

Reactie VOS/ABB op de internetconsultatie ter zake het Wetsvoorstel toekomstbestendig onderwijsaanbod

In deze reactie geeft VOS/ABB antwoord op de gestelde vragen bij de internetconsultatie. Aanvullend wordt ingegaan op overige wijzigingen die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld.

Vraag 1 van 6

Draagt het op overeenstemming gericht overleg bij aan het realiseren van een toekomstbestendig onderwijsaanbod?

Antwoord

Het op overeenstemming gericht overleg (oogo) kan bijdragen aan die realisatie, doordat vanuit een gezamenlijke visie van de bestaande besturen en overige stakeholders, zoals gemeente(n), wordt besproken of en hoe het onderwijsaanbod voor de betreffende regio genoegzaam kan worden ingevuld. Dit klinkt als een mooie vormgeving om het onderwijsaanbod toekomstbesteding te maken, gedragen door het veld. Echter, VOS/ABB heeft haar bedenkingen over de wijze waarop dit in het wetsvoorstel is vervat.

De volgende aandachtspunten willen wij daarbij aandragen:

- **Sturing van de overheid.** De staatssecretaris stelt zich bij de krimpaanpak op het standpunt dat de schoolbesturen aan zet zijn. Als VOS/ABB zien wij dat het veld juist nu erg actief hiermee bezig is en waar mogelijk de samenwerking opzoekt en die vorm tracht te geven. De krimp biedt in die zin immers weinig keuze. Een aantal wettelijke barrières zit echter in de weg. Ter zake de omzetting en verplaatsing draagt dit wetsvoorstel bij aan beslechting van die belemmeringen. De fusietoets werpt dan voornamelijk barrières op die samenwerking in de weg zitten.
Dit wetsvoorstel creëert een extra barrière door het oogo via verplichte regiovorming. In plaats van het initiatief aan de besturen te laten, wordt er een plicht opgelegd in de wet. Als die wet niet wordt nageleefd, kan een bekostigings sanctie volgen. Er wordt dan gestuurd op een wijze die niet wenselijk is en niet overeenkomstig is met de visie dat schoolbesturen zelf aan zet zijn. Het zorgt juist voor extra bureaucratie en dat kost tijd en dus geld. Het geeft vooral druk op de besturen, in hun taakvervulling als schoolbestuur.
- **Verantwoordelijkheid.** Het wetsvoorstel gaat niet in op in op de vraag in hoeverre deze wijziging wenselijk kan worden geacht voor de functie die een schoolbestuur heeft. Die functie betreft de wettelijke zorgplicht jegens de leerling voor goed onderwijs. Er wordt middels dit wetsvoorstel een extra bovenbestuurlijke laag gecreëerd die boven de bestuurlijke besluitvorming besluit over de instandhouding van het onderwijsaanbod in een regio. Een schoolbestuur dient in een dergelijk oogo bij de planvorming niet te kijken door de schoolbestuurlijke bril, waartoe het statutair en wettelijk verplicht is (met de zorgplicht jegens zijn eigen leerlingen), maar door de 'oogo-bril' ten behoeve van toekomstbestendig onderwijsaanbod in de hele regio. Er kan echter onmogelijk vanuit worden gegaan dat die twee brillen tegelijkertijd kunnen worden gedragen zonder strijdig te zijn in doel. Het dragen van de twee brillen wordt op deze wijze wel wettelijk verplicht gesteld. Het primaat van een schoolbestuur zal echter immer de zorgplicht jegens zijn leerlingen zijn. Een dergelijke planvorming is op voorhand gehandicapt, wanneer dit op deze wijze *verplichtend* wordt opgelegd.
Juist in de samenwerking zoeken besturen elkaar nu al op, zo nodig en indien mogelijk met de gemeente(n). Er wordt dan niet met elkaar gesproken door een plicht daartoe, maar

vanuit gelijkwaardigheid en de gezamenlijke wens tot het afstemmen van het onderwijsaanbod op de vraag in de regio.

