



17

Katern

Instandhouding van scholen

Katern over het stichten, opheffen, verplaatsen en fuseren van basisscholen.

vos } a b b



Woord vooraf

Het stichten of opheffen van een basisschool is voor leerlingen, ouders, personeel en bestuurders een belangrijke gebeurtenis. In het eerste geval vreugdevol, maar als een school dicht moet, is dat vaak pijnlijk. Ontwikkelingen per stad en regio kunnen verschillen. Er kan sprake zijn van groei, maar steeds meer scholen en besturen hebben te maken met krimp.

Dit katern zet alle regels over het instandhoudingsbeleid in het primair onderwijs op een rij. Daarbij gaat het niet alleen over het stichten en opheffen van scholen, maar ook over fusies, het verplaatsen van scholen, het veranderen van de richting en de vorming van nevenvestigingen. Voor de wetten verwijst ik u naar de site www.wetten.nl.

Ook de vorming van een samenwerkingsschool krijgt aandacht, evenals de fusietoets. Beide regelingen zijn in het najaar van 2011 in werking getreden. De belangrijkste punten komen aan bod.

Dit katern richt zich op het primair onderwijs, hoewel VOS/ABB zich ook inzet voor het stichten van openbaar voortgezet onderwijs. Zo ondersteunt VOS/ABB sinds 2009 een initiatief om in Barneveld een openbare

school voor voortgezet onderwijs te realiseren. Omdat echter naast dit initiatief elders zeer weinig kansen zijn om openbaar voortgezet onderwijs te stichten, gaat dit katern alleen over het primair onderwijs. Een brochure over de planning van scholen in het voortgezet onderwijs is voorts te vinden op de [website](#) onder 'brochures'.

Voor een nadere toelichting op de onderwerpen en thema's in dit katern kunt u zich wenden tot de Helpdesk van VOS/ABB: 0348-405250 (op werkdagen van 8.30 tot 12.30 uur) of helpdesk@vosabb.nl.

Ritske van der Veen
directeur VOS/ABB



Inhoud

Woord vooraf	3	2.4 Naar nieuw stelsel?	18
1. Stichten van een school	8	3. Opheffing van scholen	21
2. Plan van Scholen	9	3.1. Opheffingsnormen	21
2.1 Aanvraag Plan van Scholen	9	3.2 Splitsing gemeente (afzonderlijke opheffingsnormen)	22
2.1.1 Wie dient de aanvraag in?	9	3.2.1 Beroepsmogelijkheden	23
2.1.2 Sterkere positie openbare besturen	9	3.3 Gemeentelijke herindeling	23
2.1.3 Termijn voor indienen aanvraag	10	3.4 Peildatum en berekening aantal leerlingen	23
2.1.4 In te dienen gegevens	10	3.5 Drie jaar onder opheffingsnorm	24
2.1.5 Stappenplan opstellen leerlingenprognose	11	3.6 Uitzonderingen die opheffing kunnen voorkomen	24
2.1.5.1 Directe of indirecte meting	10	3.6.1 Laatste school van een bepaalde richting	25
2.1.5.2 Nog geen onderwijs van verlangde richting	13	3.6.2 Gemiddelde schoolgrootte	25
2.1.6 Stichtingsnormen	14	3.6.2.1 Berekening gemiddelde schoolgrootte	25
2.1.6.1 Gemeentelijke herindeling	15	3.6.2.2 Gemiddelde schoolgrootte niet meer gehaald	26
2.2. Vaststelling Plan van Scholen	15	3.6.2.3 Samenwerkingsovereenkomst	27
2.2.1 Termijn voor besluitvorming	15	3.6.2.4 Gewogen gemiddelde schoolgrootte	27
2.2.2 Beslissing gemeenteraad	15		
2.2.3 Scholen uit eerder Plan van Scholen	16		
2.2.4 Beroep tegen besluit gemeenteraad	16		
2.3 Goedkeuring Plan van Scholen door minister	17		

3.7 Dispensatie opheffingsnorm 23 leerlingen	29	8.3 Omzetten	44
3.8 Vorming nevenvestiging door fusie van een school	29	8.4 Verplaatsen	44
3.8.1 Nevenvestiging en gemiddelde schoolgrootte	31	8.5 Nevenvestiging	44
3.8.2 Einde nevenvestiging	32	9. Internationaal georiënteerd basisonderwijs	45
4. Verzelfstandiging van een dislocatie/nevenvestiging	33	10. Fusietoets	47
4.1 Wat wordt verstaan onder een dislocatie?	33	10.1 Het begrip fusie	47
4.2 Verzelfstandiging	34	10.2 Toestemming van minister	48
5. Omzetting van een school	38	10.3 Toets van minister	48
6. Verplaatsing en verhuizing van een school	39	10.4 Regeling en beleidsregels fusietoets	49
7. Samenwerkingschool	40	10.5 Fusie-effectrapportage	50
7.1 Karakteristiek samenwerkingschool	40	10.6 Proces	50
7.2 Bestuursvorm	41	10.7 Stichting samenwerkingsbestuur	53
8. Speciaal basisonderwijs	43	10.8 Fusietoets in de praktijk	53
8.1 Stichten	43	10.8.1 Pragmatische staatssecretaris Sander Dekker	54
8.2 Opheffen	43	10.8.2 Katholiek Tilburg	54
		10.8.3 Marktaandeel zegt niet alles	55
		Bijlagen	36
		1 Stroomschema instandhouding basisschool	56
		2 Stroomschema vorming nevenvestiging	57
		3 Stappenplan besluitvorming bij fusies	58



Inleiding

VOS/ABB behartigt de belangen van het openbaar en algemeen toegankelijk onderwijs en steunt daarom initiatieven tot het stichten en uitbreiden van openbare scholen. Wij steunen elke partij die zich voor een dergelijk initiatief op lokaal of regionaal niveau hard maakt, of dit nu een groep ouders, een bestuur of een gemeente is.

Het uitbreiden of stichten van een school is een ingewikkelde wettelijke en politieke procedure, die al gauw drie jaar in beslag neemt. De belangrijkste ingrediënten voor het slagen van zo'n traject zijn dan ook idealen, een sterke wil en bereidheid tot samenwerking. VOS/ABB ondersteunt dergelijke trajecten met raad en daad. Wij hebben de wettelijke en politieke kennis en kunnen als projectleider en secretariaat fungeren. Wij leveren maatwerk, afhankelijk van de context en de wensen van de partners.

Drie belangrijke partners

Anno 2013 is vrijwel het gehele openbaar onderwijs in Nederland losgemaakt van het directe bestuur van de gemeenten en ondergebracht bij een stichtingsbestuur. Beide organen spelen echter een rol bij het stichten van een school. Zowel het bestuur als de gemeente is een belangrijke partner.

Een derde belangrijke partner is de groep ouders die een openbare school wenst. Het stichten van scholen behoort namelijk niet tot de taken van een openbaar stichtingsbestuur. De gemeente is verplicht om een initiatief van de ouders te overwegen, maar hoeft dit niet te doen voor een bestuur. Uiteindelijk moet er voldoende vraag zijn van ouders binnen een gemeente om een school te kunnen bekostigen.

De belangrijke rol die VOS/ABB op zich kan nemen, is het faciliteren van de samenwerking tussen de verschillende partijen. Daarnaast beschikken wij over de nodige kennis en kunde om in gezamenlijkheid een weg te banen door het wettelijke labyrint.

VOS/ABB ondersteunt Haarlems initiatief

Het Garenkokerskwartier in Haarlem is een wijk met veel jonge gezinnen, maar zonder basisschool. Veel kinderen moeten gevaarlijke wegen oversteken om bij uitpuilende scholen in andere wijken een plekje te vinden. De wijkraad en de ouders willen een openbare basisschool in de eigen wijk. Dit betekent meer veiligheid, leefbaarheid en gezelligheid.

De wijkraad en de ouders hebben de hulp ingeroepen van VOS/ABB om de mogelijkheden te inventariseren en samenwerking te zoeken met het openbare schoolbestuur Spaarnesant. VOS/ABB heeft eerst verkend of de wensen van de ouders en het bestuur te verenigen waren. Toen dit het geval bleek, is de gemeente Haarlem in het gesprek betrokken. Iedereen bleek bereid serieus de mogelijkheid voor het stichten van een school te onderzoeken.

VOS/ABB heeft vervolgens opdracht gegeven tot een indirecte meting. Die laat zien of er voldoende leerlingen in een wijk belangstelling hebben voor een openbare basisschool (zie paragraaf 2.1.3.1). Uit de indirecte meting bleek

het stichten van een school met brin-nummer onmogelijk. Een brin-nummer is nodig voor de 'vaste-voetbekostiging'.

Ook heeft VOS/ABB de mogelijkheid onderzocht om in het Garenkokerskwartier een dislocatie van een bestaande openbare basisschool te realiseren. Hiervoor is onderzocht naar welke scholen de kinderen van het Garenkokerskwartier nu gaan. Op basis hiervan kan het bestuur besluiten een dislocatie te willen openen. Belangrijk punt is dat een dislocatie niet in aanmerking komt voor de 'vaste-voetbekostiging' en dus relatief duur is. De gemeente moet voor huisvesting zorgen, maar alleen als de hoofdvestiging uit zijn voegen barst. Daarom is het zaak de dislocatie aan een overvolle school te koppelen.

Het initiatief in het Garenkokerskwartier heeft circa twee jaar gelopen en uiteindelijk bleek dat een dislocatie ook geen reële optie was. Om een dergelijk project zorgvuldig aan te pakken is dus een lange adem noodzakelijk.

Naast het Haarlemse initiatief heeft VOS/ABB meerdere vergelijkbare projecten begeleid.



1. Stichten van een school

Een schoolbestuur dat een nieuwe basisschool wil stichten, kan daar niet zelfstandig toe beslissen.

Om voor de gewenste nieuwe school bekostiging te ontvangen en dus daadwerkelijk te kunnen starten, moet het bestuur twee horden nemen.

a. De gemeenteraad van de gemeente waar het schoolbestuur de nieuwe school wil vestigen, moet de nieuwe school op het zogenoemde Plan van Scholen plaatsen.

b. De minister van onderwijs moet vervolgens het door de gemeenteraad vastgestelde Plan van Scholen goedkeuren.

Dit hoofdstuk behandelt de verschillende eisen waaraan men moet voldoen en de stappen die het schoolbestuur moet doorlopen om deze procedure met succes af te kunnen ronden.

Voor zover dit hoofdstuk spreekt over 'de wet', wordt daarmee de Wet op het primair onderwijs (WPO) bedoeld. Voorschriften over het Plan van Scholen zijn vastgelegd in de artikelen 73 tot en met 83 van de WPO.



2. De aanvraagprocedure

2.1 Aanvraag Plan van Scholen

2.1.1 Wie dient aanvraag in?

Een voorstel tot plaatsing van een openbare school op het Plan van Scholen kan door het schoolbestuur zelf en door het college van B&W bij de gemeenteraad worden ingediend. Het bestuur van een stichting openbaar onderwijs, een openbare rechtspersoon, een openbaar lichaam op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen of een stichting samenwerkingsbestuur kan pas sinds 1 januari 2014 zo'n verzoek bij de gemeenteraad indienen.

Een aanvraag voor plaatsing van een nieuwe bijzondere school kon altijd al door het desbetreffende schoolbestuur bij de gemeenteraad worden ingediend

2.1.2 Sterkere positie openbare besturen

Na de toezegging van het vierde kabinet-Balkenende in 2008 om te bevorderen dat ook het verzelfstandigde openbaar onderwijs (stichting openbaar onderwijs, etc.) rechtstreeks een aanvraag bij de gemeenteraad kan indienen, is uiteindelijk in april 2013 daartoe een wetsvoorstel ingediend dat al per 1 januari 2014 in werking is getreden.

De wetswijziging zorgt ervoor dat verzelfstandigde

openbare besturen voortaan beschikken over dezelfde instrumenten als bevoegde gezagsorganen in het bijzonder onderwijs. Bovendien hebben ouders een sterkere positie gekregen dan het geval was. Zo kon een college van B&W een verzoek om de haalbaarheid van een nieuwe openbare school te onderzoeken naast zich neerleggen, onder vermelding van te geringe belangstelling. Nu is wettelijk vastgelegd dat een verzoek vergezeld van vijftig ouderverklaringen daadwerkelijk actie van B&W vereist. Voorts kunnen, zoals in de vorige paragraaf al vermeld, openbare schoolbesturen zelf een verzoek indienen bij de gemeenteraad tot opnemning van een openbare school op het Plan van Scholen.

Deze wetswijziging heeft te maken met een aantal casussen, waarbij VOS/ABB als belangenbehartiger voor het openbaar onderwijs is betrokken. Zo werd de wens van ouders in het Limburgse dorp Maasbree om daar een openbare basisschool te realiseren in het verleden jarenlang ernstig vertraagd door het college van B&W. Er ontstond een impasse tussen de gemeente en het schoolbestuur. Dit heeft ertoe geleid dat de openbare school in Maasbree er anno 2014 nog steeds niet is. Wel is het het vermelden waard dat de aanhoudende inzet in Maasbree door ouders en ook VOS/ABB heeft geleid tot een andere visie bij

de gemeente. Zelfs in die mate dat er thans, namens de gemeente, een verzoek richting de minister is gegaan om toch een openbare school in Maasbree te stichten.

De wetswijziging geeft een verzelfstandigd bestuur voor openbaar onderwijs ook de bevoegdheid om een school te sluiten. Dit doet zich met name voor in gebieden die te maken hebben met dalende leerlingenaantallen. De staatssecretaris schrijft nadrukkelijk dat het aan het verzelfstandigde openbare schoolbestuur is om hier een afweging over te maken. Als wordt besloten een school te sluiten, dan wordt de gemeente in de gelegenheid gesteld om het bestuur van de school over te nemen.

Dit laatste punt is gunstig voor de verzelfstandigde schoolbesturen. Voorheen kon de gemeenteraad een verzelfstandigd openbaar schoolbestuur nog dwingen om een klein schooltje tegen beter weten in open te houden. Niet de gemeente, maar de andere scholen die onder hetzelfde verzelfstandigde bestuur vallen, waren daar dan de dupe van. Nu is die financiële verantwoordelijkheid dus naar de gemeente verschoven.

2.1.3 Termijn voor indienen aanvraag

Een schoolbestuur moet de aanvraag voor plaatsing van een school op het Plan van Scholen vóór 1 februari bij de gemeente indienen. Is de aanvraag incompleet, dan deelt het college van B&W vóór 1 maart aan het schoolbestuur mee welke gegevens ontbreken. Het bestuur krijgt tot 1 april de tijd om de ontbrekende gegevens aan te leveren. Verzuimt het schoolbestuur dit te doen, dan behandelt het gemeentebestuur de aanvraag niet (artikel 75, derde lid en artikel 76, tweede lid WPO).

2.1.4 In te dienen gegevens

De wet schrijft voor dat de aanvrager onderstaande gegevens moet verstrekken (artikel 75, eerste lid WPO):

1. Prognose van het te verwachten aantal leerlingen;
2. Beschrijving van het voedingsgebied;
3. Aanduiding van de plaats in de gemeente waar het bestuur de nieuwe school wil vestigen;
4. Datum van ingang van bekostiging.

