

Vergaderjaar 2010–2011

32 760

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met verzelfstandiging van dislocaties

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In het basisonderwijs kan een school op verschillende locaties gebouwen (vestigingen) hebben. Naast het hoofdgebouw kunnen dat nevenvestigingen of zogenoemde dislocaties zijn. Een nevenvestiging is in de wet gedefinieerd als een deel van een school, dat op de plaats waar het onderwijs wordt gegeven voordat het een deel van de school werd als zelfstandige school functioneerde. Een dislocatie is een deel van een school – in een ander gebouw en op een andere locatie dan het hoofdgebouw – waarmee feitelijk ruimtegebrek in het hoofdgebouw van de school wordt opgevangen (hierna: dislocatie). Overigens kunnen ook nevenvestigingen dislocaties hebben. Korthedshalve wordt in deze memorie van toelichting vooral gesproken over een dislocatie van een school. Een dislocatie is dus een middel van de gemeente om te voldoen aan haar plicht zorg te dragen voor adequate huisvesting van scholen en is niet een wettelijke onderwijseenheid – zoals een nevenvestiging – die als zodanig voor (extra) bekostiging in aanmerking kan komen. Het komt voor dat scholen dislocaties hebben die vele honderden leerlingen tellen. Dit verschijnsel doet zich vooral voor bij dislocaties in nieuwbouwwijken. Klein begonnen groeien die dislocaties mee met de wijk en bereiken dan een omvang die ver uit kan gaan boven de hoofdvestiging in de oude kern van een gemeente. Deze dislocaties bevinden zich vaak op relatief grote afstand van de hoofdvestiging van de school, maar moeten de basisfaciliteiten van de school – zoals de directieformatie – delen met de hoofdvestiging. Op grond van de huidige wetgeving is het zelden mogelijk die dislocatie om te zetten in een zelfstandige «afgesplitste» nieuwe school. De Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) werpt daarvoor op het moment een barrière op en wel ten aanzien van de eisen waaraan moet worden voldaan om een school te kunnen stichten.

Het knelpunt in de WPO zit bij de berekening van het te verwachten aantal leerlingen van een nieuwe school – de zogenoemde prognose – op basis waarvan moet worden beoordeeld of die school zal voldoen aan de stichtingsnorm. Bij de berekening van het aantal leerlingen dat een openbare of bijzondere school zal bezoeken, mogen de leerlingen die wonen binnen een redelijke afstand van een openbare school of van een bijzondere school van de betreffende richting en voor wie plaatsruimte is op die school, niet worden meegeteld. Omdat een dislocatie in feite zo'n bestaande vergelijkbare school is, betekent dit dat de leerlingen die onderwijs volgen op die dislocatie niet in de prognose mogen worden meegenomen (ook al gaat het om leerlingen die op de nieuwe school zijn of zullen worden ingeschreven).

Doelen

Dit wetsvoorstel beoogt in de eerste plaats binnen zekere grenzen de barrière weg te nemen voor de omzetting van een dislocatie in een zelfstandige school (zie paragraaf 1.2). Deze barrière geldt overigens ook voor nevenvestigingen die bijvoorbeeld door een veranderde wijksamenstelling weer voldoen aan de stichtingsnorm. Onderhavig wetsvoorstel vergroot ook voor nevenvestigingen de mogelijkheid om te verzelfstandigen. In paragraaf 1.4 zal hierop worden ingegaan alsmede op de uitwerking van de wettelijke regeling van de mogelijkheid om te verzelfstandigen.

Het wegnemen van de wettelijke barrière om dislocaties te verzelfstandigen, kan ongewenste neveneffecten hebben. Zo kan de verzelfstandiging een wissel trekken op de levensvatbaarheid van het overblijvende deel van de school. Doordat de leerlingen van de verzelfstandigde dislocatie niet meer meetellen bij het overblijvende deel van de school, kan de school onder de opheffingsnorm terechtkomen. Met dit wetsvoorstel wordt in de tweede plaats dit ongewenste neveneffect zo veel mogelijk voorkomen door grenzen te stellen aan de mogelijkheid een dislocatie te verzelfstandigen (zie paragraaf 1.3).

