

Reactie op de Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs BES in verband met de stichting en opheffing van openbare scholen door verzelfstandigde besturen in het primair onderwijs (33598 d.d. 3 april 2013)

Inleiding

De Vereniging Openbaar Onderwijs constateert met instemming dat in het voorstel tot wetwijziging een aantal zaken wordt geregeld dat recht doet aan de verzelfstandigde positie van veel openbare schoolbesturen. Met het kunnen stichten en opheffen van een openbare school door een verzelfstandigd bestuur, alsmede het initiatiefrecht van ouders voor het stichten van een openbare school voor primair onderwijs, wordt een gelijkwaardige positie ten opzichte van het bijzonder onderwijs bevorderd. Maar de Vereniging Openbaar Onderwijs acht het uitgesloten dat de formeel bedachte regeling 'overname door de gemeenteraad van een volgens het verzelfstandigde schoolbestuur te sluiten school' in de praktijk zal voorkomen. Het eigenlijke probleem dat in het vermelde citaat is genoemd, raakt de Rijksbekostiging van kleine basisscholen, waardoor schoolbesturen (zowel openbare als bijzondere) kleinere basisscholen niet altijd meer kwalitatief goed in stand kunnen houden.

De Vereniging Openbaar Onderwijs pleit daarom aanvullend voor:

- Een volwaardige Rijksbekostiging van alle basisscholen vanuit het primaat dat de bekostiging garandeert dat ook kleine scholen altijd minimaal drie (combinatie-) groepen kunnen vormen en alle wettelijk vereiste taken goed kunnen uitvoeren. Hierop is immers het inspectietoezicht gebaseerd. Een volwaardige bekostiging vereist een voet in het bekostigingssysteem;
- Een verruiming van de mogelijkheid om samenwerkingsbesturen en samenwerkingsscholen te vormen. Dit is van belang en kan stimulerend op schaalvergroting werken zonder de kwaliteit aan te tasten. Dat betekent dat in overleg met het veld barrières die de oprichting van samenwerkingsscholen in de weg staan, moeten worden opgeruimd. Dat past in de in het regeerakkoord vastgelegde afspraak dat denominaties hierin geen rol mogen spelen;
- De mogelijkheid dat schoolbesturen hun aanbod te diversifiëren met bijvoorbeeld ook kinderopvang, vve en peuteropvang; en
- De mogelijkheid dat ook openbare schoolbesturen een samenwerkingsschool in hun bestand kunnen hebben.

Stichten van openbare basisscholen

De staatssecretaris wil dat ouders (met minimaal 50 handtekeningen) en verzelfstandigde openbare schoolbesturen bij de gemeenteraad een verzoek kunnen indienen tot het opnemen van een nieuwe openbare basisschool op het plan van scholen. Nu kan alleen het college van burgemeester en wethouders dat initiatief nemen. De Vereniging Openbaar Onderwijs is blij met deze verruiming. Het doet recht aan een gelijkwaardigere positie van openbare en bijzondere schoolbesturen en geeft ook ouders de mogelijkheid zelfstandig een initiatief te nemen tot het oprichten van een openbare school.

Opheffen van een openbare basisschool

De Vereniging Openbaar Onderwijs is voorstander van het recht van verzelfstandigde schoolbesturen om zelf een school te kunnen opheffen. Daarbij mag aan de in lid 4 van

artikel 23 Grondwet bedoelde garantiefunctie van 'voldoend openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal scholen' niet worden getornd.

Het wetswijzigingsvoorstel verwijst daartoe expliciet naar artikel 153 WPO: Een openbare school mag niet worden opgeheven als binnen 10 km van die school geen andere openbare basisschool of samenwerkingsschool aanwezig is en aan openbaar onderwijs behoefte is (artikel 153, lid 5 Wet op het primair onderwijs / WPO). De VOO mist in het voorstel een expliciete verwijzing naar artikel 153 lid 4 WPO en stelt voor dit alsnog te doen: een openbare school mag niet worden opgeheven wanneer het leerlingenaantal gelijk is aan of meer bedraagt dan 50 en binnen een straal van 5 kilometer de laatste openbare school is (artikel 153, lid 4 WPO).