- **Regiovorming.** De wijze waarop de regiovorming voor een dergelijk oog is neergelegd, is logisch en lijkt wel vrij: je mag zelf bepalen hoe je dit doet, maar doe je niets, dan geldt het samenwerkingsverband passend onderwijs als regio. Echter, het zal onmogelijk zijn een dekkende deken te creëren voor Nederland, want wat als een bestuur tussen gevormde regio's nergens bijzit? Wordt dan aangewezen waar dat bestuur bij moet? Wij beoordelen die als heel moeilijk praktisch uitvoerbaar. Dit klemt te meer doordat veel regio's zichzelf nu al vormen, maar Nederland en de krimpgebieden niet geheel bedekken. Hoe zou dat straks moeten wanneer andere besturen verplicht worden zich bij een dergelijke regio te voegen? En wat als de bestaande regio's dat niet willen? Worden ze dan opgesplitst in de regio's van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs? Het lijkt erop dat het wetsvoorstel dit beoogt, maar dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn!
Het verplichtende aspect is in de ogen van VOS/ABB ongepast en dus allerminst wenselijk. Een verplichting klemt te meer met het vorige punt dat een schoolbestuur in beginsel de autonomie heeft binnen het palet aan scholen en onderwijs een en ander zo in te richten dat dit voor zijn scholen en leerlingen kwalitatief zo hoogwaardig mogelijk is. Een verplichting fietst daar dwars doorheen.
- **Onderwijsconsument/medezeggenschap.** Waar voorts geen woord aan wordt gewijd, is aan de structuur van medezeggenschap die we thans kennen en hiermee zal worden doorkruist. Bij de totstandkoming van de regioplannen heeft een gemeenschappelijke medezeggenschapsraad (GMR) of een medezeggenschapsraad (MR) op school in principe geen (mede)zeggenschap. Ter zake dit wetsvoorstel zou in de uitwerking niet geheel ondenkbaar zijn dat een mooi toekomstbestendig plan voor een hele regio is opgezet door de participerende besturen. Daarbij worden scholen gefuseerd en verplaatst en waar mogelijk ook een aantal omgezet tot een dekkend aanbod van bovenaf.
Het mooie is: dit kan nu al! Nu dient een schoolbestuur voor de uitvoering van zo'n plan de besluitvorming met de MR af te stemmen en kan dan ook niet om de bevoegdheden van de betrokken (G)MR heen. Echter, een regioplan dat vanuit een wettelijke plicht tot stand is gekomen, heeft een heel andere waarde. Alsdan is er op basis van de wet tot een plan gekomen. Houdt dat plan onder meer de fusie van twee scholen in, dan hebben de twee MR's wel instemmingsbevoegdheid. Wanneer een MR die instemming onthoudt, dan zal een geschillencommissie niet snel de MR in het gelijk stellen, zo is te verwachten. Een geschillencommissie zal ons inziens niet snel oordelen dat het belang van die school-MR tot behoud van de school zwaarder weegt dan het belang van uitvoering van het toekomstbestendig onderwijsaanbod voor de langere termijn voor de regio. Dat plan is juist op grond van en conform de wet tot stand gekomen. De medezeggenschap wordt op deze wijze buitenspel gezet.
- **Druk.** In aansluiting op de vorenstaande punten is nog apart vermeldenswaard dat de druk vanuit de overheid op de schoolbesturen wel erg toeneemt door de invoering van het wetsvoorstel zoals dat nu voorligt. Schoolbesturen hebben immers vanuit de wet al oog's voor onderwijsachterstanden, passend onderwijs en huisvesting. Een schoolbestuur is er om het onderwijs op de scholen zo goed mogelijk te verzorgen. Het helpt niet door de bestuurder daarbij extra verplichtingen op te leggen die deels juist buiten zijn eigen bevoegdheid liggen. Wanneer dat zo nodig moet, dan is het logisch een bestuur daartoe te outilleren. De middelen voor bestuur en management zijn jaren geleden wegbezuinigd, maar

toch wordt er van een schoolbestuur steeds meer verwacht. Dit geeft een druk op het gehele apparaat, die doorwerkt tot in de klas.