2.1.5 Stappenplan voor opstellen leerlingenprognose

Om voor plaatsing op het Plan van Scholen in aanmerking te komen, moet de nieuwe school voldoen aan de stichtingsnorm. Het schoolbestuur moet aantonen dat de stichtingsnorm wordt gehaald aan de hand van een leerlingenprognose. Deze prognose laat zien hoeveel leerlingen er gedurende het tijdvak, waarop de prognose betrekking heeft, in het voedingsgebied van de te stichten school wonen.

Een goede leerlingenprognose komt op hoofdlijnen volgens het onderstaande stappenplan tot stand:

Stap 1: Bepalen voedingsgebied

Het schoolbestuur bepaalt de grenzen van het voedingsgebied. De wet stelt op dit punt geen normen voor wat oppervlakte betreft en/of afstand in kilometers. De enige eis uit een grijs verleden is dat ten minste 70% van de leerlingen van de nieuwe school uit het te kiezen voedingsgebied afkomstig moet zijn. Dit wordt nog steeds als richtsnoer gehanteerd.

In een uitspraak van de Raad van State uit 2007 is over het voedingsgebied nog het volgende gesteld:

'De WPO verbiedt een keuze voor een voedingsgebied dat zich uitstrekt over meer dan één gemeente niet

en het bevoegd gezag heeft in beginsel de vrijheid daartoe over te gaan. Dit betekent, gelet op het stelsel van de WPO, evenwel niet dat op dit punt geen enkele beperking zou gelden en willekeurig elk voedingsgebied zou kunnen worden gekozen. Tussen het gekozen voedingsgebied en de gewenste plaats van vestiging van de school dient in zoverre een relatie te bestaan, dat aannemelijk moet zijn dat daadwerkelijk en in voldoende mate leerlingen uit het gekozen gebied zullen worden aangetrokken.' [Raad van State 27 juni 2007, BA8151]

Bij het kiezen van het voedingsgebied bestaat de kans dat dit gebied het voedingsgebied van één of meer bestaande basisscholen van dezelfde richting (openbaar, rk, pc, etc.) overlapt. Dat heeft gevolgen voor het mogen meetellen van leerlingen. Artikel 78 WPO bepaalt dat men bij het opstellen van de prognose niet die leerlingen mag meerekenen, voor wie op redelijke afstand een school van dezelfde richting aanwezig is en waar nog plaatsruimte is.

Stap 2: Berekenen basisgeneratie

Uitgaande van het gekozen voedingsgebied, bestaat de volgende stap uit het berekenen van de basisgeneratie binnen dat voedingsgebied. De basisgeneratie voor het basisonderwijs is de groep 4- tot en met 11-jarige

kinderen plus 30% van de 12-jarige kinderen.

Stap 3: Berekenen deelnemerspercentage

Het deelnemerspercentage geeft aan welk percentage van de basisgeneratie uit het voedingsgebied ook daadwerkelijk naar het basisonderwijs zal gaan. In de regel zal dit 100% benaderen. In bijzondere gevallen kan het percentage lager zijn. Dan dient de opsteller van de prognose het aantal leerlingen van de basisgeneratie aan de hand van dat lagere percentage te corrigeren.

Stap 4: Berekenen belangstellingspercentage

Het schoolbestuur wil een nieuwe school stichten van een bepaalde richting. Bijvoorbeeld een openbare school. In dat geval mag slechts dat deel van de basisgeneratie meegerekend worden, dat belangstelling heeft voor het openbaar onderwijs. Dit belangstellingspercentage is afgeleid van de belangstelling voor het openbaar onderwijs in de gemeente, waar het schoolbestuur de nieuwe school wil vestigen. Bezoekt in die gemeente 33% van de basisschoolleerlingen een openbare basisschool, dan is het belangstellingspercentage voor het openbaar onderwijs in die gemeente 33%. In dat geval mag de opsteller van de prognose 33% van de basisgeneratie uit het voedingsgebied van de te stichten school

meerekenen.

Stap 5: Eindresultaat

Ten slotte maakt de opsteller van de prognose de berekening. Uitgaande van het gekozen voedingsgebied en rekeninghoudend met de basisgeneratie, het deelnemerspercentage en het belangstellingspercentage komt men uit bij een aantal leerlingen. Dit aantal moet men zo nodig corrigeren met het aantal leerlingen voor wie op een school van dezelfde richting op redelijke afstand plaatsruimte is (zie stap 1 en de toepassing van artikel 78 WPO). Het overblijvende getal bepaalt vervolgens of men de stichtingsnorm haalt.

Een nadere toelichting op het maken van een prognose is te vinden in de bekendmaking van de 'Regeling modelprognose primair onderwijs 2013' in de Staatscourant¹.

Voor het opstellen van een prognose kunt u gebruik maken van de diensten van externe bureaus. VOS/ABB adviseert kritisch te zijn bij de keuze van een extern bureau, omdat deze metingen aan strenge voorwaarden moeten voldoen. De prognoses die een gemeente maakt voor haar doeleinden voldoen doorgaans niet aan de vereisten voor het bepalen van

¹ "Zie vooral toelichting bij de regeling in Staatscourant 34734 van 13 december 2013.

het belangstellingspercentage.

Als voorbeeld twee bureaus die hierin gespecialiseerd zijn:

- Planning Verband Groningen: www.pvg.nl
- Pronexus: www.pronexus.nl

2.1.5.1 Directe of indirecte meting

Bij het opstellen van de prognose berekent men het belangstellingspercentage aan de hand van de concrete belangstelling voor een bepaalde richting in de gemeente (zie stap 4 hierboven). Die belangstelling blijkt uit het aantal scholen van een bepaalde richting in die gemeente en het aantal leerlingen dat die scholen bezoekt. We duiden die meting aan als de indirecte meting.

De opsteller van de prognose verwacht soms dat in het voedingsgebied van de te stichten school het belangstellingspercentage wel eens hoger kan zijn dan het gemiddelde belangstellingspercentage in de hele gemeente. In een dergelijke situatie kan het schoolbestuur overwegen een zogenoemde directe meting uit te voeren.

Via een representatieve en aselechte steekproef onder

ouders of verzorgers van kinderen van 0 tot en met 11 jaar die wonen in het voedingsgebied van de te stichten school, peilt een onafhankelijk bureau de belangstelling voor openbaar onderwijs (of een andere richting) in dat voedingsgebied. Met behulp van het belangstellingspercentage dat uit dat onderzoek naar voren komt, stelt men een tweede prognose op. Dit onderzoek moet actueel zijn. Het mag niet langer dan drie jaar geleden zijn uitgevoerd, te rekenen vanaf het moment waarop het verzoek tot plaatsing op het Plan van Scholen bij de gemeenteraad is ingediend.

De prognose op basis van de directe meting heeft een aanvullend karakter. Het kan de prognose, die tot stand is gekomen via de methode van de indirecte meting, niet vervangen. De indiener van het verzoek tot plaatsing van een nieuwe school op het Plan van Scholen, moet – wil hij zich mede baseren op een directe meting – dan ook altijd twee prognoses indienen. Immers: een prognose op basis van de indirecte meting en een prognose die gebaseerd is op de uitkomsten van de directe meting

2.1.5.2 Geen onderwijs van verlangde richting

De situatie kan zich voordoen dat men een nieuwe school wil stichten van een richting die in betreffende

gemeente nog niet vertegenwoordigd is. De opsteller kan dan niet terugvallen op een bestaand belangstellingspercentage voor de verlangde richting in die gemeente (zie stap 4 hierboven). In dat geval moet men gebruikmaken van het belangstellingspercentage voor die richting in een vergelijkbare gemeente. Er is een bepaald aantal erkende richtingen. Van een aantal is bij het ministerie slechts bekend dat ze erkend zijn, maar is de vindplaats van het besluit niet meer bekend (!) De thans erkende richtingen:

- Algemeen Bijzonder
- Evangelische Broedergemeente
- Evangelisch
- Gereformeerd Vrijgemaakt
- Hindoe algemeen
- Hindoe Janmavadisch
- Hindoe Karmavadisch
- Islamitisch Liberaal
- Islamitisch Orthodox
- Joods Liberaal
- Joods Orthodox
- Openbaar
- Protestants christelijk
- Reformatorisch
- Rooms katholiek
- Vrije School

Wat is een vergelijkbare gemeente? De wetgeschiedenis en jurisprudentie geven aanknopingspunten voor factoren, die met elkaar bepalen of er al dan niet sprake is van een vergelijkbare gemeente. Het gaat dan om factoren als de ligging en omvang van de gemeente, het aantal inwoners, de bevolkingssamenstelling en de leerlingdichtheid.

2.1.6 Stichtingsnormen

Doel van de leerlingenprognose is om aan te tonen dat de te stichten school in de toekomst de stichtingsnorm zal gaan halen. De nieuwe school moet die stichtingsnorm bereiken binnen vijf jaar na de datum waarop de bekostiging van de nieuwe school is gestart. Ook gedurende 15 jaren na het verstrijken van die eerste periode van 5 jaren moet de school nog ten minste aan die stichtingsnorm voldoen.

Iedere gemeente kent zijn eigen stichtingsnorm. Die stichtingsnorm bedraagt 10/6 van de voor de gemeente op grond van artikel 154 WPO vastgestelde opheffingsnorm. Als minimumnorm geldt het aantal van 200 leerlingen.

De minister van OCW stelt de stichtingsnormen vast in een ministeriële regeling. Sinds 1 augustus 1998 gebeurt dat telkens voor een tijdvak van vijf jaar. Op dit moment geldt de 'Regeling aanpassing van de

stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs in 2013² van 8 december 2012. Deze regeling geldt voor de periode 1 augustus 2013 tot 1 augustus 2018.²

2.1.6.1 Gemeentelijke herindeling

In het geval van een gemeentelijke herindeling, stelt de minister van onderwijs voor de nieuwe gemeente(n) in beginsel een nieuwe stichtingsnorm vast. De nieuwe norm treedt in werking met ingang van 1 januari volgend op de datum van de gemeentelijke herindeling (artikel 77, vierde lid WPO). Stel, de gemeentelijke herindeling vindt formeel zijn beslag op 1 april 2014. De nieuw door de minister van OCW vastgestelde stichtingsnorm treedt dan in werking met ingang van 1 januari 2015. Gedurende de periode 1 april 2014 tot en met 31 december 2014 blijft de oude stichtingsnorm nog van kracht.

2.2 Vaststelling Plan van Scholen

2.2.1 Termijn voor besluitvorming

De gemeenteraad stelt elk jaar vóór 1 augustus het Plan van Scholen vast. Het plan bestrijkt een periode van drie jaar. Die periode van drie jaar begint met het jaar volgende op het jaar waarin het plan door de gemeenteraad is vastgesteld. De gemeenteraad stelt

bijvoorbeeld in juni 2014 het Plan van Scholen vast. Dan bestrijkt dat plan de jaren 2015 – 2016 – 2017.

De gemeenteraad zal van vaststelling van een Plan van Scholen afzien, indien (artikel 83 WPO):

- Geen aanvragen zijn ingediend;
- Ingediende aanvragen niet voor inwilliging in aanmerking komen;
- Stichting van een openbare school niet nodig is (zie paragraaf 2.2.2);
- Geen aanleiding is om scholen uit een vorig Plan van Scholen door te schuiven (zie paragraaf 2.2.3).

2.2.2 Beslissing gemeenteraad

Het Plan van Scholen vermeldt welke scholen bij de aanvang van het schooljaar voor bekostiging in aanmerking komen. De start van de bekostiging en dus de start van de nieuwe school kan uitsluitend plaatsvinden met ingang van 1 augustus van enig jaar. Het plan vermeldt verder de plaats van vestiging van de scholen, alsmede de te verwachten omvang.

Bij het beoordelen van verzoeken tot plaatsing op het Plan van Scholen toetst de gemeenteraad aan de hand van de door de aanvrager opgestelde prognose of de

² De regeling is te vinden in Staatscourant 20028 van 17 juli 2013.

vereiste stichtingsnorm wordt gehaald. Daargelaten of de aanvraag aan de stichtingsnorm voldoet, neemt de gemeenteraad in elk geval een openbare school op het plan op, indien binnen een afstand van 10 kilometer (gemeten over de weg) geen openbaar onderwijs aanwezig is. Deze verplichting vloeit voort uit de grondwettelijke zorgplicht voor een gemeente om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs (artikel 23 lid 4 van de Grondwet).

Als de gemeenteraad een verzoek tot plaatsing van een nieuwe school op het Plan van Scholen afwijst, dient de gemeenteraad die afwijzing ook te melden in het Plan van Scholen. De gemeenteraad dient te motiveren op welke gronden de aanvraag is afgewezen.

2.2.3 Scholen uit eerder Plan van Scholen

Het is denkbaar dat een nieuwe school op het Plan van Scholen is geplaatst, maar dat deze school op de datum van de start van de bekostiging nog niet de deuren kan openen. Bijvoorbeeld doordat de noodzakelijke huisvesting nog niet is geregeld. In dat geval neemt de gemeenteraad de school in het eerstvolgende Plan van Scholen weer op (artikel 82, eerste lid WPO). Dat gebeurt echter niet, indien:

- Het schoolbestuur, dat de aanvraag heeft

ingediend, de gemeenteraad verzoekt de school te laten vervallen;

- Naar het oordeel van de gemeenteraad bij de vaststelling van het Plan van Scholen zich omstandigheden hebben voorgedaan, waarvan de gemeenteraad niet op de hoogte was en die – als de gemeenteraad die omstandigheden wel had gekend – tot een ander besluit hadden geleid;
- Aan een bijzondere school het onderwijs niet is begonnen op 1 augustus van het tweede schooljaar volgend op het schooljaar, waarvoor de school het eerste voor bekostiging in aanmerking was gekomen.

2.2.4 Beroep tegen besluit gemeenteraad

Als de gemeenteraad weigert een openbare of bijzondere school in het Plan van Scholen op te nemen, kan de aanvrager tegen die weigering in beroep gaan bij de minister van OCW (artikel 80). Tegen de beslissing in beroep van de minister kan de aanvrager vervolgens beroep instellen bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Als de minister van OCW beslist dat het verzoek ten onrechte door de gemeenteraad is geweigerd – en die beslissing in beroep is onherroepelijk geworden – dan neemt de gemeenteraad de gevraagde school alsnog op in het eerstvolgende vast te stellen Plan van

Scholen. Dit geldt ook als de Raad van State uitspraak heeft gedaan en eenzelfde beslissing in beroep heeft uitgesproken

2.3 Goedkeuring Plan van Scholen door minister

Binnen twee weken na vaststelling van het Plan van Scholen door de gemeenteraad zendt het gemeentebestuur het plan ter goedkeuring naar de minister. Als de verstrekte gegevens niet toereikend zijn, deelt de minister dit vóór 15 september mede aan het college van B&W. De gemeente krijgt dan de gelegenheid om deze gegevens vóór 15 oktober in te leveren. Laat de gemeente dit na, dan behandelt de minister het verzoek om goedkeuring van het plan niet.