Openbare schoolbesturen doen hun best om openbaar onderwijs op redelijke afstand toegankelijk te houden. Als openbare schoolbesturen in de volle breedte verantwoordelijkheid dragen voor de organisatie en kwaliteit van openbare scholen, behoort daar terecht - onder de hierboven noemde garantiestelling - ook de bevoegdheid tot opheffen bij. De Vereniging Openbaar Onderwijs vindt het daarbij ten principale niet voor de hand liggend een openbare basisschool op te heffen die nog wel kan voldoen aan de opheffingsnormen van de WPO.

Overname openbare basisschool door de gemeenteraad

De Vereniging Openbaar Onderwijs acht het uitgesloten dat de formeel bedachte regeling 'overname van een volgens het verzelfstandigde schoolbestuur te sluiten school door de gemeenteraad' in de praktijk zal voorkomen. In de memorie van toelichting wordt geconstateerd dat een verzelfstandigd openbaar schoolbestuur een basisschool opheft omdat gezien leerlingenaantallen en de bijbehorende Rijksbekostiging niet meer kwalitatief voldoende basisonderwijs kan worden gegeven. Een teken aan de wand, omdat het schoolbestuur om kwalitatieve én financiële overwegingen geen verantwoordelijkheid meer kan dragen voor instandhouding van een school die eventueel nog wél kan voldoen aan de opheffingsnormen van de WPO.

De gemeenteraad kan dan volgens de memorie van toelichting vanuit andere dan kwaliteitsoverwegingen (bijvoorbeeld leefbaarheid) de school 'overnemen'. De school ontbeert echter voldoende Rijksbekostiging om kwaliteit te kunnen leveren in de ogen van het verzelfstandigde schoolbestuur. Op het moment dat de gemeenteraad de school overneemt, is zij formeel schoolbestuur en staat diens gevolg voor exact dezelfde opdracht als het verzelfstandigde schoolbestuur. Dit zou betekenen dat de gemeenteraad aanvullend op de Rijksbekostiging middelen in de basisschool dient te investeren om toch de kwaliteit te kunnen garanderen. Als de gemeenteraad dat zou doen, betekent dit dat er voor de openbare basisschool extra gelden beschikbaar worden gesteld, die bovendien onder de zogenaamde overschrijdingsregeling vallen. Dit kan bovenal betekenen dat de overschrijdingsregeling vanuit het gelijkheidsbeginsel niet alleen van toepassing is op het bijzonder onderwijs maar eveneens op het verzelfstandigde openbaar onderwijs. Het gevolg is dat de gemeenteraad zowel een kwalitatief aandachtspunt krijgt (het verzelfstandigde schoolbestuur kon de kwaliteit en continuïteit niet meer waarmaken) als een financieel aandachtspunt dat de over te nemen school ver te boven kan gaan. Geen gemeenteraad zal zich hieraan willen wagen.

Verruiming samenwerkingsbesturen en samenwerkingsscholen

School en schaal hebben met elkaar te maken. Het openbaar onderwijs kan ook in samenwerkingsscholen vorm krijgen en gegarandeerd worden. Het verdient aanbeveling om

in het kader van de opheffingsnormen, kleine scholenproblematiek en krimp, de normen voor het stichten van samenwerkingscholen die algemeen toegankelijk zijn, te verruimen en langs deze weg oplossingen te zoeken voor krimp, kwaliteit en school en schaal. Een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid voor basisscholen met een brede wijk- of dorpsfunctie, waar ouders zelf invulling aan levensbeschouwing en religie kunnen geven, is van deze tijd.

Openbare schoolbesturen hebben echter nu geen wettelijke mogelijkheid om samenwerkingscholen in stand te houden. Alleen een nieuw te vormen bestuur of een bijzonder bestuur kan een samenwerkingschool in stand houden. Dit blijkt in de praktijk fusies en de vorming van samenwerkingscholen tegen te houden, wat indruist tegen het wettelijke uitgangspunt dat er genoeg openbaar onderwijs moet zijn. Dat probleem kan worden verholpen door aan lid 4 van de artikelen 17d van (WPO) en 53d van de (WVO) de volgende bepaling toe te voegen: '(...) behoudens het geval waarin de rechtspersoon uit artikel 48 Wpo of 42b Wvo de samenwerkingschool in stand zal houden.'

Almere, 8 mei 2013, Bert-Jan Kollmer, directeur/bestuurder Vereniging Openbaar Onderwijs