Een ander ongewenst neveneffect van de verzelfstandiging van een dislocatie is dat de overblijvende school een bekostigingsvoordeel verkrijgt. Dit omdat de overblijvende school en de verzelfstandigde dislocatie door de huidige bekostigingssystematiek in het schooljaar na verzelfstandiging beide bekostiging ontvangen voor dezelfde leerlingen. Er is dan sprake van dubbele bekostiging. Verder kan ook in andere gevallen van schoolstichting dan in het geval van verzelfstandiging van een dislocatie, sprake zijn van dubbele bekostiging. Zo kan zich de situatie voordoen dat leerlingen van bestaande scholen van een bevoegd gezag overstappen naar een nieuwe school van dat bevoegd gezag zonder dat er sprake is van verzelfstandiging van een dislocatie. Zonder nadere wettelijke regeling geldt ook in die situatie dat de leerlingen die op de nieuwe school worden ingeschreven, in het schooljaar waarin de school wordt geopend, dubbel worden bekostigd. In dit wetsvoorstel wordt een voorziening getroffen waardoor dubbele bekostiging wordt tegengegaan in geval het om een substantieel aantal leerlingen gaat (zie paragraaf 1.5).

1.2. Wegnemen barrière verzelfstandiging dislocatie

Een dislocatie en een hoofdvesting van een school worden – ook voor de toepassing van wet- en regelgeving – als eenheid gezien. Eerder is opgemerkt dat door de huidige wettelijke systematiek dislocaties slechts zelden de stichtingsnorm halen, ook al telt een dislocatie meer leerlingen dan de stichtingsnorm. Als een dislocatie in het laatste geval organisatorisch nauwelijks een relatie heeft met de hoofdvesting van de school,

kan dat betekenen dat de dislocatie zich niet goed als zelfstandige organisatie kan ontwikkelen. Gezien de behoefte in het veld aan verzelfstandiging van deze dislocaties zal de barrière voor de verzelfstandiging van dislocaties in het onderhavige wetsvoorstel binnen zekere grenzen worden weggenomen.

Zoals in paragraaf 1.1 al uiteen is gezet, moet het aantal leerlingen voor wie plaatsruimte is op een dislocatie worden aangemerkt als leerlingen van een school van dezelfde richting of van een openbare school op redelijke afstand van de nieuw te stichten respectievelijk op te richten school (ook al gaat het om leerlingen die op de nieuwe school zullen worden ingeschreven). Dit betekent dat die leerlingen op grond van artikel 78 van de WPO in het kader van de toets aan de stichtingsnorm niet mogen worden meegeteld. Deze uitleg volgt dwingend uit de bewoordingen van het artikel, hetgeen de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in verschillende uitspraken heeft onderschreven.¹ Als gevolg hiervan voldoen dislocaties zelden aan de stichtingsnorm. Hieronder zal dat worden uitgewerkt in een voorbeeld.

Voorbeeld

Stichtingsnorm:	200
Leerlingen dislocatie/plaatsruimte dislocatie:	200
Prognose:	300
Leerlingen dislocatie/plaatsruimte dislocatie:	200 -/-
<hr/>	
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 voorgestelde aanpassing in dit wetsvoorstel komt kort gezegd neer op het volgende. Als een bevoegd gezag een dislocatie wil afsplitsen, mogen de leerlingen welke op die dislocatie onderwijs volgen of zullen gaan volgen (plaatsruimte) wel worden meegeteld voor de toets aan de stichtingsnorm voor nieuwe scholen (zie artikel I, onderdeel A; nieuwe artikel 84a van de WPO).

1.3. Levensvatbaarheid school waarvan dislocatie wordt afgesplitst

In paragraaf 1.1 is al aangegeven dat voorkomen dient te worden dat de school waarvan de dislocatie wordt afgesplitst, als gevolg daarvan niet meer levensvatbaar is. Doordat de leerlingen van de verzelfstandigde dislocatie niet meer meetellen bij het overblijvende deel van de school, kan de school onder de opheffingsnorm terechtkomen. De stichting van een nieuwe school zou dan gepaard kunnen gaan met de opheffing van een reeds bestaande school. Dit zou een ongewenst neveneffect van de verzelfstandiging van een dislocatie zijn zodat dit zou moeten worden vermeden. Daarom wordt voorgesteld in artikel 84a (nieuw) van de WPO een bepaling op te nemen die voorschrijft dat (op basis van een prognose) aannemelijk moet zijn dat het overblijvende deel van de school gedurende een termijn van 15 jaar na de datum van ingang van de bekostiging van de nieuwe school, zal worden bezocht door ten minste het aantal leerlingen dat overeenkomt met de voor de gemeente geldende opheffingsnorm (zie artikel I, onderdeel A). Deze prognose laat overigens onverlet dat een bevoegd gezag binnen die periode kan besluiten een school zelf te sluiten of dat de school wordt gesloten in verband met het niet voldoen aan de minimum leerresultaten (artikel 164b van de WPO).