Vraag 2 van 6

In het wetsvoorstel wordt het oog een verplichting voor het hele land, omdat overleg tussen schoolbesturen over een toekomstbestendig en kwalitatief goed onderwijsaanbod voor iedereen van belang is. De motie - waaraan met dit wetsvoorstel uitvoering wordt gegeven - beperkt zich tot schoolbesturen in krimpgebieden met scholen met een kleinescholentoeslag. Wat vindt u, moet het oog voor het hele land gaan gelden, of alleen in de regio's met krimp?

Antwoord

Deze vraag is niet zomaar te beantwoorden voor slechts dit wetsvoorstel. Nederland kent een divers palet aan verschillend ingerichte gebieden die regio's kunnen worden genoemd. Krimp speelt zich af in zo goed als het gehele land. Op enkele plekken na, zoals de grote steden, zou dit dan dienen te worden toegepast. Echter, schoolbesturen participeren soms in verschillende gebieden, waarbij in het ene gebied sprake kan zijn van krimp en in het andere van groei. Wanneer je het hebt over een toekomstbestendig onderwijsaanbod, zou het vreemd zijn dat te beperken tot slechts krimpregio's. Toekomstbestendig zou ook moeten gelden voor groeiregio's.

De koppeling met de kleinescholentoeslag zou voorts arbitrair zijn. Juist een simpel getal (145 leerlingen) zou dan als basis gelden voor wel/niet verplichting, terwijl dit getal geenszins inzicht geeft in de problematiek van de desbetreffende regio. Het creëert een onnodige ongelijkheid.

De sturende werking van dit wetsvoorstel is zeer ongewenst. Het maakt hierbij niet uit of het slechts de krimpgebieden betreft of heel Nederland.

Vraag 3 van 6

Denkt u dat de wijziging door schoolbesturen als een meerwaarde wordt gezien zodat op een goede wijze de toekomst van het onderwijsaanbod kan worden vormgegeven?

Antwoord

Met verwijzing naar het antwoord op de eerste vraag kan deze vraag ontkennend worden beantwoord. Deze voorgestelde wijziging geldt te zeer als een inperking van de vrijheid van een bestuur om als bevoegd gezag vanuit zorgplicht jegens de leerlingen goed kwalitatief onderwijs te verzorgen.

Vraag 4 van 6

Biedt de wijziging voldoende garanties voor een bereikbaar, gevarieerd en toekomstbestendig onderwijsaanbod?

Antwoord

Met verwijzing naar de eerste twee antwoorden kan hier ook slechts ontkennend op worden geantwoord. Het is illusionair te denken dat uitwerking van dit wetsvoorstel dergelijke garanties zou kunnen geven. Wat een toekomstbestendig onderwijsaanbod is, is voor iedereen anders. Het zou een positieve bijdrage zijn om op die punten de wetgeving te versoepelen om samenwerking te stimuleren en mogelijk te maken. Het opleggen van extra verplichtingen beschouwt VOS/ABB als een negatieve bijdrage.

Voorts is het evident dat samenwerking en een gesprek tussen alle stakeholders in een gebied/regio nodig of gewenst is om te kijken of het onderwijsaanbod anders zou moeten en wat er dan anders moet. Echter, het is aan die stakeholders om dit te entameren en er indien mogelijk een vervolg aan te geven.

Vraag 5 van 6

Wordt van kleur verschieten en verplaatsen voldoende vergemakkelijkt?

Antwoord

Ja, de hiertoe voorgestelde wijzigingen geven lucht en ruimte voor de schoolbesturen om daar waar mogelijk in de uitvoering van hun taken en bevoegdheden meer te kunnen bewegen om het onderwijsaanbod aan te laten sluiten op de vraag uit het onderwijslandschap, dat onder andere als gevolg van de daling van het aantal leerlingen aan verandering onderhevig is.

Vraag 6 van 6

Biedt de wijziging voldoende waarborgen tegen oneigenlijk gebruik?