De minister neemt vóór 1 januari een besluit over het aan hem ter goedkeuring voorgelegde Plan van Scholen. Binnen twee weken na het genomen besluit zendt de minister een afschrift van dat besluit aan de gemeenteraad. Neemt de minister vóór 1 januari geen besluit, dan wordt hij geacht goedkeuring aan het plan te hebben verleend.

De minister kan besluiten het Plan van Scholen niet goed te keuren op grond van (een van) onderstaande overwegingen:

- De gemeenteraad heeft nagelaten een openbare

school op het plan te plaatsen terwijl er binnen 10 kilometer geen openbaar onderwijs is;

- De gemeenteraad heeft ten onrechte een openbare school op het plan geplaatst, terwijl niet is voldaan aan de norm dat er binnen 10 kilometer geen openbaar onderwijs is;
- Het is op grond van de verstrekte gegevens niet aannemelijk dat een nieuw te stichten school door het vereiste aantal leerlingen zal worden bezocht;
- De opgestelde prognoses voldoen niet aan de wettelijke eisen;
- De opgestelde prognoses zijn niet deugdelijk;
- Een school is weliswaar op het plan geplaatst, maar niet is aangegeven dat zij bij de aanvang van het eerstkomende schooljaar voor bekostiging in aanmerking komt.

Houdt de beslissing van de minister in dat een op het plan geplaatste school moet vervallen, dan brengt de minister binnen twee weken de indiener van de aanvraag daarvan op de hoogte. Tegen deze beslissing kan de aanvrager in beroep gaan bij de minister. Vervolgens kan de betrokkene tegen de beslissing op dat beroep zo nodig nog beroep instellen bij de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.4 Naar nieuw stelsel?

In verschillende paragrafen van dit hoofdstuk is

verwezen naar recente en komende wetgeving, waarbij het bestaande stelsel van het stichten van scholen op onderdelen wordt aangepast. Dat roept de vraag op of het wenselijk is het stelsel fundamenteel tegen het licht te houden in plaats van te volstaan met incidentele wettelijke aanpassingen. Een fundamentele herziening kan gerechtvaardigd zijn, gelet op demografische ontwikkelingen (krimp) en een mogelijke herijking van de invulling van het begrip richting.

In dat kader past ook de recente reactie van het kabinet op het rapport van de Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet. Dit rapport verscheen in april 2012.³

Daarnaast heeft de Tweede Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel over de fusietoets aan de minister van OCW gevraagd een rapport te laten uitbrengen over de vrijheid van het stichten van nieuwe scholen. Dit rapport – opgesteld door vier hoogleraren - is reeds in juni 2011 gepubliceerd.⁴

De hoogleraren stellen in hun rapport onder meer voor de positie van het openbaar onderwijs te versterken. Zij denken daarbij aan de volgende maatregelen:

- Het (weer) invoeren van het initiatiefrecht van ouders om openbare basisscholen te stichten;

- Het verlagen van de stichtings- en opheffingsnormen voor het openbaar onderwijs;
- Het waarborgen van een grote mate van onderwijskundige differentiatie tussen openbare scholen;
- Invoering van het principe dat in een nieuwbouwwijk de eerste school een openbare school dient te zijn.

De staatssecretaris heeft op 13 juli 2013 de reactie van het kabinet gegeven op het bovengenoemde rapport van de Onderwijsraad en het rapport van de vier hoogleraren.⁵ Staatssecretaris Sander Dekker schrijft in zijn reactie dat hij streeft naar een modernisering van het huidige bestel. Dat is volgens hem nodig, omdat Nederland anno 2013 niet meer hetzelfde is als het Nederland van 1917, toen artikel 23 het licht zag.

Dekker neemt van de Onderwijsraad het advies voor richtingvrije planning over. Het grondwetsartikel geeft schoolbesturen de vrijheid een school te stichten die aansluit bij hun overtuiging en levensvisie. Hoewel de samenleving sterk is gesecculariseerd, vindt de stichting van een bekostigde bijzondere school nog steeds plaats op basis van een erkende richting (zie paragraaf 2.1.5.2).

Terwijl steeds minder Nederlanders lid zijn van een kerk, hebben de meeste scholen nog steeds een

3 [Het rapport van de Onderwijsraad is hier te vinden.](#)

4 “Vrijheid van stichting” d.d. 14 juni 2011 door P.W.A. Huisman, M.T.A.B. Laemers, D. Mentink en P.J.J. Zootjens

5 De volledige reactie van het kabinet [kunt u hier lezen](#)

religieuze grondslag. De staatssecretaris vindt dit niet meer passen bij deze tijd. Hij wil daarom dat het mogelijk wordt om een nieuwe school te stichten zónder dat de richting daarbij een rol speelt. Wel verbindt hij daar scherpe voorwaarden aan. Zo moeten ouders de levensvatbaarheid van een school kunnen aantonen. Daarnaast moeten vraag en aanbod en concurrentie met andere scholen (zeker in gebieden met demografische krimp en daardoor dalende leerlingenaantallen) helder in beeld worden gebracht, voordat een nieuwe school mag worden opgericht.

Ouders krijgen het initiatiefrecht tot het stichten van een openbare school. De wetswijziging hiertoe is, zoals vermeld, al in werking getreden. Zij krijgen tevens meer inspraak bij de verzelfstandiging van een school en als het aan Dekker ligt ook bij de wijziging van de grondslag van de school. Voor dat laatste punt wil hij naar een systeem dat vergelijkbaar is met dat in het voortgezet onderwijs, waarbij niet hoeft te worden voldaan aan de stichtingsnorm. Slechts bij wijziging van openbaar naar bijzonder onderwijs dient er een ministeriële toets plaats te vinden.

Dekker onderkent voorts dat het uiteindelijke besluit bij het schoolbestuur blijft: het bestuur is en blijft primair verantwoordelijk voor de continuïteit, kwaliteit

en instandhouding van de afzonderlijke scholen en het geheel van scholen onder zijn bevoegd gezag.

Dekker is voorstander van het toepassen van de directe meting bij de stichting van scholen. Nu gebeurt dit nog met de indirecte meting, die doorgaans geen realistisch beeld geeft van de verwachte toestroom van leerlingen. De directe meting gaat uit van de daadwerkelijke animo onder ouders.

De staatssecretaris ziet het advies van de Onderwijsraad als een belangrijke bevestiging van het uitgangspunt dat het de taak van de overheid is om eisen te stellen aan de kwaliteit van het onderwijs. De bescherming van artikel 23 kan niet worden tegengeworpen als de kwaliteit van een school onder de maat is. In dat kader noemt hij de recente brief Versterking bestuurskracht onderwijs⁶, waarin hij en minister Jet Bussemaker aangeven onder meer de huidige aanwijzingsbevoegdheid in het funderend onderwijs te willen verbreden

Wat het leerlingenvervoer betreft is Dekker van mening dat dit niet meer van deze tijd is, maar hij wil nu nog geen maatregelen. De staatssecretaris wil daarmee wachten totdat de demografische krimp voorbij is en dan bezien, naar aanleiding van het dan ontstane

⁶ [Zie hier voor de Kamerbrief Versterking bestuurskracht onderwijs.](#)

scholenaanbod, hoe het leerlingenvervoer moet worden vormgegeven.

Evenmin wil de staatssecretaris vooralsnog een wijziging aanbrengen in de fusietoets. De Tweede Kamer is het echter niet eens met Dekker en heeft in juni 2014 enkele wijzigingen in die fusietoets afgedwongen. VOS/ABB is geen voorstander van de fusietoets in het funderend onderwijs. De fusieprocedure is op zichzelf al een zorgvuldige procedure, die niet ook nog een ministeriële toets noodzakelijk maakt. De fusietoets is er om te waarborgen dat de keuzevrijheid in het onderwijsaanbod niet wordt verstoord. De richtingvrije planning lijkt hier niet geheel mee in overeenstemming. Het is niet voor niets dat vier bijzonder hoogleraren Onderwijsrecht in hun voormelde rapport stellen dat de overheid zich door middel van de fusietoets op een ontoelaatbare wijze met de inhoud van het onderwijs bemoeit. De fusieprocedure en fusietoets wordt in hoofdstuk 10 nader besproken, evenals de aanstaande wijzigingen.

De staatssecretaris verwacht nog in deze kabinetsperiode (Rutte II) een wetsvoorstel in te dienen voor richtingvrije planning.



3. Opheffing van een school

Een school opent op enig moment haar deuren, maar aan haar bestaan kan ook een einde komen, gedwongen op grond van wet- en regelgeving of op vrijwillige basis. Opheffing van de school kan in de volgende vier situaties aan de orde zijn:

- Omdat de school zich drie achtereenvolgende jaren onder de opheffingsnorm bevindt;
- Omdat de school vijf jaar na de oprichting nog niet voldoet aan de vereiste stichtingsnorm;
- Als gevolg van een samenvoeging (fusie) met een of meer scholen;
- Vrijwillige opheffing.

De wet maakt in het kader van de opheffing van de school in terminologie een verschil tussen een openbare en een bijzondere school. Is opheffing van een school aan de orde, dan spreekt de wetgever bij een openbare school over ‘opheffing van de school’ en bij een bijzondere school over ‘beëindiging van de bekostiging’.

Dit onderscheid doet recht aan het grondrecht van de vrijheid van onderwijs. Na het beëindigen van de bekostiging van de bijzondere school behoudt het schoolbestuur immers de vrijheid om te besluiten desondanks de school in stand te houden en de school uit andere financiële bronnen te bekostigen.

Uit oogpunt van leesbaarheid spreekt de tekst hieronder uitsluitend over het opheffen of beëindigen van de school.

Centraal bij het opheffen van een school staat het begrip opheffingsnorm. De volgende paragraaf licht dat begrip toe.

3.1 Opheffingsnormen

Iedere gemeente heeft zijn eigen opheffingsnorm (artikel 154 WPO). Die opheffingsnorm vloeit voort uit toepassing van de volgende formule:

Opheffingsnorm = $0,6 \times (\text{leerlingdichtheid} : (0,15 + 0,0027 \times \text{leerlingdichtheid}))$.

De leerlingdichtheid is de uitkomst van het aantal 4- tot en met 11-jarigen in de gemeente gedeeld door het aantal vierkante kilometers van de gemeente.

De opheffingsnorm bedraagt minimaal 23 en maximaal 200 leerlingen.

Voor de periodieke vaststelling en publicatie van opheffingsnormen gelden dezelfde regels als voor de stichtingsnormen (zie paragraaf 2.1.6). De opheffingsnormen zijn dan ook terug te vinden

in de ministeriële regeling ‘Regeling aanpassing van de stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs in 2013’ van 8 december 2012. De regeling geldt voor de periode 1 augustus 2013 tot 1 augustus 2018.⁷

3.2 Splitsing gemeente (afzonderlijke opheffingsnormen)

Het college van B&W kan het grondgebied van de gemeente in twee stukken verdelen en voor elk deel een specifieke opheffingsnorm vaststellen. Het is zinvol van deze mogelijkheid gebruik te maken als de structuur van de gemeente daartoe aanleiding geeft. Denk bijvoorbeeld aan een gemeente met een grote stadskern in combinatie met een landelijk gebied met kleine kernen en/of buurtschappen. Voor de stadskern kan de gemeente dan een hogere opheffingsnorm vaststellen ten faveure van het landelijk gebied, waarvoor een lagere opheffingsnorm geldt, zodat besturen daar ook scholen in stand kunnen houden.

Een voorbeeld hiervan is Harlingen: de stad heeft een opheffingsnorm van 137 en het buitengebied 39.

Alle schoolbesturen (ook een stichting openbaar onderwijs) die in de desbetreffende gemeente één of meer scholen in stand houden, moeten instemmen met het splitsingsbesluit (artikel 155, eerste lid

WPO). Indien een schoolbestuur hier niet mee wil instemmen, kan het college van de minister verzoeken het beoogde besluit tot splitsing van het grondgebied te nemen.

Het door het college van B&W te nemen besluit heeft een levensduur van 20 jaar. Het college moet het besluit tot splitsing uiterlijk twee jaar voor het verstrijken van de vijfjaarlijkse periode (artikel 153, tweede lid WPO) nemen. De huidige vijfjaarlijkse termijn bestrijkt de periode van 1 augustus 2013 tot 1 augustus 2018.

Het college van B&W brengt binnen vier weken na het nemen van het splitsingsbesluit de minister hiervan op de hoogte. Vervolgens stelt de minister bij ministeriële regeling voor de twee gebiedsdelen een afzonderlijke opheffingsnorm vast.

De gemeenteraad kan vóór het verstrijken van de termijn van 20 jaar beslissen om op grond van bijzondere omstandigheden het besluit tot splitsing te wijzigen dan wel te beëindigen. Dit besluit van de gemeenteraad behoeft de goedkeuring van de minister. De genoemde bijzondere omstandigheden moeten betrekking hebben op nieuwe ontwikkelingen op het terrein van de ruimtelijke ordening, die niet

⁷ De regeling is te vinden in [Staatscourant 20028 van 17 juli 2013](#).

waren te voorzien op het tijdstip dat het college van B&W het splitsingsbesluit nam.

3.2.1 Beroepsmogelijkheden

Iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon, die rechtstreeks in zijn belang is getroffen, kan binnen een termijn van 30 dagen bij de Kroon in beroep gaan tegen een van de onderstaande beslissingen dan wel het uitblijven van dergelijke beslissingen.

- Weigering van het college van B&W om een besluit tot splitsing te nemen;
- Weigering van het college van B&W om de minister te verzoeken een besluit tot splitsing te nemen waarvoor de instemming van één of meer schoolbesturen ontbreekt;
- Het niet nemen van een besluit tot splitsing door het college van B&W binnen zes maanden na verzending van de laatste instemmende verklaring van de betrokken schoolbesturen;
- Het niet indienen door het college van B&W van een verzoek aan de minister om tot splitsing te besluiten binnen zes maanden nadat een schoolbestuur hiertoe een verzoek heeft verzonden aan het college van B&W.

3.3 Gemeentelijke herindeling

In het geval van een gemeentelijke herindeling

of een grenscorrectie stelt de minister nieuwe opheffingsnormen vast. Betreft het een gemeente met twee gesplitste gebiedsdelen, waarvoor afzonderlijke opheffingsnormen gelden, dan stelt de minister ook voor deze delen nieuwe opheffingsnormen vast (artikel 156 WPO).

In afwijking van de geldende regeling voor splitsing van de gemeente, zoals omschreven in artikel 155 WPO, kan het college van B&W binnen drie maanden na de herindeling een besluit nemen tot splitsing van de gemeente in twee gebiedsdelen. Vervolgens stelt de minister voor beide delen een opheffingsnorm vast.

De nieuwe opheffingsnormen voor de desbetreffende gemeente of delen daarvan treden in werking op 1 januari volgend op de datum van de gemeentelijke herindeling. Tot en met 31 december – voorafgaande aan die 1 januari – blijven de oude opheffingsnormen van kracht.