¹ Zie de uitspraken 200700913 van 4 juli 2007, 200701092, van 4 juli 2007 en 200700272 van 27 juni 2007.

1.4. Wettelijke uitwerking van de verzelfstandiging

De verzelfstandiging van een dislocatie wordt slechts mogelijk gemaakt onder bepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden zijn in het wetsvoorstel vormgegeven naar analogie van de procedure om een school om te zetten, een school uit te breiden met openbaar of bijzonder onderwijs dan wel een school te verplaatsen (de procedure, bedoeld in artikel 84 van de WPO). Dat wil zeggen dat het bevoegd gezag niet de gemeentelijke scholenplanprocedure hoeft te doorlopen. Voor deze afwijkende procedure is gekozen, omdat de dislocatie waar het hier om gaat, in veel gevallen al min of meer als zelfstandige school functioneert. En anders dan bij schoolstichting op basis van de gemeentelijke scholenplanprocedure moet de verzelfstandigde dislocatie op grond van onderhavig wetsvoorstel direct aan de stichtingsnorm voldoen. Bovendien heeft de gemeente in de praktijk al medewerking gegeven aan de huisvesting van deze dislocaties. Gelet op het bovenstaande wordt het niet noodzakelijk geacht dat het betrokken bevoegd gezag de gemeentelijke scholenplanprocedure doorloopt. In vergelijking met de laatstgenoemde procedure zal dat een schooljaar schelen. De minister kan dus de verzelfstandigde dislocatie als nieuwe school voor bekostiging in aanmerking brengen zonder dat de gemeentelijke scholenplanprocedure hoeft te worden doorlopen. Gelet op het feit dat de dislocatie al min of meer als zelfstandige school functioneert en, om te kunnen verzelfstandigen, een leerlingenvoetstuk moet hebben die voldoet aan de stichtingsnorm, is de zogenoemde aanlooperperiode van vijf jaar – waarbinnen aan de stichtingsnorm kan worden voldaan – niet aan de orde (zie nieuw artikel 84a, vierde lid, onderdeel a, van de WPO).

Het verzoek aan de minister om een dislocatie te verzelfstandigen dient wel aan een aantal vereisten te voldoen. Zo moeten bij het verzoek in elk geval de volgende gegevens worden gevoegd (artikel 75, eerste lid, van de WPO):

- a. een prognose van het te verwachten aantal leerlingen op de te verzelfstandigen dislocatie (de nieuwe school),
- b. de beschrijving van het voedingsgebied,
- c. de aanduiding van de plaats in de gemeente waar het onderwijs moet worden gegeven, en
- d. de voorgestelde datum van ingang van de bekostiging.

Om na te kunnen gaan of de overblijvende school zal voldoen aan de opheffingsnorm zal daarnaast een prognose van het te verwachten aantal leerlingen op de overblijvende school onderdeel moeten uitmaken van dit verzoek (zie artikel I, onderdeel A). Wat betreft de prognose van het te verwachten aantal leerlingen op de te verzelfstandigen dislocatie wordt in artikel 84a (nieuw) van de WPO bepaald dat artikel 78 van de WPO niet van toepassing is op deze prognose. Hiermee wordt de huidige barrière om te voldoen aan de stichtingsnorm voor dislocaties weggenomen (zie ook paragraaf 1.2).

Op grond van de prognosegegevens zal aannemelijk moeten zijn dat de verzelfstandigde dislocatie gedurende 15 jaar vanaf de datum van ingang van de bekostiging zal worden bezocht door ten minste het aantal leerlingen dat overeenkomt met de voor de gemeente geldende stichtingsnorm. Daarnaast zal, zoals in paragraaf 1.3 al is aangegeven, aannemelijk moeten zijn dat de overblijvende school gedurende een termijn van 15 jaar zal worden bezocht door ten minste het aantal leerlingen dat overeenkomt met de voor de gemeente geldende opheffingsnorm.

