze norm van de gemiddelde schoolgrootte. Het desbetreffende bevoegd gezag zal er in de toewijzingsbeschikking op worden gewezen dat dit slechts aan het eind van de termijn moet worden aangetoond en dus niet jaarlijks.

#### *Perspectief op toename aantal leerlingen*

Er wordt kritisch gekeken naar het criterium van het perspectief op een toename van het aantal leerlingen. Het is immers niet de bedoeling om zeer kleine scholen zonder perspectief voor een tijd in stand te houden. Een school moet een goede indicatie hebben van een toename van het aantal leerlingen binnen afzienbare termijn. Wanneer daarvan sprake is wordt niet in de WPO uitgewerkt zodat ook op dit punt rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval. Met behulp van de discretionaire bevoegdheid kunnen specifieke omstandigheden voluit in de beoordeling worden betrokken. Een school kan bijvoorbeeld aan de hand van leerlingenprognoses en de te verwachten instroom van 0 tot en met 14 jarigen in het voedingsgebied, bijvoorbeeld op grond van een overzicht van ouders die hun kind al hebben ingeschreven op die school per een bepaalde datum in de toekomst, aantonen dat het leerlingenaantal zal stijgen naar 23 of meer. De oorzaak van het stijgen van het leerlingaantal kan liggen in het feit dat er een aantal woningen in aanbouw is, er een nieuwe busverbinding is gekomen, of het feit dat er jonge kinderen komen wonen. Maar ook kwalitatieve aspecten kunnen een rol spelen, zoals een betere kwaliteit van het onderwijs, waardoor meer leerlingen door die school worden aangetrokken. Ook hier geldt dat het criterium 'perspectief op toename aantal leerlingen' door toepassing van de discretionaire bevoegdheid een nadere invulling zal krijgen.

#### *Kwaliteit van het onderwijs*

Bij de toepassing van de discretionaire bevoegdheid wordt ook het oordeel van de Inspectie over de kwaliteit van het onderwijs betrokken. De Inspectie voert ieder jaar per school een risicoanalyse uit, op basis van regulier beschikbare informatie,



zoals een jaarverslag en opbrengstgegevens. Als de Inspectie geen risico's aantreft wordt de school een zogenaamd basistoezicht toegekend. Als de Inspectie wel risico's tegenkomt, vindt aanvullend onderzoek plaats, waarbij indien nodig de school wordt bezocht. Wanneer het bevoegd gezag van een school met minder dan 23 leerlingen, overweegt om vóór 1 februari van enig jaar een verzoek om instandhouding in te dienen, zal worden bekeken of de school een basistoezicht kent of dat de Inspectie risico's is tegengekomen. In het laatste geval zal de Inspectie direct een onderzoek op die school uitvoeren zodat het oordeel mee kan worden genomen bij de toepassing van de discretionaire bevoegdheid door de minister. Als het oordeel van de Inspectie over de kwaliteit van het onderwijs op die school 'zwak' of 'zeer zwak' is, volgt geen positieve beslissing op het verzoek om instandhouding. De formulering van de wettelijke bepaling sluit in zo'n geval toepassing van de discretionaire bevoegdheid uit. De wetgever brengt daarmee tot uitdrukking dat de kwaliteit van de betrokken kleine school in orde moet zijn, wil het bevoegd gezag met succes een beroep op deze bevoegdheid doen.

De toepassing van de discretionaire bevoegdheid zet de overige verplichtingen die voortvloeien uit de WPO, zoals het zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs, niet opzij. Gedurende de periode dat een school de kans krijgt om een leerlingaantal van 23 of meer te bereiken geldt het reguliere toezichtregime van de Inspectie. Dat houdt in dat als gedurende deze periode de onderwijskwaliteit op de school onverhoopt (zeer) zwak worden, het toezicht wordt geïntensiveerd. Dat kan – indien het wetsvoorstel 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 (Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr.1) in werking is getreden uiteindelijk leiden tot sluiting van de school.

#### *De mate van beschikbaarheid van basisscholen in de directe omgeving van de school*

Omdat opheffing van een school voor een kleine dorpskern, zeker als het om de laatste school in de buurt, woonkern of wijk gaat, vaak ingrijpende gevolgen heeft op de leefgemeenschap, kan ook de aanwezigheid van basisscholen in de directe omgeving van de school een rol spelen in de beoordeling. Bij het wegen van de aspecten van het perspectief op een toename van het leerlingaantal en de kwaliteit van het onderwijs kan de minister daarom aanvullend de omstandigheden betrekken waarin de school zich bevindt. Om tot een goede beoordeling te komen van die aanvullende omstandigheden, zal contact worden gelegd met de gemeente, waarbij specifiek op het aspect leefbaarheid wordt ingegaan. Zo kan het voor het eindoordeel uitmaken of het de laatste onderwijsvoorziening in de woonkern is. In dat geval is het voorstelbaar dat de desbetreffende school een langere termijn wordt gegund. Ook kan een verzoek eerder worden afgewezen als er twijfel is over het perspectief op toename van het leerlingaantal of de kwaliteit van het onderwijs en er zijn nog andere scholen in de woonkern.