3.4 Peildatum en berekening aantal leerlingen

Het aantal leerlingen dat de school bezoekt, is bepalend voor de vraag of de school zich boven de opheffingsnorm bevindt. Peildatum daarvoor is 1 oktober. Het aantal leerlingen op 1 oktober wordt verhoogd met 3%. De uitkomst van deze berekening

dient men naar beneden af te ronden op een geheel getal (artikel 152 WPO).

3.5 Drie jaar onder opheffingsnorm

Opheffing van de school is aan de orde als de school drie jaar achtereenvolgend op 1 oktober onder de opheffingsnorm is gebleven die geldt voor de gemeente dan wel voor een deel van de gemeente (artikel 153, eerste lid WPO). Het betreft dus een aangesloten periode van drie jaren. Duikt een school twee jaar achtereenvolgend onder de opheffingsnorm, maar voldoet zij op 1 oktober van het derde jaar weer aan die norm, dan staat de teller weer op nul. De eerstvolgende keer dat deze school weer onder de opheffingsnorm terechtkomt, geldt dan als de eerste keer van een mogelijke nieuwe reeks van drie jaren. Bevindt de school zich op 1 oktober voor de derde achtereenvolgende keer onder de opheffingsnorm, dan krijgt op 1 augustus daaropvolgend de opheffing van de school haar beslag.

Als de school een nevenvestiging heeft, tellen de leerlingen van die nevenvestiging niet mee bij de toetsing of de school op 1 oktober boven of onder de norm zit. Voor de nevenvestiging geldt een afzonderlijke opheffingsnorm (zie paragraaf 3.8). Het voorschrift dat de school haar deuren moet

sluiten als zij drie achtereenvolgende jaren onder de opheffingsnorm is gebleven, geldt niet voor een pas gestichte school. Deze laatste school heeft immers van de wetgever de ruimte gekregen om binnen een termijn van vijf jaar de stichtingsnorm te halen.

Als Bijlage 1 is een stroomschema opgenomen voor de instandhouding van de school en de acties die (mogelijk) nodig zijn. Alle stappen die daarin worden besproken, worden nader uitgewerkt in de paragrafen hieronder.

3.6 Uitzonderingen die opheffing kunnen voorkomen

Als opheffing van de school dreigt, omdat de school voor de derde achtereenvolgende keer onder de opheffingsnorm komt, is het in een aantal gevallen nog mogelijk een beroep te doen op een uitzonderingssituatie die in de wet omschreven is. Het betreft de onderstaande gevallen:

- Het is de laatste school van een bepaalde richting;
- Het schoolbestuur kan gebruikmaken van het systeem van gemiddelde schoolgrootte;
- Het schoolbestuur kan besluiten de school samen te voegen met een andere school (scholenfusie), waarna de school verdergaat als nevenvestiging.

Vóór 1 februari voorafgaande aan 1 augustus van het jaar waarin de school opgeheven wordt, moet het schoolbestuur de minister melden dat het op een van deze uitzonderingssituaties een beroep doet.

3.6.1 Laatste school van een bepaalde richting

Opheffing van de school blijft achterwege, indien:

- De openbare of bijzondere school op 1 oktober van het derde achtereenvolgende schooljaar waarin de school onder de opheffingsnorm zit, ten minste 50 leerlingen telt én binnen een straal van 5 kilometer de enige openbare school of bijzondere school van de desbetreffende richting is.
- Voor de openbare school geldt, dat binnen 10 kilometer (gemeten over de weg) geen andere school aanwezig is, die openbaar onderwijs geeft én dat aan het geven van openbaar onderwijs behoefte bestaat.

3.6.2 Gemiddelde schoolgrootte

Het schoolbestuur kan één of meer scholen die zich onder de opheffingsnorm bevinden, in stand houden wanneer andere scholen van dit schoolbestuur een surplus aan leerlingen tellen. Dit noemen we het systeem van de gemiddelde schoolgrootte (artikel 157 WPO). Een schoolbestuur kan dit systeem zelf

toepassen binnen zijn eigen organisatie dan wel de toepassing realiseren in samenwerking met één of meer andere schoolbesturen.

3.6.2.1 Berekening gemiddelde schoolgrootte

- De gemiddelde schoolgrootte bedraagt 10/6 keer de opheffingsnorm van de desbetreffende gemeente. Is de opheffingsnorm bijvoorbeeld 174 leerlingen, dan is wettelijk bepaald dat de gemiddelde schoolgrootte altijd 290 leerlingen bedraagt.
- De gemiddelde schoolgrootte wordt vermenigvuldigd met het aantal scholen van het schoolbestuur.
- Het totale aantal leerlingen dat de scholen bezoekt, moet ten minste gelijk aan of hoger zijn dan de uitkomst van die vermenigvuldiging.

Voorbeeld:

Een schoolbestuur heeft vier scholen. De opheffingsnorm van de gemeente is 154 leerlingen.

School a	320 leerlingen
School b	326 leerlingen
School c	135 leerlingen
School d	270 leerlingen
Totaal	1051 leerlingen

- Gemiddelde schoolgrootte: $10/6 \times 154 = 257$ leerlingen
- Aantal scholen x gemiddelde schoolgrootte: $4 \times 257 = 1028$ leerlingen
- Vergelijking vermenigvuldiging met totale aantal leerlingen: 1051 groter dan 1028

School c bevindt zich onder de opheffingsnorm van 154 leerlingen maar kan blijven bestaan, omdat het totale aantal leerlingen (1051) hoger is dan de gemiddelde schoolgrootte van de vier scholen (1028).

Om het principe van de gemiddelde schoolgrootte te kunnen toepassen, gelden de volgende voorwaarden:

- De met opheffing bedreigde school moet ten minste 23 leerlingen hebben;
- Het schoolbestuur moet vóór 1 februari – voorafgaande aan 1 augustus waarop de school zou moeten stoppen – schriftelijk aan de minister melden, dat het een beroep doet op het systeem van de gemiddelde schoolgrootte.

Het schoolbestuur kan een net gestichte school, die een periode van vijf jaar heeft om aan de stichtingsnorm te voldoen, buiten de berekening van

de gemiddelde schoolgrootte houden. Voorwaarde is dan wel dat het schoolbestuur tijdig – dat wil zeggen vóór 1 februari – aan de minister meedeelt, dat het deze school buiten de berekening wil houden.

3.6.2.2 Gemiddelde schoolgrootte niet meer gehaald

Als op de teldatum 1 oktober het totale aantal leerlingen niet meer toereikend is om alle scholen met behulp van het systeem van de gemiddelde schoolgrootte in stand te houden, zal de school die onder de opheffingsnorm zit – mits deze ook daadwerkelijk drie achtereenvolgende jaren onder die norm gebleven is – met ingang van 1 augustus daaropvolgend moeten stoppen.

De situatie kan zich voordoen dat meer dan één school onder de opheffingsnorm in stand is gehouden met behulp van de gemiddelde schoolgrootte. Bijvoorbeeld twee scholen bevinden zich onder de opheffingsnorm. Wat dan te doen als het totale leerlingenaantal niet meer toereikend is? Moet het schoolbestuur dan beide scholen, die onder de opheffingsnorm vallen, met ingang van 1 augustus opheffen? Dat is niet het geval. Door één school te sluiten, is het immers wellicht weer mogelijk om aan de norm van de gemiddelde schoolgrootte

te voldoen. Die sluiting moet dan schriftelijk aan de minister worden gemeld. Gebeurt dit niet, dan valt wel op 1 augustus het doek voor die twee scholen.

De keuze ligt dus bij het schoolbestuur en kan in beginsel elke school binnen het bestuur betreffen. De voorwaarde is dat de sluiting ervoor zorgt dat de rest van de scholen met toepassing van de gemiddelde schoolgrootte in stand kan blijven.

Heet is van belang om de instandhoudingsmogelijkheden continu te monitoren. De opheffing zou tevens een fusie kunnen zijn om op die wijze fusiefaciliteiten te genereren, die nodig zijn om het personele overschot bij de daling van het aantal scholen financieel op te vangen. Door regelmatige monitoring kan al snel bekeken worden welke potentiële fusiepartners er zijn en of er nog een mogelijkheid is een nevenvestiging te realiseren. Tijdigheid zorgt doorgaans voor een meer gedegen en zorgvuldige procedure.

3.6.2.3 Samenwerkingsovereenkomst

Schoolbesturen kunnen ook besluiten om gezamenlijk het systeem van de gemiddelde schoolgrootte toe te passen (artikel 157, derde lid WPO). Dit is met name interessant voor eenpitters en schoolbesturen met een relatief laag aantal scholen. Daartoe sluiten zij een samenwerkingsovereenkomst. De wet stelt aan

die overeenkomst de volgende eisen:

- Alle scholen van elk schoolbestuur dat deelneemt in de overeenkomst, moeten zich bevinden in een gebied van aan elkaar grenzende gemeenten.
- Schoolbesturen moeten de overeenkomst aangaan voor een periode van ten minste tien jaar.
- Een schoolbestuur mag slechts aan één samenwerkingsovereenkomst deelnemen

3.6.2.4 Gewogen gemiddelde schoolgrootte

In paragraaf 3.6.2.1 is aan de hand van een voorbeeld het basismodel van de berekening van de gemiddelde schoolgrootte beschreven, te weten het schoolbestuur dat scholen bestuurt in één gemeente met één opheffingsnorm.

De situatie kan zich voordoen dat het schoolbestuur met verschillende opheffingsnormen te maken heeft als:

- De gemeente is gesplitst in twee gebiedsdelen die elk een afzonderlijke opheffingsnorm hebben en het schoolbestuur heeft in beide gebiedsdelen scholen staan.
- Het schoolbestuur scholen in verschillende gemeenten in stand houdt.

In dergelijke gevallen met uiteenlopende opheffingsnormen dient men een **gewogen** gemiddelde schoolgrootte te berekenen.

Voorbeeld van gemeente met twee gebiedsdelen:

Een schoolbestuur heeft vier scholen. De opheffingsnorm van de gemeente is in gebiedsdeel A 154 leerlingen en in gebiedsdeel B 45 leerlingen.

School a	320 leerlingen	Opheffingsnorm: 154
School b	326 leerlingen	Opheffingsnorm: 154
School c	40 leerlingen	Opheffingsnorm: 45
School d	95 leerlingen	Opheffingsnorm: 45
Totaal	781 leerlingen	

- Gewogen gemiddelde opheffingsnorm: $(154+154+45+45) : 4 = 100$
- Gemiddelde schoolgrootte: $10/6 \times 100 = 167$ leerlingen
- Aantal scholen x gemiddelde schoolgrootte: $4 \times 167 = 668$ leerlingen
- Vergelijking vermenigvuldiging met totale aantal leerlingen: 781 groter dan 668

School c, die zich onder de opheffingsnorm bevindt van zijn gebiedsdeel (45 leerlingen) kan dus in stand blijven.

Voorbeeld van schoolbestuur met scholen in verschillende gemeenten:

School 1 – gemeente A	320 leerlingen	Opheffingsnorm:154
School 2 – gemeente A	302 leerlingen	Opheffingsnorm:154
School 1 – gemeente B	44 leerlingen	Opheffingsnorm:53
School 1 – gemeente C	195 leerlingen	Opheffingsnorm:122
School 2 – gemeente C	240 leerlingen	Opheffingsnorm:122
Totaal	1101 leerlingen	

- Gewogen gemiddelde opheffingsnorm: $(154+154+53+122+122) : 5 = 121$
- Gemiddelde schoolgrootte: $10/6 \times 121 = 201$ leerlingen
- Aantal scholen x gemiddelde schoolgrootte: $5 \times 201 = 1005$ leerlingen
- Vergelijking vermenigvuldiging met totale aantal leerlingen: 1101 groter dan 1005

School 1 van gemeente B, die zich onder de opheffingsnorm bevindt van de gemeente (53 leerlingen), kan dus in stand blijven

3.7 Dispensatie opheffingsnorm 23 leerlingen

De opheffingsnorm bedraagt minimaal 23 leerlingen. Komt een school op 1 oktober onder dit aantal leerlingen en is het leerlingenaantal tevens drie jaren onder de gemeentelijke opheffingsnorm, dan eindigt het voortbestaan van deze school in beginsel op 1 augustus daaropvolgend. De gemiddelde schoolgrootte mag niet toegepast worden voor scholen met een leerlingenaantal beneden de 23.

De minister heeft sinds 1 november 2011 de bevoegdheid om desgevraagd te beslissen een school, die drie schooljaren onder de gemeentelijke opheffingsnorm én onder de norm van 23 leerlingen is gekomen, toch nog open te houden (artikel 157a WPO). Het schoolbestuur moet een verzoek daartoe vóór 1 februari voorafgaand aan 1 augustus waarop de school de deuren zou moeten sluiten, bij de minister indienen. Bij de beoordeling van een dergelijk verzoek spelen de antwoorden op onderstaande vragen een rol:

- Is de kwaliteit van de school voldoende?
- Is het perspectief aanwezig dat de school op enige termijn weer de norm van 23 leerlingen kan halen?
- Zijn er andere scholen in de omgeving aanwezig?

De minister besluit vóór 1 mei op het verzoek en bepaalt de omvang van de termijn waarin de school de gelegenheid krijgt de norm van 23 leerlingen weer te halen. Op verzoek van het schoolbestuur kan de minister die termijn eenmalig verlengen met maximaal de duur van de termijn, die in eerste aanleg aan de school is gegeven

3.8 Vorming nevenvestiging door fusie van een school

Dreigt de opheffing van een school, dan kan het schoolbestuur besluiten de school samen te voegen met een andere school. Daardoor kan het schoolbestuur het aanbod van onderwijs op de locatie van de op te heffen school handhaven in de vorm van een nevenvestiging. De fusie en vorming van de nevenvestiging kunnen alleen op 1 augustus plaatsvinden. Het schoolbestuur kan geen nevenvestiging stichten. De nevenvestiging kan uitsluitend ontstaan als gevolg van een fusie van scholen.

Het schoolbestuur moet vóór 1 februari voorafgaande aan 1 augustus waarop de school zal worden opgeheven, een verzoek bij de minister indienen om de school om te vormen tot een nevenvestiging. De minister beslist vóór 1 mei op dat verzoek.

Bij het starten van een nevenvestiging als gevolg van een fusie, moet het schoolbestuur aan een van de volgende voorwaarden voldoen:

- De nevenvestiging mag niet verbonden zijn aan een school, die het schoolbestuur met het systeem van de gemiddelde schoolgrootte in stand houdt.
- Het aantal leerlingen van de nevenvestiging bedraagt ten minste 23 en er is geen ander onderwijs (ongeacht de richting) binnen een straal van 2 kilometer.
- Het aantal leerlingen van de nevenvestiging bedraagt ten minste 50 en er is geen ander onderwijs van dezelfde richting binnen een straal van 3 kilometer.
- Het aantal leerlingen van de nevenvestiging bedraagt ten minste 23 en er is geen ander onderwijs van dezelfde richting binnen een straal van 5 kilometer.
- Binnen 10 kilometer van de openbare nevenvestiging, over de weg gemeten, is geen andere openbare school aanwezig.
- De nevenvestiging wordt onder de opheffingsnorm in stand gehouden met toepassing van het systeem van de gemiddelde schoolgrootte. Er kunnen dan niet meer nevenvestigingen worden gevormd dan het verschil tussen het totale aantal leerlingen van

de scholen gedeeld door 260 en het totale aantal leerlingen gedeeld door 290. Zie onderstaande voorbeeld.