De minister beslist vervolgens bij beschikking of het verzoek tot bekostiging wordt toegekend of wordt afgewezen. Omdat de WPO geen termijn stelt waarbinnen die beslissing moet zijn genomen, bepaalt de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dat de minister de beslissing binnen een redelijke termijn moet nemen. Volgens de Awb is de redelijke termijn in elk geval verstreken na acht weken na de datum van ontvangst van het verzoek, tenzij de minister voor het verstrijken van de termijn de termijn verlengt (artikelen 4:13, tweede lid, en 4:14, derde lid, van de Awb).

De gemeente waarbinnen de verzelfstandiging plaatsvindt, zal – uit hoofde van haar verantwoordelijkheid voor de huisvesting van de school – een afschrift ontvangen van de beslissing van de minister. Voor gemeenten geldt namelijk dat zij verantwoordelijk zijn voor de huisvesting van scholen, met inbegrip van dislocaties. De gemeenten hanteren een norm per leerling en een vaste voet. In de modelverordening van de VNG is deze vaste voet 200 vierkante meter. Deze vaste voet is echter niet van toepassing op dislocaties. Alleen als de bestaande huisvesting van de te verzelfstandigen dislocatie niet voldoet aan de norm, kan de tot school verzelfstandigde dislocatie een aanvraag indienen voor aanvullende huisvesting. Omdat de verzelfstandiging van een dislocatie dus gevolgen kan hebben voor een gemeente, zal de gemeente door de minister op de hoogte worden gebracht.

Verzelfstandiging nevenvestigingen

Op grond van artikel 85 van de WPO kan een bestaande school een nevenvestiging worden van een andere school. Deze mogelijkheid doet zich voor wanneer bij een samenvoeging van scholen een school wordt opgeheven. Als aan de voorwaarden van artikel 85 WPO is voldaan, kan de opgeheven school nevenvestiging worden van de school die uit de samenvoeging is ontstaan. Hiermee wordt voorkomen dat een onderwijslocatie verdwijnt waaraan behoefte bestaat en die als onderdeel van een andere school nog levensvatbaar is te achten. Omzetting van een school in een nevenvestiging zal vaak in verband staan met het feit dat die school onvoldoende leerlingen heeft om als zelfstandige school voort te kunnen bestaan. Het kan echter voorkomen dat door bijvoorbeeld de verandering van de samenstelling van een wijk de nevenvestiging weer aan de stichtingsnorm voldoet. Daarom maakt dit wetsvoorstel het mogelijk om een nevenvestiging in die situatie – onder dezelfde voorwaarden die gelden voor een dislocatie – weer om te zetten in een zelfstandige school.

1.5. Tegengaan dubbele bekostiging

Dubbele bekostiging bij verzelfstandiging dislocatie

Als zou worden volstaan met het wegnemen van de barrière om een dislocatie te verzelfstandigen, ontstaat een ander probleem en wel dat de leerlingen van de dislocatie die wordt omgezet in een zelfstandige school, dubbel worden bekostigd (zie ook paragraaf 1.1). Als gevolg van het toepasselijke bekostigingssysteem tellen de leerlingen van de dislocatie namelijk gedurende één schooljaar dubbel mee voor de personele bekostiging (zowel bij de oude school als bij de nieuwe school waarin de dislocatie wordt omgezet). Dit is een gevolg van de zogenoemde t-1-bekostigingssysteem in het primair onderwijs: de bekostiging in het jaar t wordt gebaseerd op het aantal leerlingen op teldatum 1 oktober in het jaar t-1. De leerlingen die overstappen naar de nieuwe school tellen op grond van die systematiek op hun oude school nog één schooljaar mee voor de personele bekostiging (artikel 18 van het Besluit bekostiging WPO). Omdat de bekostiging op de nieuwe school onmiddellijk aanvangt,

worden zij dus dubbel bekostigd gedurende het schooljaar waarin de nieuwe school wordt geopend.

Ten aanzien van de bekostiging van de materiële instandhouding doet zich een vergelijkbaar effect voor, met dien verstande dat dit effect beperkt is tot de maanden augustus tot en met december na opening van de nieuwe school (artikel 14, tweede en derde lid, onderdelen a en b, van het Besluit bekostiging WPO). De bekostiging van de materiële instandhouding wordt anders dan de personele bekostiging niet per schooljaar, maar – eveneens op basis van het jaar t-1 – per kalenderjaar vastgesteld.