In artikel 153, vijfde lid, WPO, is bepaald dat een openbare school niet wordt opgeheven indien binnen 10 km. van die school geen openbare school aanwezig is en er wel behoefte is aan het volgen van openbaar onderwijs. Met deze regel garandeert de overheid door stichting van openbare scholen een genoegzaam onderwijsaanbod. Dit wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Het kan echter in zeer specifieke omstandigheden gaan om een openbare school waar binnen een straal van 10 km geen andere openbare school aanwezig is. Als dat zo is, is artikel 153, vijfde lid, WPO, van toepassing. Dat maakt het toepassen van de discretionaire bevoegdheid op grond van dit wetsvoorstel overbodig.

### **3. Samenwerkingsovereenkomst als alternatief voor een besturenfusie**

Dit wetsvoorstel voorziet verder in een aanpassing van artikel 157 WPO, dat bij toepassing van de gemiddelde schoolgrootte ook een alternatief biedt voor de besturenfusie, namelijk de samenwerkingsovereenkomst. Het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst wordt eenvoudiger gemaakt als het derde lid, onderdeel b en het vierde lid komen te vervallen.

De directe aanleiding voor deze aanpassing is de school de Griffel in Ljussens, Friesland. De school heeft een leerlingaantal dat onder de opheffingsnorm dreigt te komen en kan alleen in stand worden gehouden door het toepassen van het instrument van de gemiddelde schoolgrootte. Het schoolbestuur heeft aangegeven als zelfstandig bestuur te willen blijven voortbestaan en wil daarom een samenwerkingsovereenkomst aangaan met een ander schoolbestuur. Het derde lid, onderdeel b (voor wat betreft de periode van langer dan één jaar) en het vierde lid van artikel 157, WPO, werpen echter een barrière op.

Het derde lid, onderdeel b, WPO, bepaalt dat de samenwerkingsovereenkomst langer dan een jaar voordat de school onder de opheffingsnorm komt, gesloten moet zijn. Deze eis stamt uit de tijd dat een besturenfusie de voorkeur had boven het alternatief van een samenwerkingsovereenkomst. Het was niet de bedoeling dat de enige reden van het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst, het voorkomen van opheffing van een school zou zijn. Bij een besturenfusie vormt en vormde dit echter geen beletsel. Met dit wetsvoorstel wordt, in lijn met het beleid zoals dat is neergelegd in de brief over de menselijke maat van 28 november 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 135, nr. 16), een samenwerkingsovereenkomst volledig nevenschikkend gemaakt aan een besturenfusie.

Om die reden wordt ook het vierde lid van artikel 157 aangepast. In dit lid wordt de eis gesteld dat zich binnen een straal van 2,5 km. van de desbetreffende school geen andere school van dezelfde richting bevindt. Aangezien zich binnen een straal van 2,5 km. van de Griffel een school van dezelfde richting bevindt, voelt de school zich gedwongen een besturenfusie aan te gaan.

Door het derde lid, onderdeel b (voor wat betreft de periode van langer dan één jaar) en het vierde lid te schrappen, wordt bereikt dat de samenwerkingsovereenkomst een gelijkwaardig alternatief wordt voor een besturenfusie, waarvoor geen onnodige beletfels meer worden opgeworpen.

#### **4. Financiële gevolgen**

Het aantal scholen waarop de bepaling van de gemiddelde schoolgrootte op enig moment niet langer van toepassing is omdat het aantal leerlingen minder dan 23 bedraagt, is gemiddeld 2 per jaar. Er van uitgaande dat in ca. 50% van de gevallen gebruik gemaakt zal worden van de mogelijkheid om op basis van de in dit wetsvoorstel geregelde discretionaire bevoegdheid te blijven voortbestaan, zullen de kosten per jaar ca. €150.000,- bedragen. De vaste voet van een school met minder dan 23 leerlingen is namelijk gemiddeld €150.000,-.