Voorbeeld:

Een schoolbestuur heeft drie scholen in een gemeente met een opheffingsnorm van 160 leerlingen:

School a	310 leerlingen
School b	315 leerlingen
School c (zit onder de norm)	155 leerlingen
Totaal	780 leerlingen

De gemiddelde schoolgrootte is $10/6 \times 160 = 266$. Het totale aantal leerlingen (780) is niet toereikend om drie scholen in stand te houden. Het vereiste aantal van $3 \times 266 = 798$ leerlingen wordt niet gehaald. Met behulp van de gemiddelde schoolgrootte mag het schoolbestuur dus twee scholen in stand houden.

Het schoolbestuur moet nu één school opheffen. Mag een van de scholen via fusie omgevormd worden tot een nevenvestiging?

Totale aantal leerlingen: $780 : 260 = 3$

Totale aantal leerlingen: $780 : 290 = 2,6 = 2$

(afroeden naar beneden)

Het verschil is 1. Het schoolbestuur mag één nevenvestiging vormen.

Voldoet een bestaande nevenvestiging op 1 oktober aan de hierboven genoemde voorwaarden en wil het schoolbestuur de nevenvestiging ook het volgende schooljaar in stand houden, dan moet het schoolbestuur dit vóór 1 februari schriftelijk aan de minister kenbaar maken (artikel 158, derde lid WPO). Laat het schoolbestuur deze mededeling na of dient het schoolbestuur het verzoek te laat in, dan vervalt de bekostiging van de nevenvestiging.

Verlies brinnummer

Fuseren twee scholen, dan wordt formeel één school opgeheven. Het brinnummer van deze school vervalt. Het is niet zo dat het schoolbestuur dit brinnummer kan bewaren en naar eigen inzicht kan koppelen aan een nevenvestiging of dislocatie binnen de eigen organisatie.

Als Bijlage 2 is een stroomschema opgenomen dat laat zien of er een nevenvestiging kan worden gevormd.

3.8.1 Nevenvestiging en gemiddelde schoolgrootte

Voor een nevenvestiging geldt de wettelijke opheffingsnorm niet. De nevenvestiging kan slechts blijven bestaan door te voldoen aan één van de

hierboven genoemde voorwaarden. In beginsel zal een nevenvestiging gevormd worden wanneer de nevenvestiging voldoet aan één van de eerste vier voorwaarden: die waarin een getalsnorm en een afstandsnorm is genoemd. Kan de nevenvestiging daar niet meer aan voldoen, dan kan zij vaak nog gehandhaafd blijven met behulp van toepassing van het systeem van de gemiddelde schoolgrootte. Dit is de vijfde voorwaarde.

In dat geval geldt de volgende formule:

$$\frac{\text{totale aantal leerlingen}}{\text{aantal zelfstandige scholen} + 1 \text{ nevenvestiging}}$$

Voorbeeld:

Een schoolbestuur in een gemeente met opheffingsnorm 156 heeft tien scholen en twee nevenvestigingen met in totaal 3100 leerlingen. De gemiddelde schoolgrootte is dan $10/6 \times 156 = 260$.

Gemiddelde schoolgrootte nevenvestigingen:
 $3100 : 11 = 281$

Het getal van 281 voldoet aan de norm van 260 leerlingen. Het schoolbestuur kan de nevenvestigingen in stand houden

3.8.2 Einde nevenvestiging

In het geval een nevenvestiging drie

achtereenvolgende jaren op 1 oktober aan geen enkele van de hierboven genoemde voorwaarden voldoet, dan wordt de nevenvestiging opgeheven op 1 augustus daaropvolgend. Dit betekent in de praktijk dus dat wanneer de nevenvestiging niet meer in stand gehouden kan worden door de gemiddelde schoolgrootte, deze pas na het derde jaar waarin dit het geval is, gesloten zal worden.



4. Verzelfstandiging van een dislocatie/nevenvestiging

4.1 Wat wordt verstaan onder een dislocatie?

Een dislocatie is een deel van de school, dat op een ander adres is gevestigd dan het hoofdgebouw van de school. De start van de dislocatie vindt zijn grond in het feit dat in het hoofdgebouw ruimtegebrek is, waardoor uitgeweken moet worden naar een ander gebouw om de leerlingen adequaat te kunnen opvangen. Daarnaast kan het soms de wens zijn van een schoolbestuur onderwijs aan te bieden in een nieuwbouwwijk waar het stichten van een (officiële) school niet mogelijk is. Een dislocatie is geen wettelijke onderwijsseenheid. De wet kent dan ook geen getalsnormen of procedures voor het starten van een dislocatie.

Bij het starten van een dislocatie is er een relatie met de gemeentelijke zorgplicht om te voorzien in adequate onderwijshuisvesting voor de leerlingen. Dat betekent dat de regeling van de dislocatie een zaak is tussen de gemeente en het schoolbestuur. Normen en procedures voor het starten van een dislocatie ('een voor tijdelijk gebruik bestemde voorziening'), zijn dan ook bepaald in de verordening onderwijshuisvesting, die door de gemeenteraad is vastgesteld. Deze verordening staat meestal op de website van de gemeente.

Een dislocatie is iets anders dan een nevenvestiging. De leerlingen van de dislocatie worden toegerekend aan de hoofdvesting. Voor de instandhouding van een dislocatie ontvangt de school geen extra bekostiging van het Rijk. Overigens geldt dat het schoolbestuur ook aan een nevenvestiging een dislocatie kan verbinden.

De start van een dislocatie is nogal eens aan de orde wanneer er een nieuwbouwwijk in een gemeente wordt gerealiseerd. Het potentieel aan leerlingen is in de nieuwbouwwijk in het begin (nog) te klein om een zelfstandige school te stichten. Maar het kan ook zijn dat het niet mogelijk is om een zelfstandige school in de nieuwbouwwijk te stichten omdat bij het berekenen van de prognose de leerlingen van een nabije school van dezelfde richting niet meegeteld mogen worden. Dan is het starten van een dislocatie als onderdeel van een reeds bestaande school een tijdelijke oplossing. Het kan gebeuren dat zo'n dislocatie in de loop der jaren qua omvang uitgroeit tot een volwaardige school.

Hoewel VOS/ABB het toejuicht dat sommige besturen overwegen in nieuwbouwwijken een dislocatie te openen, is het goed de voor- en nadelen op een rijtje te zetten en goed in overleg te treden met de

gemeente en overige schoolbesturen. Een overzicht van voor- en nadelen:

Voordelen:

- Beter aanbod openbaar onderwijs
- Openbaar onderwijs wordt bereikbaar in de wijk
- Het marktaandeel van het bestuur neemt toe
- Minder reisafstand voor ouders en kinderen
- Ontlasting van overvolle scholen in andere wijken

Nadelen:

- De ‘vaste-voetbesteding’ ontbreekt en dit zal een financiële uitdaging bieden.
- De directievoering is vaak lastig: het wordt nooit een zelfstandige school
- Een adequate groepsindeling is vaak beperkt mogelijk
- Onvoldoende uitstraling, omdat men vaak weinig wil investeren in een gebouw dat bedoeld is als tijdelijke voorziening

Het komt wel voor dat twee scholen fuseren vanwege het lage leerlingenaantal van de ene school, terwijl beide locaties wel in stand worden gehouden. De opgeheven school fungeert dan als dislocatie. Vaak lijkt het een volwaardige school doordat er 8 leerjaren aangeboden wordt. Wanneer dan het leerlingenaantal

weer (exponentieel) stijgt, zou een dito bekostiging wenselijk zijn

4.2 Verzelfstandiging

Wanneer de dislocatie/nevenvestiging in de loop der jaren qua omvang uitgroeit tot (weer) een volwaardige school, ontstaat ook de wens voor bekostiging als volwaardige school. De wetgever heeft hierop geanticipeerd. Met het oog op dergelijke zelfstandige en grote dislocaties of nevenvestigingen is het sinds 1 augustus 2012 wettelijk mogelijk – onder bepaalde voorwaarden – een nevenvestiging of dislocatie met toestemming van de minister van OCW om te zetten in een zelfstandige school met een eigen brinnummer.

Artikel 84a van de Wet op primair onderwijs (WPO) regelt de verzelfstandiging van een dislocatie. De procedure lijkt erg op die van het stichten van een school. De minister beslist over het verzoek tot verzelfstandiging op basis van een prognose en de telgegevens van de verschillende vestigingen. Met name dient aangetoond te worden dat de verzelfstandigde school nog 15 jaar aan de stichtingsnorm zal voldoen. Daarnaast moet aangetoond worden dat de overblijvende school nog 15 jaar boven de opheffingsnorm zal blijven.

Omdat de verzelfstandiging van een dislocatie of nevenvestiging formeel het stichten van een school betreft, is derhalve ook de procedure dezelfde en zijn er dezelfde documenten voor benodigd. De barrière die artikel 78 WPO⁸ opwerpt bij de verzelfstandiging is weggenomen, maar voor het overige blijft het nog steeds de stichting van een brinnummer en gelden dus dezelfde vereisten als bij een geheel nieuwe school.

Het verschil met de stichting van een nieuwe school is dat je de leerlingen die de dislocatie bezoeken wel meetelt in de prognoses. Bij de stichting van een geheel nieuwe school, kan dat natuurlijk niet.

Voorbeeld

Stichtingsnorm:	200
Leerlingen dislocatie/ plaatsruimte dislocatie:	200
Prognose:	300
Leerlingen dislocatie/ plaatsruimte dislocatie:	200 -/- -----
Meetellende leerlingen:	100

In bovenstaand voorbeeld tellen 100 leerlingen mee

voor de toets aan de stichtingsnorm zodat men 100 leerlingen tekort komt om de dislocatie om te kunnen zetten in een zelfstandige school. De wet heeft nu die barrière weggenomen waardoor je die 200 wel mag meetellen.

De prognose wordt gemaakt op de volgende wijze. In de hele gemeente volgt in totaal een X-aantal leerlingen openbaar primair onderwijs en een Y-aantal leerlingen primair onderwijs. Die twee waarden tegen elkaar afgezet geeft aldus een belangstellingspercentage openbaar onderwijs voor de betreffende gemeente. De waarde X behelst dus ook de leerlingen op de dislocatie.

In het voedingsgebied van de dislocatie dient de basisgeneratie bepaald te worden en dat zijn alle kinderen van 4 tot en met 11 jaar en 30% van de 12-jarigen. Dat wordt voorts geprognoseerd voor de komende 15 jaar. Die waarden vermenigvuldigd je met 95% omdat niet alle kinderen het reguliere basisonderwijs volgen. De waarden die je dan krijgt (de 'basisgeneratie'), vermenigvuldigd je met het in de vorige alinea genoemde belangstellingspercentage. Zo kom je op de aantallen leerlingen die verwacht worden de komende 15 jaar de dislocatie te bezoeken

⁸ Artikel 78: Bij de berekening van het aantal leerlingen dat een openbare of een bijzondere school zal bezoeken, worden niet meegeteld leerlingen die wonen binnen redelijke afstand van een openbare school, onderscheidenlijk van een bijzondere school van de desbetreffende richting of richtingen en voor wie op die school plaatsruimte aanwezig is.

volgens de benodigde prognose.

De barrière die artikel 78 opwerpt, hoeft aldus niet toe te passen. Echter, wel dien je overeenkomstig dit artikel andere waarden van de uitkomst af te halen. De leerlingen in het voedingsgebied van de dislocatie die buiten het voedingsgebied openbaar onderwijs volgen, mag je niet meetellen, wat ook wel logisch is, want ze bezoeken de dislocatie ook niet. Voorts dien je de leegstand bij de overige openbare scholen in de gemeente ervan af te halen. Wanneer de overige openbare scholen zoveel leegstand hebben als de dislocatie aan leerlingen huisvest, is er geen behoefte aan een extra school, want er is genoeg 'plaatsruimte' elders. Dit dien je dus ook mee te nemen. Ook wanneer deze twee zaken van artikel 78 (die je dus wel meeneemt) een waarde nul hebben, dient er aandacht aan besteed te worden in de prognoses die nodig zijn voor het verzoek tot verzelfstandiging.



5. Omzetting van een school

Het schoolbestuur kan een openbare school omzetten in een bijzondere school of omgekeerd. Een omzetting kan men uitsluitend realiseren per 1 augustus van enig jaar. De minister moet met die omzetting instemmen (artikel 84 WPO). Het schoolbestuur dient daartoe vóór 1 februari voorafgaande aan 1 augustus een verzoek in tot goedkeuring van die omzetting bij de minister. Van belang is dat de gemeenteraad ook moet instemmen met een vermindering van het aantal openbare scholen op zijn grondgebied (artikel 159 WPO). Het openbare schoolbestuur moet – alvorens te starten met de omzettingsprocedure – zich ervan vergewissen, dat de gemeenteraad hiermee instemt.

Omzetting houdt formeel in dat de openbare school wordt opgeheven onder de gelijktijdige stichting van een nieuwe bijzondere school. Dit is een bijzondere vorm van stichten van een nieuwe school, die buiten de reguliere procedure van vaststelling van het Plan van Scholen om verloopt. Het betrokken schoolbestuur kan rechtstreeks de minister om toestemming vragen. Omdat er sprake is van het stichten van een nieuwe school moet de om te zetten school voldoen aan de stichtingsnorm. Het schoolbestuur moet dit aantonen aan de hand van een prognose, zoals omschreven in artikel 75 WPO.

Wanneer het schoolbestuur toestemming vraagt voor omzetting van een bijzondere school in een openbare school, maar de school voldoet niet aan de stichtingsnorm, dan kan de minister toch met het verzoek instemmen. Voorwaarde is dan dat binnen een afstand van 10 kilometer (over de weg gemeten) geen school aanwezig is waar openbaar onderwijs wordt gegeven.

In paragraaf 2.4 is reeds naar voren gekomen dat het kabinet voornemens is het stelsel op wat punten te wijzigen. Deze plannen behelzen ook de omzetting van een school, het ‘van kleur verschieten’ zoals de staatssecretaris dit noemt. De staatssecretaris heeft voor ogen dat slechts nog de goedkeuring van de minister van OCW benodigd zal zijn. Het voldoen aan de stichtingsnorm wordt alsdan dus losgelaten.

Een wetsvoorstel wordt in het schooljaar 2014/2015 verwacht. Inwerkingtreding wordt beoogd per 1 augustus 2016.



6. Verplaatsing en verhuizing van een school

De begrippen verhuizing en verplaatsing van een school moet men nadrukkelijk van elkaar onderscheiden.⁹ Van verhuizing is sprake als de school een andere vestiging betreft binnen haar eigen (niet gewijzigde) voedingsgebied. In dat geval kan volstaan worden met een schriftelijke mededeling aan DUO.