Dubbele bekostiging in andere gevallen van schoolstichting

Ook in andere gevallen van schoolstichting dan het hierboven beschreven geval van verzelfstandiging van een dislocatie, kan sprake zijn van ongewenste bekostigingsvoordelen. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie dat een bevoegd gezag op een nieuwe plaats van vestiging een school sticht waar (onder andere) leerlingen van bestaande scholen van dat bevoegd gezag worden ingeschreven. Ook in die situatie geldt dat de leerlingen die op de nieuwe school worden ingeschreven, gedurende een schooljaar dubbel worden bekostigd. Want ook in dat geval tellen de leerlingen op de nieuwe school onmiddellijk mee voor de bekostiging, terwijl zij op grond van het t-1-bekostigingssysteem nog een schooljaar meetellen voor de bekostiging van de oude school.

De voorgestelde artikelen 121, vijfde lid, en 134, lid 5b, van de WPO hebben tot gevolg dat de bekostiging van leerlingen die overstappen naar een nieuwe school binnen hetzelfde bevoegd gezag – vanaf het moment van de overstap – wordt beëindigd bij de scholen van herkomst van die leerlingen, indien het om een substantieel aantal leerlingen van de nieuwe school gaat. Dit aantal zal bij een algemene maatregel van bestuur worden gepreciseerd. De beëindiging van dubbele bekostiging in de hier bedoelde gevallen gaat gepaard met zeer bewerkelijke herberekeningen die voor het departement een aanmerkelijke administratieve last mee kunnen brengen. Door die herberekeningen te beperken tot situaties waarin het een substantieel deel van het aantal leerlingen betreft, wordt bewerkstelligd dat die last opweegt tegen het ongewenste bekostigingsvoordeel dat ongedaan wordt gemaakt (zie artikel I, onderdelen B en C).

Het bekostigingsvoordeel is ongewenst, omdat het personeel op bestaande scholen van het bevoegd gezag dat als gevolg van de overstap van leerlingen niet langer nodig is, kan worden ingezet op de nieuwe school. Uit hoofde van de wettelijk voorgeschreven benoeming in algemene dienst (artikel 34 van de WPO) kan het personeel namelijk worden ingezet op alle basisscholen van het bevoegd gezag. Indien de voorgestelde wetwijziging onverhoopt gevolgen heeft die redelijkerwijs niet ten laste horen te komen van een bevoegd gezag, heeft dat bevoegd gezag de mogelijkheid om in verband met bijzondere omstandigheden bijzondere bekostiging als bedoeld in artikel 123, tweede lid, van de WPO, te vragen.

In het wetsvoorstel is geen regeling opgenomen voor het geval dat een substantieel deel van de leerlingen van een nieuwe school afkomstig is van een school of scholen van een *ander* bevoegd gezag. Denkbaar is dat een schoolbestuur, in anticipatie op de overstap naar een door dat bestuur gewenste nieuwe school van een substantieel aantal leerlingen van een of meer andere scholen van dat bevoegd gezag, ervoor kiest een nieuwe rechtspersoon in het leven te roepen waarvan die gewenste nieuwe school uitgaat. Hiermee zou dan worden voorkomen dat de (dubbele) bekostiging voor de naar die nieuwe school overstappende leerlingen op

grond van het onderhavige wetsvoorstel ongedaan wordt gemaakt. In die situatie kan echter sprake zijn van wanbeheer in de zin van artikel 163b van de WPO. Genoemd artikel definieert wanbeheer onder andere als een handelen van een bestuurder in strijd met de kennelijke geest van wettelijke bepalingen om een financieel voordeel te behalen ten gunste van de rechtspersoon die de school in standhoudt, zichzelf of een derde. De wettelijke bepalingen waaraan de aanspraak op bekostiging kan worden ontleend, zijn natuurlijk niet bedoeld om schoolbesturen in staat te stellen daar financiële voordelen uit te trekken waar geen uitgaven voor het onderwijs tegenover staan. In het bovengenoemde voorbeeld kan dus sprake zijn van wanbeheer in de bovenbedoelde zin. Als dat het geval is kan de minister een aanwijzing geven die ertoe strekt het financiële voordeel ongedaan te maken.