Het aantal scholen dat onder de overgangsbepaling zal vallen wordt geraamd op 5, uitgaande van 1 à 2 scholen per jaar. De aanvullende bekostiging zal daarom per jaar ongeveer €150.000 à €300.000,- bedragen (bekostiging op basis van de fictieve situatie dat de dislocatie zelfstandige school zou zijn gebleven, verminderd met de eventuele groeibekostiging waarop de ontvangende school aanspraak heeft). De totale aanvullende bekostiging is afhankelijk van het tijdstip waarop de school is opgeheven en de datum van inwerkingtreding van deze wet.

De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen. De stichting en opheffing of beëindiging van bekostiging van scholen heeft invloed op de huisvestingsplanning van gemeenten. In het gemeentefonds zijn middelen opgenomen om te kunnen voorzien in de gemeentelijke kosten van onderwijshuisvesting. De stichting of opheffing van scholen voor het primair onderwijs heeft geen invloed op de omvang van de vergoeding. Die systematiek verandert met dit wetsvoorstel niet.

De toepassing van de discretionaire bevoegdheid zoals in dit voorstel van wet bedoeld kan financiële effecten hebben voor de gemeente. Het effect is echter niet op voorhand duidelijk. Voorop staat dat het openhouden van een school waarvan het aantal leerlingen onder de 23 zakt, geen extra investering vraagt, het schoolgebouw staat er immers al. Of opheffing van een school leidt tot kosten of juist tot opbrengsten is afhankelijk van de herbestemmingsmogelijkheden van de leegstaande schoolgebouw, of van de grond waarop het schoolgebouw staat en van de investering die nodig is om de leerlingen van de op te heffen school in een ander gebouw onder te brengen.

De toepassing van de discretionaire bevoegdheid leidt niet tot huisvesting van meer of minder leerlingen binnen de gemeente. Wel heeft de beslissing van de minister invloed op de plek waar de leerlingen worden gehuisvest. In het algemeen zal dit geen grote financiële gevolgen met zich meebrengen, omdat het aantal te huisvesten leerlingen immers niet verandert. De conclusie is daarom dat de gemeenten de huisvesting van een school die blijft bestaan onder de toepassing van de discretionaire bevoegdheid binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling en het huidige budget kunnen regelen.

#### **5. Gevolgen voor de uitvoering en administratieve lasten**

Het agentschap Centrale financiën instellingen (CFI) heeft een toets op de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel uitgevoerd. CFI heeft in het kader van het geïntegreerd toezicht ook de Inspectie van het onderwijs (inspectie) betrokken bij de uitvoeringstoets.

Zowel CFI als de inspectie voorzien geen noemenswaardige uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidsproblemen.

CFI heeft een aantal opmerkingen gemaakt over de elementen waaraan een verzoek tot instandhouding wordt getoetst. CFI geeft daarbij aan dat helder moet zijn op welke momenten een school moet aantonen dat wordt voldaan aan die elementen. Naar aanleiding hiervan is in de algemene toelichting opgenomen dat een schoolbestuur aan het eind van de termijn moet voldoen aan de elementen die worden genoemd in artikel 157a WPO en niet jaarlijks gedurende de termijn. Verder geeft CFI aan dat 'een door de minister te bepalen termijn' en 'de omgeving' zo precies mogelijk moeten worden omschreven om de rechtsgelijkheid zoveel mogelijk te bevorderen. Het is echter in het kader van de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid van belang dat de nadere elementen niet op voorhand wettelijk worden ingevuld. Alleen zo kan maatwerk worden geleverd. Wel geven de in het wetsvoorstel genoemde elementen richting aan de manier waarop de minister het verzoek beoordeelt. Ook heeft CFI opmerkingen bij het overgangsartikel en de uitvoering daarvan door CFI. Daarover zijn met CFI nadere afspraken gemaakt.

De inspectie stelt enkele, grotendeels tekstuele, wijzigingen voor. Deze zijn overgenomen.

De bevoegde gezagsorganen die gebruik willen maken van de mogelijkheid die dit wetsvoorstel biedt, hebben te maken met administratieve lasten omdat eenmalig een gemotiveerd verzoek moet worden ingediend en eventueel eenmalig een verlengingsverzoek. Aangezien de kosten hiervan verwaarloosbaar laag zijn heeft Actal aangegeven geen toets te zullen uitvoeren.