Vindt de verhuizing van de school echter over een grotere afstand plaats, waarbij de school buiten haar voedingsgebied treedt, dan is er sprake van een verplaatsing. Voor verplaatsing van de school is toestemming van de minister vereist (artikel 84, tweede lid WPO). De wetgever beschouwt verplaatsing in het kader van dit wetsartikel als het stichten van een nieuwe school. Het schoolbestuur moet in dit geval ook een leerlingenprognose aan de minister overleggen. De minister toetst aan de stichtingsnorm. Ook hier geldt weer voor het openbaar onderwijs, dat de school de stichtingsnorm niet hoeft te halen, indien ten opzichte van de locatie waar de openbare school naar verplaatst wordt, geen andere openbare school aanwezig is binnen 10 kilometer (gemeten over de weg).

Net als voor de omzetting van een school wordt ook voor de verplaatsing van een school een wetsvoorstel

voorbereid dat deze procedure zal versoepelen. Vergelijkbaar aan de omzetting zal dan voor een verplaatsing slechts de goedkeuring van de minister van OCW benodigd zijn. Dit zal waarschijnlijk in hetzelfde wetsvoorstel als de omzetting worden meegenomen.

⁹ Zie voor een omschrijving van de begrippen verplaatsing en verhuizing ook de circulaire van DUO/CFI van 9 februari 1997 (gepubliceerd in Gele Katern nr. 6, d.d. 25 februari 1998).



7. Samenwerkingschool

In 2006 is artikel 23 van de Grondwet zodanig gewijzigd, dat er geen grondwettelijk beletsel is om in de onderwijswetten een regeling inzake de samenwerkingschool op te nemen. Een wetsvoorstel tot aanpassing van de WPO, WEC en WVO is in september 2009 door de toenmalige regering bij het parlement ingediend. Op 24 mei 2011 heeft de Eerste Kamer met het wetsvoorstel ingestemd. De wettelijke wijziging is per 1 september 2011 in werking getreden. Sinds die datum is de samenwerkingschool dus mogelijk. Op 1 augustus 2013 waren er welgeteld twee samenwerkingscholen gevormd met gebruikmaking van het nieuwe artikel 17d WPO.

7.1 Karakteristiek samenwerkingschool

Kernpunt van de samenwerkingschool is dat binnen de poorten van één school zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven. De wijze waarop de school dat organisatorisch invult, laat de wet over aan het bestuur van de school. Het kan zijn dat 'openbare' en 'bijzondere' leerlingen door elkaar in de klas zitten, maar het is ook denkbaar dat het bestuur – mits de aantallen leerlingen dat toelaten – aparte 'openbare' en 'bijzondere' klassen maakt.

Wettelijk is verankerd, dat een samenwerkingschool toegankelijk is voor alle leerlingen zonder onderscheid naar godsdienst of levensovertuiging. Het personeel dat op een samenwerkingschool werkt, is daar benoemd

krachtens een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht.

Men kan een samenwerkingschool niet stichten. Stel, een gemeente ontwikkelt een nieuwbouwwijk waar onvoldoende populatie is om tot de stichting van een zelfstandige openbare en/of bijzondere school te komen. Dan kan men niet besluiten tot stichting van een samenwerkingschool, waarin zowel openbaar als bijzonder onderwijs wordt gegeven. Het gebruik van de samenwerkingschool is door de wetgever nadrukkelijk beperkt tot die situaties, waarin de continuïteit van het openbaar of bijzonder onderwijs verloren dreigt te gaan.

Dreigt één of meer scholen onder de opheffingsnorm te komen, dan kunnen de besturen van de betrokken openbare en bijzondere scholen via fusie van die scholen een samenwerkingschool vormen. Het bestuur van de met opheffing bedreigde school moet aan de hand van een prognose aantonen, dat binnen een termijn van zes jaar de school dreigt te worden opgeheven.

In het schooljaar 2013-2014 heeft de Tweede Kamer meermalen gediscussieerd over de status van de samenwerkingschool en de wens tot versoepeling van de wetgeving tot vorming van de samenwerkingschool. Er is uiteindelijk besloten tot versoepeling, maar hoe is nog niet duidelijk. Hiervoor zal ook een nieuw wetsvoorstel

worden voorbereid en voor de inwerkingtreding is 1 augustus 2016 beoogd.

7.2 Bestuursvorm

De samenwerkingschool wordt in stand gehouden door een stichting. Er zijn twee varianten denkbaar om vorm te geven aan zo'n stichting:

1. De betrokken schoolbesturen richten een nieuwe stichting op waardoor een eenpitter ontstaat.
2. De samenwerkingschool wordt gekoppeld aan een reeds bestaande stichting.

Ad 1 Het bestuur van de openbare school en het bestuur van de bijzondere school dragen elk hun school over aan de nieuw op te richten stichting, waarvan het statutaire doel is het in stand houden van een samenwerkingschool (artikel 17d WPO). De statuten van de stichting moeten voorzien in een evenwichtige zeggenschapsverdeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs.

De gemeenteraad en de rechtspersoon, die vóór de fusie tot samenwerkingschool de bijzondere school in stand hield, oefenen op de stichting toezicht uit. Die toezichthoudende rol komt onder meer tot uitdrukking in de onderstaande bevoegdheden, die deel uitmaken van de statuten van de stichting:

- Gemeenteraad en rechtspersoon benoemen de bestuursleden van de stichting;
- Overdracht, opheffing of fusie van de samenwerkingschool is pas mogelijk na instemming van de gemeenteraad en de rechtspersoon;
- Een wijziging van de statuten behoeft de instemming van de gemeenteraad en de rechtspersoon;
- Bij ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet kunnen de gemeenteraad en de rechtspersoon – voor zover het gaat om het openbaar onderwijs dan wel het bijzonder onderwijs – maatregelen nemen om de continuïteit van dat onderwijs te waarborgen.

Gemeenteraad en rechtspersoon kunnen besluiten op 1 augustus van enig jaar de samenwerking te beëindigen. Hebben het gemeentebestuur en de rechtspersoon meningsverschillen over het uitvoeren van het toezicht dan wel over de interpretatie van de statuten van de stichting, dan leggen zij dit meningsverschil voor aan een door hen in te stellen geschillencommissie.

Ad 2 De betrokken schoolbesturen hoeven de na fusie ontstane samenwerkingschool niet door een nieuw op te richten rechtspersoon in stand te laten houden. Ook een bestaand schoolbestuur kan die taak op zich nemen. Voorwaarde is dan wel dat het bestuur de statuten van die reeds bestaande stichting zodanig aanpast, dat

de statuten voldoen aan de wettelijke eisen inzake de samenwerkingschool (dus aan de eisen van artikel 17d WPO).

Echter, de huidige voorwaarden zorgen er wel voor dat dit slechts onder het bijzondere schoolbestuur kan. De samenwerkingschool kan wettelijk gezien niet onder het openbare schoolbestuur worden gebracht. Alle personen die werkzaam zijn op de samenwerkingschool moeten benoemd zijn in een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht. Dit is niet mogelijk bij een openbaar schoolbestuur. Dit zou slechts mogelijk zijn bij een gelijktijdige omvorming naar een samenwerkingsbestuur. Dit zorgt dan tevens voor een wijziging van de rechtspositie van alle bij het openbare schoolbestuur werkende personeelsleden. Het openbare schoolbestuur valt dan onder de regels van een samenwerkingsbestuur waardoor het toezicht tevens wijzigt. Dit toezicht op het openbaar onderwijs zal niet meer sec bij het gemeente liggen.

In de praktijk komen we tegen dat dit een fusie en vorming van de samenwerkingschool kan tegenhouden en het druist in tegen één van de uitgangspunten van de regeling, namelijk 'het voorkomen dat openbaar onderwijs soms verdwijnt'. Derhalve heeft VOS/ABB bij het kabinet aangedrongen op aanpassing van de wetgeving rondom de samenwerkingschool, zodanig

dat het ook mogelijk wordt voor openbare schoolbesturen om een samenwerkingschool te besturen.

De staatssecretaris heeft in zijn beleidsvisie van mei 2013 over krimp gehoor gegeven aan de oproep van VOS/ABB. Hij heeft aangekondigd een wetsvoorstel in te dienen dat onder meer beoogt de wet zodanig te wijzigen dat openbare schoolbesturen in de toekomst ook samenwerkings scholen onder zich kunnen hebben. Daartoe zal hij tevens voorstellen het doelstellingsvereiste van artikel 48 WPO te wijzigen. Ter inkleding van een dergelijk wetsvoorstel heeft hij ook advies gevraagd aan het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (NCOR). Het NCOR adviseerde in het begin van 2014 kort gezegd dat een samenwerkings school alleen onder een samenwerkingsbestuur kan vallen en grondwettelijk gezien niet onder een sec openbaar of een sec bijzonder bestuur kan vallen. Dekker nam dit advies niet over en heeft in zijn brief met de uitwerking van beleid van de aanpak van leerlingendaling aangegeven het toch anders te willen doen. Hij wil het toezicht op de identiteit op schoolniveau regelen, waardoor het mogelijk wordt dat ofwel een openbaar ofwel een bijzonder schoolbestuur de samenwerkings school in stand houdt. Het is afwachten hoe een en ander uiteindelijk in een wetsvoorstel zal worden opgenomen.



8. Speciaal basisonderwijs

Speciale scholen voor basisonderwijs vallen weliswaar onder de Wet op het primair onderwijs, maar voor deze scholen heeft de wetgever een aantal afwijkende regels vastgesteld.

8.1 Stichten

Het stichten van een speciale school voor basisonderwijs verloopt niet via het Plan van Scholen, zoals te doen gebruikelijk bij het reguliere basisonderwijs (zie paragraaf 2.1).

De wet kent voor de speciale school voor basisonderwijs geen stichtingsnormen. Een bestuur dat een speciale school voor basisonderwijs wil stichten, kan rechtstreeks een verzoek tot bekostiging bij de minister indienen. De wet stelt niet een bepaalde datum waarvoor een aanvraag bij de minister moet zijn ingediend. De bekostiging kan uitsluitend starten op 1 augustus van enig jaar.

De minister beslist positief over een aanvraag, indien:

- De schoolbesturen in het samenwerkingsverband met het verzoek instemmen;
- Het samenwerkingsverband meer dan de helft van de basisscholen omvat in een nieuwbouwoecatie van ten minste 15.000 woningen of in aangrenzende gebieden, waar binnen tien jaar in totaal ten minste

15.000 woningen worden gebouwd;

- Het samenwerkingsverband nog niet over een speciale school voor basisonderwijs beschikt; en
- Als gevolg van de oprichting van een samenwerkingsverband niet een reeds bestaand samenwerkingsverband onder de norm van 2000 leerlingen terecht zou komen.

8.2 Opheffen

De wet heeft geen opheffingsnormen voor de speciale school voor basisonderwijs vastgesteld. In het geval een schoolbestuur besluit tot vrijwillige opheffing van een openbare speciale school voor basisonderwijs of een nevenvestiging daarvan, dan moet de gemeenteraad daar uiteindelijk over besluiten (artikel 162 WPO).

Betreft de opheffing de laatste speciale school voor basisonderwijs in een samenwerkingsverband, dan is de goedkeuring van de minister vereist. De minister kan die goedkeuring geven, mits:

- In een adequate onderwijskundige opvang van leerlingen wordt voorzien en de inspectie hierover een positief advies heeft uitgebracht; en
- alle schoolbesturen in het samenwerkingsverband ermee hebben ingestemd dat het

samenwerkingsverband geen speciale school voor basisonderwijs meer heeft

8.3 Omzetten

Een schoolbestuur kan een openbare speciale school voor basisonderwijs omzetten in een bijzondere school of omgekeerd. Een omzetting is uitsluitend te realiseren per 1 augustus van enig jaar. De minister moet met die omzetting instemmen (artikel 88 WPO). Het schoolbestuur dient daartoe vóór 1 februari voorafgaande aan 1 augustus een verzoek tot goedkeuring van die omzetting in bij de minister.

Omzetting houdt formeel in, dat de openbare school wordt opgeheven onder gelijktijdige stichting van een nieuwe bijzondere school. In tegenstelling tot de omzetting van een reguliere basisschool toetst de minister niet of de school aan de stichtingsnorm voldoet. Immers het speciaal basisonderwijs kent geen stichtingsnormen.

Ook in het geval van verandering van richting (de school wordt bijvoorbeeld omgezet van katholiek in algemeen bijzonder) is toestemming van de minister vereist op grond van artikel 88 WPO.

8.4 Verplaatsen

Wil het schoolbestuur de speciale school voor

basisonderwijs verplaatsen¹⁰, dan is daarvoor op grond van artikel 88 WPO toestemming van de minister nodig. Bij de toetsing van de aanvraag gaat de minister na of binnen het betrokken samenwerkingsverband sprake blijft van een goede bereikbaarheid van de speciale scholen voor basisonderwijs

8.5 Nevenvestiging

Een speciale school voor basisonderwijs kan over een nevenvestiging beschikken (artikel 89 WPO). Ook hier geldt – net als in het geval van een reguliere basisschool – dat het schoolbestuur niet een nevenvestiging kan stichten, maar dat de nevenvestiging slechts het resultaat kan zijn van een fusie met een andere school per 1 augustus.

Het schoolbestuur moet de omvorming van een school tot nevenvestiging vóór 1 februari bij de minister melden. De minister maakt voor 1 mei aan het schoolbestuur bekend of de nevenvestiging voor bekostiging in aanmerking komt.

Een besluit tot vrijwillige opheffing van een nevenvestiging van een openbare speciale school voor basisonderwijs is voorbehouden aan de gemeenteraad (artikel 162 WPO).

¹⁰ Zie voor een definitie van het begrip verplaatsing hoofdstuk 6.



9. Internationaal georiënteerd basisonderwijs

Het Nederlandse onderwijsbouwwerk kent ook internationaal georiënteerd basisonderwijs (IGBO), dat onderwijs verzorgt aan kinderen van buitenlandse ouders die gedurende een bepaalde tijd in of nabij Nederland werkzaam zijn. Ook kinderen van Nederlandse ouders die in het buitenland hebben gewerkt en die meer dan twee jaar in het buitenland onderwijs hebben gevolgd, komen in aanmerking voor IGBO. Een derde deel van de doelgroep bestaat uit Nederlandse kinderen van wie vaststaat dat ten minste een van de ouders binnen twee jaar voor ten minste twee jaar in het buitenland gaat werken, waarbij het kind meeverhuist naar het buitenland.

Voor het stichten van deze internationale scholen bestonden tot voor kort geen expliciete wettelijke regels. Daar komt nu verandering in. In de zomer van 2011 heeft de minister van OCW bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend ter regeling van het IGBO. Aan de WPO wordt onder meer een nieuw artikel (artikel 85a) toegevoegd, dat de bekostiging van het IGBO regelt.