2. Noodzaak en alternatief

Noodzaak

Scholen, besturenorganisaties, de PO-raad en de VNG hebben aangegeven dat er behoefte is aan een realistische mogelijkheid om dislocaties – vooral in nieuwbouwwijken – te verzelfstandigen (zie ook de brief van 7 juli 2007 aan de Tweede Kamer, met kenmerk ocw0700541). Geschat wordt dat maximaal ongeveer 250 dislocaties in aanmerking kunnen komen voor verzelfstandiging. Een aantal van deze dislocaties heeft nauwelijks een relatie met de op relatief grote afstand gelegen hoofdvestiging. Het is de verwachting dat de integrale en efficiëntere inzet van de basisfaciliteiten – die niet meer gedeeld hoeven te worden met de hoofdvestiging – ten goede komt aan de kwaliteit van het onderwijsproces. Gezien de behoefte in het veld aan verzelfstandiging van dit soort dislocaties wordt het wegnemen van de barrière voor de verzelfstandiging van dislocaties noodzakelijk geacht. In lijn met deze behoefte beoogt dit wetsvoorstel het ook voor nevenvestigingen mogelijk te maken om te verzelfstandigen. Maximaal ongeveer 50 nevenvestigingen komen voor verzelfstandiging in aanmerking.

Verder zou het een ongewenst neveneffect zijn als het wegnemen van de barrière om een dislocatie te verzelfstandigen, zou leiden tot opheffing van de overblijvende school. Gelet hierop zijn de wijzigingen van de WPO nodig die hierop zien.

Het voorkomen van dubbele bekostiging is voorts in lijn met een zorgvuldige besteding en aanwending van publieke middelen. Wetswijziging is derhalve ook op dit punt wenselijk.

De barrière die de verzelfstandiging van dislocaties zo goed als onmogelijk maakt, staat in de WPO. Het wegnemen van deze barrière en het voorkomen van ongewenste (wettelijke) neveneffecten die daaruit voortvloeien, zullen dus bij wet in formele zin moeten plaatsvinden.

Alternatief

Bij de verzelfstandiging van een dislocatie wordt al snel gedacht aan de figuur van de tijdelijke nevenvestiging in het voortgezet onderwijs (artikel 16, derde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs; hierna WVO). De dislocaties in het voortgezet onderwijs zijn bij de invoering van de voorzieningenplanning grotendeels door tijdelijke nevenvestigingen vervangen. Op basis van de WVO dient een potentiële tijdelijke nevenvestiging binnen 3 km van een hoofd- of nevenvestiging te liggen en moet deze voorzien in een tijdelijke huisvestingsbehoefte. De tijdelijke nevenvestiging mag maximaal 15 jaar bestaan (artikel 9 van de Regeling

voorzieningenplanning VO). De figuur van de tijdelijke nevenvestiging biedt – door de eis van korte afstand en de eis van tijdelijkheid – echter geen uitkomst voor de problematiek zoals deze is beschreven in de paragrafen 1.1 en 1.2. De in deze paragrafen bedoelde dislocaties zijn gezien het leerlingenaantal niet tijdelijk en kunnen verder dan 3 km ten opzichte van de hoofd- of nevenvestiging liggen. De figuur van de tijdelijke nevenvestiging in de zin van de WVO is derhalve geen alternatief voor in dit wetsvoorstel voorgestelde mogelijkheid voor dislocaties om te verzelfstandigen.

3. Betrokkenheid medezeggenschapsraad

De verzelfstandiging van een dislocatie betekent een belangrijke inkrimping van de werkzaamheden van de (oude) school. Op grond van de Wet medezeggenschap op scholen moet het voornemen voor een aanmerkelijke inkrimping voor advies worden voorgelegd aan de medezeggenschapsraad (artikel 11, onderdeel c, van de Wet medezeggenschap op scholen). Het bevoegd gezag kan dus niet overgaan tot het verzelfstandigen van een dislocatie zonder de medezeggenschapsraad te betrekken.

4. Gevoerd overleg

Met de besturenorganisaties in het primair onderwijsveld is overleg gevoerd over de problematiek rond dislocaties. Voor zover het de verzelfstandiging van dislocaties en de daaruit voortvloeiende dubbele bekostiging betreft, hebben de onderwijsorganisaties zelf gevraagd om de onderhavige wetswijzigingen. Vanuit de zijde van de genoemde organisaties zijn geen bezwaren gebleken.

De VNG is geraadpleegd. Ook van de zijde van de VNG zijn geen bezwaren gebleken.