De beoordeling van de verzoeken zal binnen de bestaande formatie van het ministerie kunnen plaatsvinden. Gegeven het feit dat het een discretionaire bevoegdheid betreft is de beroepsgevoeligheid groter dan wanneer sprake zou zijn van een gesloten beoordelingssysteem. Dit is echter inherent aan de wens om een flexibele beoordeling mogelijk te maken. Gezien het aantal te verwachten verzoeken (gebaseerd op het aantal opheffingen dat in de in het wetsvoorstel aangeduide situaties tot nu toe heeft plaatsgevonden) zal het aantal beroepszaken echter toch minimaal blijven.

## **B. ARTIKELSGEWIJS**

### Artikel I, onderdeel A

Dit onderdeel biedt een verruiming voor het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst. Zie verder de toelichting onder Algemeen, paragraaf 3.

### Artikel I, onderdeel B

In de eerste volzin van het eerste lid is bepaald in welke gevallen verzocht kan worden om een school met minder dan 23 leerlingen in stand te houden. In de tweede volzin is aangegeven wanneer een dergelijk verzoek niet wordt gehonoreerd, en in de derde volzin is aangegeven welk element de minister bij de beoordeling van zo'n verzoek kan betrekken. Zoals hiervoor al is aangegeven is er voor gekozen om de minister de ruimte te geven om bij zijn besluit naar redelijkheid en billijkheid te handelen en niet op voorhand in een keurslijf te worden geperst. Korthedshalve wordt voor een meer uitgebreide omschrijving van de systematiek verwezen naar het algemeen deel van de toelichting, onder 2. Het tweede lid bevat de "procedurele" voorschriften: de datum waarop het verzoek moet zijn ingediend en de gegevens die moeten worden meegeleverd. De datum van 1 februari is een fatale datum. Het derde lid geeft aan voor welk tijdstip het besluit van de minister moet worden bekendgemaakt. Het vierde lid maakt het mogelijk de in het eerste lid bedoelde termijn eenmalig te verlengen.

### Artikel II

Tijdens het nota-overleg met de Tweede Kamer van 1 december 2008 heb ik aangegeven ook voor de school in Goingarip een passende oplossing te willen treffen. In het wetsvoorstel is daarom ook een bepaling opgenomen die specifiek betrekking heeft op deze school, maar ook op scholen in soortgelijke situaties die vóór de inwerkingtreding van deze wet en met ingang van of na 1 augustus 2008 zijn opgeheven of waarvan de bekostiging is beëindigd. Dat houdt concreet in dat voor de desbetreffende voorziening - uitsluitend indien die voorziening in stand is gebleven als dislocatie van een andere school - op verzoek van het bevoegd gezag van die school een verzoek kan worden ingediend om als school te kunnen "herleven" zonder daarvoor de stichtingsprocedure te hoeven doorlopen. Wanneer aan de criteria wordt voldaan, krijgt de voorziening na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel alsnog de mogelijkheid om binnen een nader te bepalen termijn aan die ondergrens van 23 leerlingen te voldoen en opnieuw een school te worden. Om voor toepassing van deze bepaling in aanmerking te komen is het van belang dat de opgeheven school in ieder geval tot de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel als dislocatie in stand is gehouden. Als de leerlingen zijn "opgegaan" in een andere school is de voorziening namelijk fysiek verdwenen uit de buurt, woonkern of wijk en daarmee vervalt de mogelijkheid om de voorziening te bekostigen als zelfstandige school. Deze bepaling biedt dus een grondslag om de status van "school" opnieuw te verkrijgen. In de tussenliggende periode (van de opheffing tot het moment van herleven (of niet-herleven omdat niet wordt voldaan aan de voorgestelde criteria van artikel 157a, eerste en tweede lid) als school op grond van deze bepaling) ontvangt de school waaraan de dislocatie is verbonden bijzondere bekostiging voor het verschil tussen de bekostiging die de dislocatie als "school" zou hebben ontvangen en de bekostiging die op grond van de dislocatie wordt toegekend.

Op dit moment gaat het naast de school in Goingarijp om een school in Borsele, Zeeland, die voor deze overbruggingsmaatregel in aanmerking komt. Indien zich, tot het moment van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, soortgelijke gevallen voordoen, worden deze geïnformeerd over de mogelijkheid die dit wetsvoorstel biedt om na inwerkingtreding van de wet verder te gaan als zelfstandige school en op de mogelijkheid van bijzondere bekostiging.

Naar verwachting zal jaarlijks slechts een beperkt aantal scholen een beroep doen op de mogelijkheid die dit wetsvoorstel biedt. Het is echter niet uitgesloten dat dit er in de toekomst meer zullen worden. De krimp in bevolkingsaantallen in bepaalde regio's, zal vaker leiden tot een daling onder de 23 leerlingen.

De Staatssecretaris van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap,

Sharon A.M. Dijkma,