Deze regeling ziet er als volgt uit:

- De internationale school heeft de status van een afdeling en kan slechts worden verbonden aan een

bestaande reguliere basisschool;

- Het bevoegd gezag van de betreffende basisschool dient vóór 1 oktober bij de minister van OCW een aanvraag in;
- De minister besluit vervolgens vóór 1 januari daaropvolgend of de gevraagde afdeling IGBO voor bekostiging in aanmerking komt;
- Bij een positief besluit kan de afdeling op 1 augustus daaropvolgend van start gaan;
- Het bevoegd gezag dient bij zijn aanvraag een prognose te overleggen, waaruit – op basis van statistische gegevens – blijkt dat de afdeling binnen vijf schooljaren door ten minste 80 leerlingen zal worden bezocht. Bij de beoordeling van de aanvraag kijkt de minister tevens naar een evenwichtige spreiding van basisscholen met een IGBO-afdeling. Ook hier geldt weer, dat leerlingen, voor wie op redelijke afstand plaatsruimte op een bestaande IGBO-afdeling beschikbaar is, niet meegeteld mogen worden bij het opstellen van de prognose.

De bekostiging van de afdeling IGBO eindigt in het geval het aantal leerlingen gedurende drie achtereenvolgende schooljaren op de teldatum 1 oktober telkens minder dan 30 bedraagt.



10. Fusietoets

Fusies in het onderwijs zijn onderworpen aan een fusietoets. Deze wettelijke regeling, die op 1 oktober 2011 in werking is getreden, leidt tot twee verplichtingen. Op de eerste plaats moeten schoolbesturen alvorens een besluit tot fusie te nemen, een fusie-effectrapportage opstellen. Op de tweede plaats schrijft de wet voor dat voor een fusie in beginsel de toestemming van de minister van OCW is vereist

10.1 Het begrip fusie

De wet maakt onderscheid tussen twee verschillende vormen van fusies: een institutionele fusie en een besturenfusie. Beide vormen vallen onder de werking van de Wet fusietoets in het onderwijs.

Institutionele fusie

De institutionele of scholenfusie is een samenvoeging van twee of meer scholen tot één school. Bij dit proces gaan één of meer brinnummers verloren. Na de samenvoeging resteert één school met één brinnummer.

Bestuurlijke fusie

De bestuurlijke fusie is door de wetgever gedefinieerd als een fusie waarbij één of meer rechtspersonen de instandhouding van een school overdragen

aan een andere rechtspersoon. Voorbeelden van een rechtspersoon zijn een vereniging, openbare rechtspersoon of een stichting, waaronder begrepen een stichting openbaar onderwijs en een stichting samenwerkingsbestuur.

Er is sprake van een bestuurlijke fusie als een stichting besluit al haar scholen over te dragen aan een andere stichting, die zelf tien basisscholen in stand houdt. Maar ook als een stichting slechts één of enkele scholen aan een ander schoolbestuur overdraagt en zelf als schoolbestuur van de resterende scholen blijft functioneren, spreken we van een bestuurlijke fusie.

Het is een andere situatie als een gemeentebestuur besluit tot verzelfstandiging van het bestuur over zijn openbare scholen. De gemeente richt dan een stichting openbaar onderwijs op, waaraan het gemeentebestuur zijn scholen overdraagt. Er is dan dus sprake van een overdracht van scholen van de ene rechtspersoon (gemeente) naar een andere rechtspersoon (stichting openbaar onderwijs). De wet merkt deze overdracht echter niet aan als een bestuurlijke fusie (artikel 64, tweede lid WPO). Maar let op: gaan twee of meer gemeenten tegelijkertijd het openbaar onderwijs verzelfstandigen en dragen

zij hun openbare scholen aan één stichting openbaar onderwijs over, dan is dat weer wél een bestuurlijke fusie in de zin van de wet

10.2 Toestemming van minister

Zowel een scholen- als bestuurlijke fusie moet ter goedkeuring aan de minister worden voorgelegd. De wetgever heeft voor het primair onderwijs op deze hoofdregel twee uitzonderingen gemaakt.

1. Een scholenfusie heeft de instemming van de minister niet nodig als het totale aantal leerlingen van de bij de fusie betrokken scholen minder dan 500 bedraagt.

2. Een bestuurlijke fusie heeft de instemming van de minister niet nodig als het aantal betrokken scholen minder dan 10 bedraagt.

Per 1 september 2014 komt hier nog een derde uitzondering bij:

3. Bij een leerlingendaling van 15 procent of meer wordt bij een fusie-aanvraag geen advies meer gevraagd aan de Commissie Fusietoets in het Onderwijs (zie par. 10.3), tenzij er een groot schoolbestuur ontstaat, met een omvang van

2500 leerlingen of meer.

Voorbeelden:

- Stichting A (vijf scholen) gaat fuseren met Stichting B (vier scholen). Dan is geen toestemming vereist;
- Stichting A draagt één van zijn scholen over aan stichting B, die elf basisscholen in stand houdt. In totaal zijn twaalf scholen bij de bestuurlijke fusie betrokken. Daarom is nu wel toestemming van de minister vereist.

Let wel, ook als een scholen- of besturenfusie niet ter goedkeuring aan de minister hoeft te worden voorgelegd, moeten de betrokken schoolbesturen toch een fusie-effectrapportage opstellen.

10.3 Toets van minister

Bij het beoordelen van een verzoek om goedkeuring van een fusie toetst de minister de volgende aspecten:

- Is er – nadat de beoogde fusie tot stand is gekomen – binnen het voedingsgebied van de betrokken scholen en schoolbesturen nog voldoende variatie aanwezig qua richting van het onderwijs (openbaar, rk, pc etc.);
- Is er – nadat de beoogde fusie tot stand is

gekomen – binnen het voedingsgebied van de betrokken scholen en schoolbesturen nog voldoende variatie aanwezig qua pedagogisch-didactische aanpak op scholen.

Oordeelt de minister dat die variatie in aanbod onvoldoende is, dan zal hij zijn goedkeuring aan de fusie onthouden. Bij het nemen van een besluit over het verzoek tot goedkeuring laat de minister zich adviseren door een onafhankelijke commissie, tenzij de noodzaak daartoe ontbreekt. Daarbij kan men denken aan het geval dat één van de fusiepartners onder de opheffingsnorm dreigt te geraken. In dat geval zal de minister ongetwijfeld zelfstandig beslissen in te stemmen met de scholenfusie. Dan is de fusie 'evident onvermijdelijk'.

De minister besluit binnen dertien weken op een verzoek tot goedkeuring van de fusie en kan die termijn ten hoogste met dertien weken verlengen.

De commissie die de minister adviseert is de Commissie Fusietoets in het Onderwijs (CFTO). De CFTO heeft al haar adviezen, alsmede de daaropvolgende besluiten van de minister op haar website geplaatst onder het kopje 'Adviezen': www.cfto.nl

10.4 Regeling en beleidsregels fusietoets

De minister heeft ter uitvoering van de Wet fusietoets in het onderwijs nog enkele regels uitgewerkt in de 'Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs' (hierna: Regeling fusietoets). De Regeling fusietoets besteedt aandacht aan de volgende onderwerpen:

- De instelling van de onafhankelijke adviescommissie (de CFTO), die de minister adviseert over ieder fusieverzoek.
- De aanvraagprocedure. Voor het indienen van een aanvraag moet een schoolbestuur gebruikmaken van een modelformulier. Ook voor het opstellen van een fusie-effectrapportage is een model opgesteld. Beide modellen zijn als bijlage 1 en 2 aan de Regeling fusietoets toegevoegd¹¹.
- Een nadere uitwerking van de toetscriteria.

Zoals aangegeven in paragraaf 10.3, beoordeelt de minister of na realisering van de fusie nog voldoende variatie aanwezig is in het onderwijsaanbod op het gebied van richting en pedagogisch-didactische aanpak. De Regeling fusietoets werkt dit toetscriterium nader uit:

¹¹ Deze formulieren zijn hier te vinden http://cfto.nl/noodzakelijke_formulieren.

Institutionele fusie

In het basisonderwijs is in ieder geval sprake van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie in het onderwijsaanbod wanneer als gevolg van de institutionele fusie er slechts één school overblijft binnen een straal van 10 kilometer.

Bestuurlijke fusie

In het basisonderwijs is er in ieder geval sprake van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie in het onderwijsaanbod, wanneer als gevolg van een bestuurlijke fusie een situatie ontstaat, waarin voor één of meer bij de fusie betrokken rechtspersonen een marktpositie van meer dan 50 procent ontstaat in de gemeente(n) waarin de te fuseren rechtspersoon scholen in stand houdt.

Rechtvaardigheidsgronden

Als de minister op grond van bovengenoemde criteria tot het oordeel komt dat er sprake is van een significante belemmering van de variatie, kan hij desondanks zijn goedkeuring aan de fusie geven als daarvoor een 'rechtvaardigheidsgrond' aanwezig is. Rechtvaardigheidsgronden zijn in ieder geval:

- a. Als zonder fusie de continuïteit of de variatie van het onderwijsaanbod in gevaar komt;
- b. Als zonder fusie de kwaliteit van het onderwijs in redelijkheid niet geborgd kan worden;
- c. Als er binnen de beschikbare financiële middelen geen alternatieve mogelijkheden dan een fusie zijn.
- d. Als er sprake is van leerlingendaling (per 1 september 2014).

10.5 Fusie-effectrapportage

In alle gevallen waarbij sprake is van een fusie – dus ook als geen goedkeuring van de minister nodig is – moet het bevoegd gezag een fusie-effectrapportage opstellen. Dit document besteedt in elk geval aandacht aan de volgende aspecten:

- Motieven voor de fusie;
- Alternatieven voor de fusie;
- Tijdsbestek waarbinnen de fusie zal worden gerealiseerd;
- Te bereiken doelen;
- Effecten van de fusie op de keuzevrijheid, in het bijzonder de effecten op spreiding en omvang van de rechtspersonen en scholen in het voedingsgebied en de onderwijskundige en bestuurlijke diversiteit van het onderwijsaanbod;
- Kosten en baten van de fusie;
- Gevolgen van de fusie voor het personeel en de leerlingen, waaronder begrepen de gevolgen voor de voorzieningen;

- Wijze waarop over de fusie wordt gecommuniceerd;
- Wijze waarop de fusie wordt geëvalueerd;
- Advies van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n) over de wenselijkheid van de voorgestelde fusie.

In de Regeling fusietoets is een model voor het opstellen van een fusie-effectrapportage opgenomen (zie paragraaf 10.4).

10.6 Proces

Het fusieproces bestaat uit de volgende stappen:

Intentiebesluit

Het bevoegd gezag formuleert een intentiebesluit tot fusie. Het intentiebesluit omschrijft de beoogde fusie, het doel ervan en het tijdstip waarop de fusie naar verwachting zal plaatsvinden. Voorts bevat het intentiebesluit een schets van de procedure die gevolgd zal worden om tot een definitief fusiebesluit te komen. Het intentiebesluit wordt ter instemming aan de (G)MR voorgelegd.

Opstellen van de fusie-effectrapportage

Het bevoegd gezag stelt – zo nodig samen met andere betrokken schoolbesturen – een projectorganisatie in,

die tot taak heeft in samenspraak met de betrokken besturen, scholen en (G)MR's een ontwerp-fusie-effectrapportage op te stellen.

Advies gemeente

Het bevoegd gezag vraagt – zo nodig samen met andere betrokken schoolbesturen – een advies aan het college van B&W van de gemeente(n) waar de betrokken scholen gevestigd zijn. Zo nodig voeren de betrokken schoolbesturen met de gemeente(n) overleg over de adviesaanvraag.

DGO

In de fusie-effectrapportage worden onder meer de gevolgen van de fusie voor het personeel besproken. Ingeval de fusie rechtspositionele gevolgen zal hebben, zal daarover DGO (Decentraal Georganiseerd Overleg) gevoerd moeten worden. Dit is sinds de CAO PO 2013 nieuw.

Voorgenomen besluit

Het bevoegd gezag stelt – zo nodig in samenspraak met andere betrokken schoolbesturen – de fusie-effectrapportage vast en formuleert het voorgenomen besluit tot fusie.

Besluit gemeente

Indien bij een institutionele fusie de verdwijnende school een openbare school is, zal de gemeenteraad formeel moeten besluiten tot opheffing (ook bij verzelfstandigd openbaar onderwijs). Alle bevoegdheden gaan bij verzelfstandiging van openbaar onderwijs over van de gemeente naar het verzelfstandigd schoolbestuur, behalve de bevoegdheid tot opheffing van een openbare school.

Medezeggenschapstraject

Het bevoegd gezag legt het voorgenomen besluit – met de fusie-effectrapportage – ter instemming voor aan de (G)MR. Om een aanvraag voor goedkeuring van de fusie bij de minister te kunnen indienen, is vereist dat de (G)MR met de voorgenomen fusie instemt.

Mogelijke geschillenprocedure

In het geval dat de (G)MR zijn instemming aan de voorgenomen fusie onthoudt, kan het bevoegd gezag een instemmingsgeschil aanhangig maken bij de Landelijke Commissie voor Geschillen (zie www.onderwijsgeschillen.nl). Als de commissie het bevoegd gezag in het gelijk stelt, treedt de uitspraak van de commissie in de plaats van de instemming

van de (G)MR. Vervolgens is tegen de uitspraak nog beroep mogelijk bij de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam.

Indienen verzoek bij de minister

Het bevoegd gezag dient vervolgens het verzoek om goedkeuring in bij de minister van OCW. Deze aanvraag moet vergezeld gaan van:

- Vastgestelde fusie-effectrapportage;
- Advies van het college van B&W van de gemeente(n) waar de betrokken scholen gevestigd zijn;
- Schriftelijke verklaring van de (G)MR, waarin die aangeeft met de voorgenomen fusie in te stemmen. Bij het ontbreken van deze instemming moet het bevoegd gezag een bindende uitspraak kunnen overleggen van de Landelijke Commissie voor Geschillen dan wel van de Ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam, waaruit blijkt dat het bevoegd gezag in het instemmingsgeschil in het gelijk is gesteld.

Besluit minister

De minister – gehoord de onafhankelijke adviescommissie – neemt een besluit op de aanvraag tot goedkeuring van de fusie. Pas nadat

de goedkeuring is verleend, kan de fusie tot stand worden gebracht.

Rekeninghoudend met deze te zetten stappen en met de beslistermijn van de minister (dertien weken plus mogelijke verlenging met maximaal dertien weken) kan een planning met tijdschema worden gemaakt. Op basis daarvan kan het bevoegd gezag bepalen hoever vóór de beoogde fusiedatum het moet starten met het fusieproces.

Als Bijlage 3 is een bij het stappenplan behorende checklist opgemaakt om te voorkomen dat u stappen overslaat.

10.7 Stichting samenwerkingsbestuur

Een bijzondere positie neemt de stichting samenwerkingsbestuur in. Deze stichting houdt zowel openbare als bijzondere scholen in stand (artikel 17 WPO). De minister verleent aan een bestuurlijke fusie, waarbij een stichting samenwerkingsbestuur wordt opgericht, alleen maar in één specifieke situatie goedkeuring: alleen als de continuïteit van het openbaar en/of bijzonder onderwijs in gevaar is. De fusie moet voorkomen dat één of meer scholen worden opgeheven. Slechts dan is de minister bereid zijn goedkeuring te geven.

Deze voorwaarde geldt niet alleen bij een nieuw op te richten stichting samenwerkingsbestuur, maar kan eventueel ook een bestaande stichting samenwerkingsbestuur raken. Bijvoorbeeld als een eenpitter-schoolbestuur zijn school wil overdragen aan een bestaande stichting samenwerkingsbestuur in de regio. De minister zal zo'n bestuurlijke fusie slechts goedkeuren als de betrokken eenpitter onder de opheffingsnorm dreigt te geraken.

Ook in dit geval is een wetsvoorstel te verwachten waarbij de continuïteitseis waarschijnlijk vervalt. Staatssecretaris Dekker is voornemens die eis eraf te halen. De NCOR heeft in een advies aangegeven dat deze eis bij een samenwerkingsbestuur niet gekoppeld is aan het dualisme in artikel 23 van de Grondwet en derhalve via een simpele wetwijziging kan worden doorgevoerd. De wijziging wordt verwacht per 1 augustus 2016.

10.8 Fusietoets in de praktijk

Het is altijd handig om de eigen situatie te kunnen vergelijken met situaties die al eerder langs de meetlat van de CFTO en die van de minister zijn gelegd. Zoals in paragraaf 10.3 is aangegeven heeft de CFTO al haar adviezen en de besluiten die de minister daarop

heeft genomen, gepubliceerd op haar website. Deze kunnen goed dienen als voorbeeld voor besturen die een fusie voorbereiden die toetsplichtig is. Drie gevallen willen we sowieso uitlichten om de regelgeving in de praktijk te illustreren.

10.8.1 Pragmatische staatssecretaris

Sander Dekker

Ondanks de duidelijke regelgeving kijkt de minister (c.q. de staatssecretaris) zeker ook naar de specifieke omstandigheden per geval. In een Zuid-Limburgse casus is niet voldaan aan de belangrijke eis dat de fusie een school redt die met opheffing werd bedreigd. De CFTO adviseerde dan ook negatief. De staatssecretaris gaf toch zijn goedkeuring voor deze fusie, omdat hij het noodzakelijk vond om actie te ondernemen. Hij stelt in zijn besluit:

‘Duurzame kwaliteitsborging is het belangrijkste motief voor deze fusie en dat belang weegt voor mij zwaarder dan het algemene belang van het tegengaan van schaalvergroting, het behoud van keuzevrijheid en het in stand houden van het duale onderwijsaanbod met de scheiding tussen openbaar en bijzonder onderwijs.’

De staatssecretaris liet hiermee ten eerste zien dat hij de urgentie van de krimpaanpak erkent en daarnaar wil handelen. Zijn beleidsvisie heeft hij als uitgangspunt genomen en naast de specifieke omstandigheden van het geval gelegd. Via een belangenafweging, zonder de wet (geheel) los te laten, heeft hij de situatie bekeken en daarover een zorgvuldig oordeel geveld. Hij heeft een handvat gevonden voor de aanpak van krimp en geeft dat mee aan het onderwijsveld.

Dit besluit kent nog geen soortgelijke gevallen. Het is echter wel een duidelijk signaal naar het veld en geeft mogelijkheden tot vergelijkbare aanpak van krimp in overige regio's.

[Het advies van de CFTO is hier te vinden.](#)

[Het besluit van de staatssecretaris is hier te vinden.](#)

10.8.2 Katholiek Tilburg

Zoals in paragraaf 10.3 naar voren is gekomen mag een bestuurlijke fusie niet resulteren in een marktaandeel van meer dan 50%. Een groter marktaandeel zou de keuzevrijheid belemmeren.

Een voorgenomen bestuurlijke fusie in Tilburg maakte duidelijk dat de regelgeving over variatie aan onderwijsaanbod niet slechts inhoudt dat er keuze

moet zijn tussen openbaar en bijzonder onderwijs of uit pedagogisch didactische concepten. Er moet ook iets te kiezen zijn tussen besturen binnen dezelfde richting. In Tilburg wilden twee katholieke besturen voor primair onderwijs fuseren, waardoor er de facto één katholiek schoolbestuur in het Tilburgs primair onderwijs zou overblijven. De minister nam het advies van de CFTO over om goedkeuring aan deze fusie te onthouden omdat hierdoor een monopolie zou ontstaan waarvoor geen rechtvaardiging kon worden aangedragen. De noodzaak voor deze fusie ontbrak, en de significante belemmering van de variatie in het onderwijsaanbod, als er nog maar één schoolbestuur voor katholiek primair onderwijs in Tilburg zou zijn, zorgde ervoor dat er geen goedkeuring kwam.

[Het advies van de CFTO is hier te vinden.](#)

[Het besluit van de minister is hier te vinden.](#)

10.8.3 Marktaandeel zegt niet alles

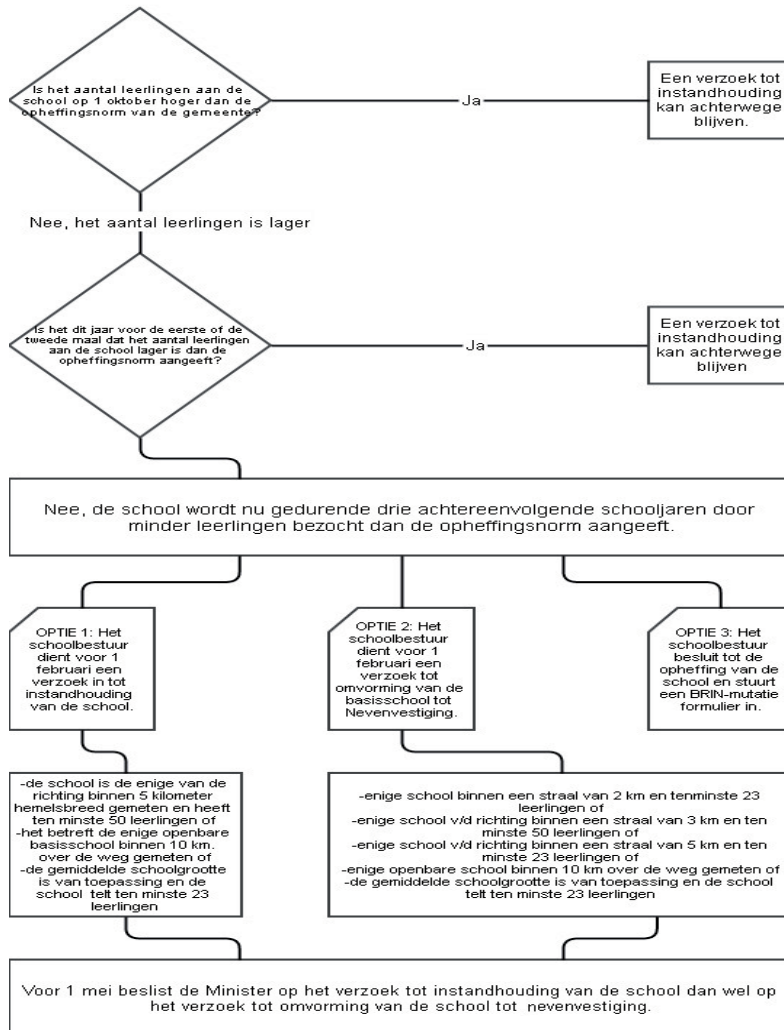
De staatssecretaris gaf in maart 2013 zijn goedkeuring voor een bestuurlijke fusie in Zeeland waarbij het marktaandeel van de fusiestichting circa 69% zou bedragen. Op het eerste gezicht zou dit juist een duidelijke grond zijn om goedkeuring te onthouden. De specifieke omstandigheden van het geval maken het verschil.

In deze casus was er wel een noodzaak tot fusie: de mogelijkheid tot het opvangen van de gevolgen van forse demografische krimp in de regio. Juist het onthouden van goedkeuring aan de fusie zou gevolgen kunnen hebben voor de continuïteit of voor de variatie van het onderwijsaanbod. Het betrof ook hier de vorming van een samenwerkingsbestuur, waardoor twee scholen niet hoefden te worden gesloten binnen een termijn van zes jaar. Een wettelijke eis die in de casus van 10.8.1 niet kon worden gehaald. Hier zorgde het (tevens) voor de rechtvaardiging van het feit dat het marktaandeel ruim boven de 50% zou komen te liggen.

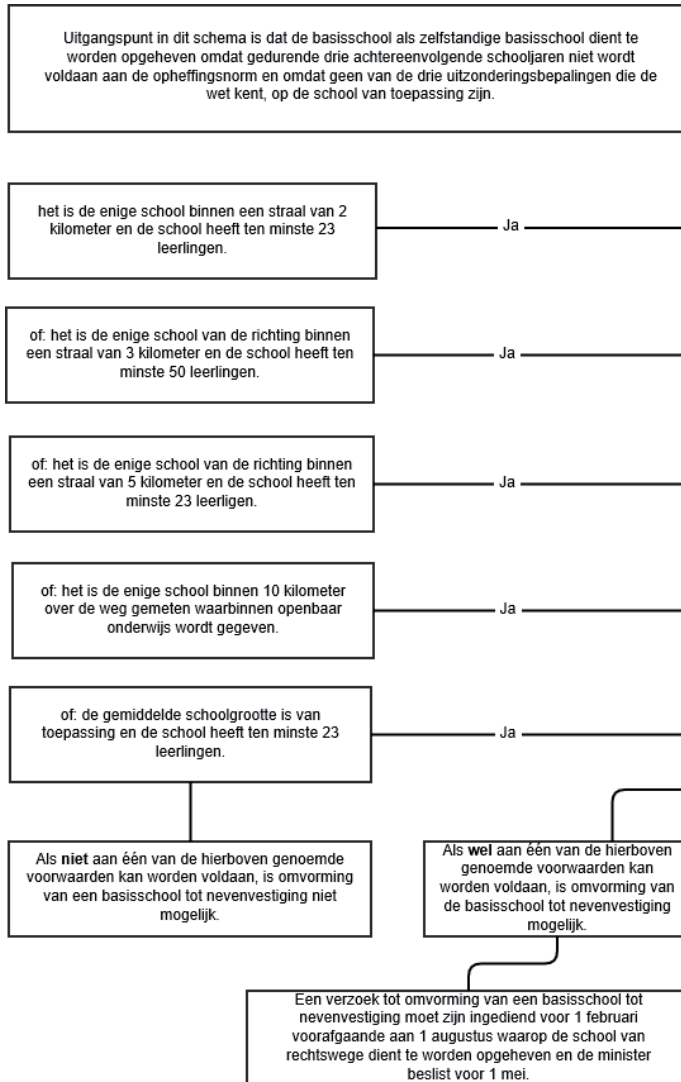
[Het advies van de CFTO is hier te vinden.](#)

[Het besluit van de staatssecretaris is hier te vinden.](#)

Bijlage 1: Stroomschema instandhouding basisschool



Bijlage 2: Stroomschema vorming nevenvestiging



Bijlage 3: Stappenplan besluitvorming bij fusies

1.0	Het bestuur formuleert c.q. de besturen formuleren voornemen tot fusie	
1.1	Bespreking voornemen met de directeuren van de te fuseren scholen	
1.2	Oprichten voorbereidingsgroep/werkgroep c.q. benoemen procesmanager	
1.3	Voorleggen door het bestuur van het voornemen tot fusie in gesprek met MR.	8 WMS (informatie)
1.4	Gesprek met college van B&W van de betreffende gemeente(n)	
1.5	Vorgenomen Intentiebesluit tot onderzoeken van de fusie en de gevolgen hiervan	
1.6	Instemming van (G)MR op intentiebesluit.	10h WMS (instemming)
1.7	Definitief intentiebesluit en opdracht tot onderzoek (onderzoeksrapport+ fusie effectrapportage) van bestuur aan werkgroep, eventueel met ondersteuning door procesmanager.	Intentiebesluit
2.0	Onderzoek kan gestart worden (onderzoeksrapport + FER). In het onderzoeksrapport worden alle domeinen belicht; denk aan onderwijsinhoudelijk, personele zaken, financiële zaken, huisvesting, medezeggenschap). De FER en het onderzoeksrapport worden ter advies voorgelegd aan het college van B&W van de betreffende gemeente(n).	Opstellen onderzoeksrapport + FER
2.1	DGO voeren of bonden informeren over rechtspositionele gevolgen	13.2 lid 5 CAO PO
2.2	Advies van B&W ontvangen.	
3.0	Vorgenomen besluit bestuur op de fusie.	Voornemen fusiebesluit
3.1	Vorgenomen besluit (met daarbij de FER en het onderzoeksrapport) naar (G)MR	10h WMS (instemming)
3.2	Instemming MR met FER ontvangen.	
4.0	Openbaar onderwijs: Vóór 1 augustus een jaar voor de fusie het voorgenomen besluit (+instemmingsverklaringen MR) naar gemeenteraad met mededeling van opheffing openbare basisschool overeenkomstig artikel 159 WPO en vraag of opheffing doorgang kan vinden óf dat de gemeente besluit de school zelf in stand te houden.	159 lid 2 WPO
4.1	Reactie gemeenteraad voor 1 februari voorafgaand aan fusiedatum ontvangen.	159 lid 2 WPO
5.0	Formuleren van definitief besluit tot fusie	
5.1	Definitief besluit ter informatie naar de MR-en sturen.	
5.2	Definitief besluit naar OC&W (DUO) door middel van brinmutatieformulieren scholenfusie: uiterste datum 1 juli voorafgaand aan datum fusie	
6.0	Fusie per fusiedatum een feit	



Colofon

Colofon

Voor meer informatie over de katernenreeks van VOS/ABB:

zie www.vosabb.nl (Publicaties) of neem contact op met het secretariaat van de Vereniging VOS/ABB: 0348-404816, secretariaatvereniging@vosabb.nl.

Uitgever: VOS/ABB

Samenstelling: mr. Ronald Bloemers

Eindredactie: Lucy Beker, Beker Tekst & Redactie

Vormgeving: MoMuMedia, Schiedam

Woerden, september 2014

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige manier, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopie, opnamen, of enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Verschenen in de VOS/ABB-katernenreeks:

Katern 1 - Arbobeleid en Veiligheid

Katern 2 - Wegwijzer Wet Bescherming Persoonsgegevens

Katern 3 - Wet op de Beroepen in het Onderwijs (BIO)

Katern 4 - Auteursrechtelijke bijdragen (vervallen)

Katern 5 - Levensloop (inclusief de nieuwe regeling ouderschapsverlofkorting)

Katern 6 - Functiewaardering en FUWA PO

Katern 7 - Toelating en verwijdering leerlingen VO

Katern 8 - Toelating en verwijdering leerlingen PO

Katern 9 - Vervangingsfonds, Participatiefonds en Risicofonds

Katern 10 - Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Katern 11 - Wegwijzer Aanbesteden

Katern 1 - Normtaak en taakbeleid in het primair onderwijs

Katern 13 - BTW-richtlijnen in het onderwijs (geheel herziene druk)

Katern 14 - Aanstellings- en ontslagbeleid

Katern 15 - School en aansprakelijkheid

Katern 16 - Goed onderwijs, goed bestuur

Katern 17 - Instandhouding van scholen PO

Katern 18 - Fondsenwerving in het onderwijs

Katern 19 - Educatief partnerschap

Katern 20 - Klachtrecht