5. BES-eilanden

De Wet primair onderwijs BES zoals die vanaf het moment van inwerking-treding van de Tweede Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba – B komt te luiden, voorziet vooralsnog niet in de mogelijkheid tot verzelfstandiging van dislocaties van scholen. De eerste jaren na inwerking-treding van die wet, zullen scholen naar verwachting geen dislocaties hebben, en zal ook geen behoefte bestaan aan de mogelijkheid tot verzelfstandiging daarvan. In lijn met het advies van de Raad van State om voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba zo eenvoudig en sober mogelijk te houden, wordt de Wet primair onderwijs BES op dit moment dan ook niet aangepast.

6. Uitvoering en handhaafbaarheid

Het wetsvoorstel is voor uitvoeringstoets voorgelegd aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). Uit de uitvoeringstoets is gebleken dat de voorgestelde wijzigingen uitvoerbaar en handhaafbaar zijn.

7. Administratieve lasten

De voorgestelde wetswijzigingen leiden tot een zeer geringe wijziging in de administratieve lasten. Door het persoonsgebonden nummer van leerlingen hoeven bevoegde gezagsorganen geen handelingen te verrichten om voor de bekostiging in aanmerking te komen waar dit wetsvoorstel in voorziet. De toekenning van de bekostiging van de nieuwe school en de correctie – ter voorkoming van dubbele bekostiging – van de

bekostiging van andere scholen van hetzelfde bevoegd gezag, geschieden ambtshalve door DUO. Het indienen van de documenten die bij het verzoek tot verzelfstandiging van een dislocatie of een nevenvestiging horen, is een eenmalige actie. Deze lasten zijn noodzakelijkerwijs verbonden aan het mogelijk maken van de wens van bevoegde gezagsorganen om grote dislocaties te verzelfstandigen en zijn zeer gering te achten in het licht van het aantal te verzelfstandigen dislocaties en nevenvestigingen en de lange instandhoudingstermijn van de nieuwe school. De administratieve lasten voor het bevoegd gezag worden beperkt door de gekozen procedure bij verzelfstandiging van een dislocatie: het bevoegd gezag hoeft niet de gemeentelijke scholenplanprocedure te doorlopen maar kan rechtstreeks bij de minister een verzoek indienen. De incidentele administratieve lasten voor het bevoegd gezag dat een dislocatie of een nevenvestiging wil verzelfstandigen worden geraamd op ongeveer € 23,-. Deze kosten zijn het gevolg van het doen van een aanvraag tot verzelfstandiging van een dislocatie of een nevenvestiging.

8. Financiële gevolgen

Als een dislocatie of een nevenvestiging wordt omgezet in een zelfstandige school, ontstaat een aanspraak op extra bekostiging (vaste voeten en directietoeslagen) die gemiddeld ongeveer € 40 000,- per schooljaar bedraagt. Na inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging zal een dislocatie of een nevenvestiging alleen dan kunnen worden afgesplitst en verzelfstandigd als de stichtingsnorm gehaald wordt. De frequentie waarmee in het basisonderwijs nieuwe scholen gesticht (kunnen) worden, is laag. Mede rekening houdend met de opheffingsnorm waaraan het overblijvende deel van een school na afsplitsing van de dislocatie of nevenvestiging moet voldoen, zullen ten gevolge van dit wetsvoorstel jaarlijks naar verwachting maximaal 20 verzelfstandigingen plaatsvinden. Dat aantal is gelijk aan het aantal verwachte opheffingen per jaar, zodat het financiële effect per saldo nihil zal zijn.

Dit wetsvoorstel kan ook financiële gevolgen hebben voor gemeenten. Gemeenten hanteren namelijk bij de bepaling van de ruimtebehoefte van een school een norm per leerling en een vaste voet. In de modelverordening Voorzieningen huisvesting onderwijs van de VNG is deze vaste voet 200 vierkante meter. Deze vaste voet is echter niet van toepassing op dislocaties. De eventuele financiële gevolgen zijn afhankelijk van de concrete situatie. Als gevolg hiervan zijn de financiële gevolgen niet te kwantificeren. Naar verwachting zullen de financiële gevolgen gering zijn. Een verzelfstandiging van een dislocatie of een nevenvestiging betekent niet automatisch dat de huisvesting hiervan moet worden aangepast. Gemeenten hebben immers al voor huisvesting van de dislocaties of nevenvestigingen gezorgd.