Antwoord

In de memorie van toelichting wordt dit onder paragraaf 3.5 behandeld. Daarbij is logisch dat oneigenlijk gebruik dient te worden tegengegaan. VOS/ABB vindt dit grotendeels gewaarborgd op de voorgestelde wijze. Wel willen wij opmerken dat daarvoor een uitzondering kan worden gemaakt voor het openbaar onderwijs. Er staat namelijk nu onder andere dat er geen goedkeuring op een verzoek (tot omzetting of verplaatsing) kan worden gegeven door de minister wanneer de betreffende school zou worden gesloten zonder die goedkeuring. Verplaatsen of omzetten slechts om opheffing te voorkomen is dus niet toegestaan.

Echter, wanneer een openbare school zou worden gesloten, maar door een verplaatsing een voedingsgebied zou betreden waar juist vraag is naar openbaar onderwijs (en de overige aanbieders geen probleem zien), zou dit in het kader van de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs dienen te worden meegewogen. Dit geldt tevens wanneer er een omzetting is van bijzonder naar openbaar onderwijs en daarmee in een behoefte wordt voorzien.

De alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs is de basis van artikel 23 van de Grondwet en dient dan ook in de sectorwetten direct terug te vinden zijn. Het zou ook dienstig zijn aan de garantiefunctie die de gemeenten daartoe hebben.

Algemene opmerkingen

Voorts nog opmerkingen in het algemeen en ter zake de overige in het wetsvoorstel vervatte wijzigingen. Deze komen in de vragen niet aan bod.

Nevenvestiging andere richting dan hoofdvesting. Deze aanpassing is een verruiming van de mogelijkheden voor bestaande bijzondere scholen en geeft in die zin dan ook meer speelruimte, met name in die gebieden waar krimp en identiteit een rol spelen. Dat vindt VOS/ABB een positief punt, maar het creëert wel een ongelijke uitgangspositie ten opzichte van het openbaar onderwijs. Deze voorgestelde wijziging geldt namelijk niet wanneer er een openbare school in het spel is.

In het voorjaar heeft de staatssecretaris een brief gestuurd aan de Tweede Kamer over de verschillende positie van het openbaar onderwijs ten opzichte van het bijzonder onderwijs. Door deze voorgestelde wijziging wordt er meer mogelijk voor de besturen met bijzondere scholen in tegenstelling tot de besturen met (ook) openbare scholen. Wij vinden dat onwenselijk. Slechts behoud van identiteit van een bijzondere school wordt hiermee bevorderd, terwijl dit niet evenzo wordt bewerkstelligd voor het openbaar onderwijs. Dat zou natuurlijk wel moeten!

Tussentijds splitsen grondgebied gemeente. Dit voorstel ondersteunen we geheel. De werking in de huidige situatie kan heel onvoordelig uitpakken, doordat door een gemeentelijke herindeling juist scholen kunnen worden gesloten, zonder dat daar iets aan gedaan kan worden. Het is goed dat dit met dit wetsvoorstel wordt aangepast.

Wel mist VOS/ABB in de wijziging een belangrijk punt. Een splitsing van het grondgebied en daarmee van de stichtings- en opheffingsnormen geldt voor een termijn van 20 jaar. Die gehele termijn zullen de gesplitste normen in principe gelden. Er is echter in de wet geenszins rekening gehouden met het einde van die termijn. Geldt dan:

- dat het van rechtswege verlengd wordt?
- dat het van rechtswege zal aflopen?
- dat de gemeente aan zet is, en geldt dan de willekeur van de gemeente door wel/niet een besluit te nemen?
- dat de gemeente en schoolbesturen daarover moeten beslissen, met kans op macht van de meerderheid (met alle gevolgen van dien)?
- dat de minister daarover dient te beslissen, en wanneer is dat dan?

Er lopen langzamerhand dergelijke splitsingen af (2018). Van leden vernemen wij dat gemeenten om politieke redenen soms daarin een stem en een wens hebben. Niets doen lijkt nu wettelijk in te houden dat het ineens stopt en direct andere normen gelden. Wat kan een enkelvoudig schoolbestuur dan doen wanneer een dergelijke beslissing maakt of een school kan blijven bestaan? Die vraag is nu opportuun. Wij dringen er daarom op aan dit in het wetsvoorstel op te nemen.

Procedure vrijwillige sluiting openbare school. De voorgestelde wijziging op dit aspect geeft betrokken partijen (schoolbestuur en gemeente) wettelijk meer handelingsruimte in tijd, maar er blijft in de ogen van VOS/ABB sprake van een gedrocht. Nu nog moet het schoolbestuur wettelijk 12 maanden voor de opheffing van een openbare school (bijvoorbeeld als gevolg van fusie) aan de gemeenteraad meedelen dat die school zal sluiten. Het is vervolgens aan de gemeenteraad om in te stemmen met de vrijwillige opheffing van de school dan wel te besluiten dat de gemeente de school in stand houdt. Dit is ter vervulling van de grondwettelijke taak van de gemeente om een genoegzaam aantal openbare scholen te hebben. Dit wetsvoorstel stelt voor dat de mededeling ook nog in de periode tussen 1 augustus en 1 januari van het jaar voor de opheffing kan worden gedaan. De gemeenteraad hóeft het dan niet in behandeling te nemen, maar zou dat wel kúnnen doen, terwijl dat nu formeel wettelijk niet mag. De gemeenteraad moet sowieso vóór 1 februari in het schooljaar voor de fusie reageren op de mededeling. Die datum blijft staan.

Wij vinden de (uit)werking van dit artikel weinig werkbaar in de praktijk. Waarom moeten er zulke harde deadlines gelden voor de mededeling van het schoolbestuur (1 augustus, uiterlijk 1 januari) en voor het besluit van de gemeenteraad (1 februari)? Hier ontbreekt elke onderbouwing. In de praktijk komen wij veelvuldig tegen dat schoolbesturen en gemeenten hier op pragmatische wijze mee omgaan, waarbij alle belangen van de stakeholders worden meegewogen en ook de grondwettelijke taak van de gemeente in ogenschouw wordt genomen. De praktijk wijst uit dat partijen er samen

uitkomen en niet strikt de wettelijke termijnen volgen. Het is afhankelijk van de situatie wanneer een dergelijke mededeling wordt gedaan en hoe en wanneer de gemeenteraad reageert. Wij hebben veel schoolbesturen en gemeenten geadviseerd over de werking van het huidige artikel en over de daarbij achterliggende gedachte. Er is ons geen signaal bekend dat dit artikel is misbruikt of dat daartoe ooit een poging zou zijn ondernomen.

Een schoolbestuur (juist met openbare scholen onder zich) weet of behoort te weten wat de doorlooptijden zijn van de gemeente die het betreft en dient dus op de hoogte te zijn van het tijdstip waarop een mededeling dient te worden gedaan. Een gemeente moet op haar beurt weten waarover ze dient te beslissen en dient daar ook zo nodig de tijd voor te hebben (denk bijvoorbeeld aan voorbereidingen die moeten worden getroffen om zelf schoolbestuur te worden). Elk geval is anders, dus dat botst met algemeen wettelijke termijnen. De praktijk blijkt vaak weerbarstig, wat ertoe leidt dat ook nu termijnen niet worden gehaald.

Op basis van strakke wettelijke data zal een vrijwillige opheffing (zoals bij fusie) formeel wettelijk niet kunnen plaatsvinden als niet aan die data wordt voldaan, ook niet als alle stakeholders positief zijn. Met andere woorden: een deadline kan ertoe leiden dat alles een jaar wordt uitgesteld, met kans op afstel. Daar ziet VOS/ABB de logica niet van in. Het moet natuurlijk altijd gaan om inhoud!

Wij adviseren de termijnen in dit artikel geheel te laten vervallen en partijen hun bevoegdheid te laten uitvoeren op grond waarvan ze bestaan. De praktijk leert dat gemeenten en schoolbesturen hier op volwassen wijze mee omgaan.

mr. R. Bloemers
Beleidsadviseur / belangenbehartiger VOS/ABB