Daarbij komt dat dit wetsvoorstel vooral de verzelfstandiging van dislocaties beoogt mogelijk te maken die ontstaan zijn in een nieuwbouwwijk: de dislocaties die op relatief grote afstand liggen van de hoofdvesting en die nauwelijks een relatie daarmee hebben. Deze dislocaties zijn ingesteld op groei en zullen veelal voldoen aan ruimtenormen die de VNG-modelverordening voorschrijft. Ook een nevenvestiging die wil verzelfstandigen zal bijna in alle gevallen aan de voorgescreven ruimtenormen voldoen. Een nevenvestiging is immers ontstaan uit een zelfstandige school die met opheffing werd bedreigd.

Bovendien blijft het voor gemeenten mogelijk om bij een verzelfstandigde dislocatie of nevenvestiging en bij een «te krappe» huisvesting de nieuwe school te verwijzen naar leegstand elders.

Mochten er toch financiële gevolgen zijn voor gemeenten als gevolg van een verzelfstandiging dan zullen deze – net als alle andere huisvestingsaanpassingen – moeten worden opgevangen binnen het gemeentefonds. De component die voor huisvesting van scholen is opgenomen, gaat namelijk uit van de huisvesting van scholen en maakt dus geen onderscheid naar hoofdvestigingen, dislocaties en nevenvestigingen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A (artikel 84a van de WPO)

Het eerste lid van artikel 84a bevat de basis voor verzelfstandiging van een dislocatie of nevenvestiging, of een dislocatie daarvan. Dit artikellid ziet slechts op nevenvestigingen of dislocaties die zich op een andere locatie dan het overblijvende deel van de school bevinden.

De keuze om een dislocatie voor verzelfstandiging in aanmerking te brengen is aan de minister: het is een discretionaire bevoegdheid. Bij de invulling van deze bevoegdheid zal de afstand van dislocatie ten opzichte van de hoofdvestiging een rol spelen. Een te kleine afstand tussen de hoofdvestiging en de dislocatie, kan een reden zijn om het verzoek tot verzelfstandiging af te wijzen. De mogelijkheid tot verzelfstandiging is uitdrukkelijk niet bedoeld voor bijvoorbeeld de verzelfstandiging van een dependance in een bijgebouw dat zich bevindt op het schoolterrein van de hoofdvestiging. Ook een extra gebouw in de onmiddellijke nabijheid van de hoofdvestiging zal niet snel voor verzelfstandiging in aanmerking komen. De keuze van de minister om een dislocatie voor bekostiging als school in aanmerking te brengen, is afhankelijk van de concrete situatie.

Het tweede lid, onderdeel b, van artikel 84a van de WPO betreft de prognose van het overblijvende deel van een school of nevenvestiging, waarvan de dislocatie – die zich op een andere locatie bevindt dan het overblijvende deel (zie het eerste lid van artikel 84a van de WPO) – wordt verzelfstandigd. In dit onderdeel is expliciet opgenomen dat bij de prognose van het aantal leerlingen dat onderwijs volgt of zal gaan volgen op het overblijvende deel van de school (het gaat hier niet over de prognose van het overblijvende deel van een nevenvestiging) niet het aantal leerlingen op een nevenvestiging van deze school mag worden meegenomen. Met deze explicitering wordt voorkomen dat een nevenvestiging die – gelet op de definitie hiervan in de WPO – gezien zou kunnen worden als een overblijvend deel van de school, ook als zodanig kan worden aangemerkt.

Zie verder de paragrafen 1.2 tot en met 1.4 voor de toelichting hierop.

In het vierde lid zijn de gevallen opgesomd waarin de minister een verzoek tot verzelfstandiging zal inwilligen. In aanvulling hierop zij opgemerkt dat uit artikel 4:35, tweede lid, onderdeel a, van de Awb volgt, dat de minister een verzoek kan afwijzen wanneer bij indiening van het verzoek niet is voldaan aan het bij en krachtens de wet bepaalde met betrekking tot prognoses, of wanneer wordt uitgegaan van kennelijk ondeugdelijke prognoses. In zulke gevallen zal een verzoek tot bekostiging als zelfstandige school worden afgewezen.

Artikel I, onderdelen B en C (de artikelen 121 en 134 van de WPO)

Zie paragraaf 1.5 voor de toelichting hierop.

Artikel I, onderdeel D (artikel 136, derde lid, van de WPO)

Als gevolg van het invoegen van twee leden in artikel 134, en de vernummering van de laatste drie leden van dat artikel, wordt de verwijzing in artikel 136 aangepast.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart