

Vergaderjaar 2009–2010

32 269

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met onder meer een discretionaire bevoegdheid van de minister ten aanzien van kwalitatief goede scholen met minder dan 23 leerlingen met perspectief op hoger aantal leerlingen

Nr. 6

VERSLAG

Vastgesteld 19 februari 2010

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

| | Blz. |
|--|-------------|
| I ALGEMEEN DEEL | 1 |
| 1. Aanleiding | 1 |
| 2. Discretionaire bevoegdheid minister | 3 |
| <i>Termijn</i> | <i>3</i> |
| <i>De mate van beschikbaarheid van basisscholen in de directe omgeving van de school</i> | <i>4</i> |
| 3. Samenwerkingsovereenkomst als alternatief voor een besturnfusie | 4 |
| II ARTIKELSGEWIJS | 5 |
| Artikel II | 5 |

I ALGEMEEN DEEL

1. Aanleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met warme belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot Wijziging van de wet op het primair onderwijs in verband met onder meer een discretionaire bevoegdheid van de minister ten aanzien van kwalitatief goede scholen met minder dan 23 leerlingen met perspectief op hoger aantal leerlingen. Dit wetsvoorstel vloeit rechtstreeks voort uit de initiatiefnota «Oog voor de toegankelijkheid – over kleine scholen» van het lid Jan Jacob van Dijk (CDA)² en de behandeling van deze initiatiefnota in de Kamer op 1 december 2008³. In de initiatiefnota werd aandacht gevraagd voor de leefbaarheid op het platteland. Zeker nu de demografische krimp in Nederland een wijder verspreid fenomeen zal worden, meende de initiatiefnemer dat gemeenschappen over een breder arsenaal aan instrumenten zou moeten

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Depla (PvdA), Remkes (VVD), De Vries (CDA), Joldersma (CDA), Van Bochove (CDA), voorzitter, Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Dijk (CDA), Leerdam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Langkamp (SP), Pechtold (D66), Besselink (PvdA), Dibi (GL), Biskop (CDA), Van Leeuwen (SP), Ouwehand (PvdD), Bosma (PVV), Van Dijk (SP), Anker (CU), Smits (SP) en Harbers (VVD).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Yücel (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Uitslag (CDA), Ferrier (CDA), Atsma (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Jacobi (PvdA), Elias (VVD), Timmer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Van Bommel (SP), Van der Ham (D66), Bouchibti (PvdA), Peters (GL), Jonker (CDA), Gesthuizen (SP), Thieme (PvdD), Fritsma (PVV), Leijten (SP), Ortega-Martijn (CU), Gerkens (SP) en Ten Broeke (VVD).

² Kamerstuk 31 526, nrs. 1 en 2.

³ Kamerstuk 31 526, nr. 5.

beschikken teneinde de leefbaarheid van kleine kernen op peil te houden. Een van die instrumenten is het scheppen van de mogelijkheid om kleine scholen in kleine kernen open te houden, ook als zij tijdelijk onder de wettelijke opheffingsnorm van 23 leerlingen zouden uitkomen. Tot dat moment beschikte de minister niet over de bevoegdheid om af te wijken van de wettelijke verplichting. De initiatiefnemer meende dat hierin verandering moest komen en bepleitte de invoering van een discretionaire bevoegdheid voor de minister, indien er een perspectief voor een school was dat zij weer boven de grens van 23 leerlingen zou uitkomen. In het op 1 december 2008 gevoerde notaoverleg werd, met instemming van de initiatiefnemer, op voorstel van de Kamer aanvullend gesteld dat de minister bij de beoordeling van de vraag of hij deze bevoegdheid zou gaan benutten ook naar de kwaliteit van de school zou moeten kijken. De staatssecretaris voor primair onderwijs ondersteunde het oordeel van de Kamer tot genoegen van deze leden. Ook de toezegging deze wet met terugwerkende kracht te laten gelden, werd positief onthaald door deze leden.

Daarom hebben de leden met warme belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Wel hebben ze nog een enkele vraag.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Voor de leefbaarheid van een dorp is het van wezenlijk belang om een kwalitatief goede school in haar midden te hebben. De kwaliteit is, zoals ook de regering in de memorie van toelichting schrijft, uiteraard de belangrijkste pijler. De leden kunnen dan ook met instemming reageren op de eis die de regering daarover in het wetsvoorstel heeft opgenomen. Ook zijn de leden verheugd over de mogelijkheden die dit wetsvoorstel open laat voor maatwerk. Deze ruimte is nodig om de wet ook bruikbaar te laten zijn voor de situaties waarvoor het wetsvoorstel is opgesteld.

In het wetsvoorstel kondigt de regering aan dat regionale ontwikkelingen in de bevolkingsomvang en prognoses over de landelijke bevolkingsontwikkeling aanleiding vormen voor een onderzoek of het huidige stelsel van stichting en opheffing of beëindiging van bekostiging van scholen ook in de toekomst zal voldoen. Wanneer kunnen de leden de resultaten van dit onderzoek verwachten?

De leden van de SP-fractie hechten waarde aan het in stand houden van voorzieningen, juist op plekken waar al veel voorzieningen verdwijnen of zijn verdwenen. Het is van groot belang voor de leefbaarheid van een dorp of wijk dat er voorzieningen zijn. Soms is de basisschool de laatste voorziening die nog over is gebleven. De leden hebben met instemming kennisgenomen van het wetsvoorstel om de minister de mogelijkheid te geven om kleine scholen in bijzondere gevallen open te houden. Kan de regering een prognose geven van de komende tien jaar; hoe vaak verwacht de regering dat de minister zijn discretionaire bevoegdheid zal moeten gebruiken? Ziet de regering nog meer mogelijkheden om kleine scholen langer in stand te houden?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met onder meer een discretionaire bevoegdheid van de minister ten aanzien van kwalitatief goede scholen met minder dan 23 leerlingen met perspectief op hoger aantal leerlingen.

De leden onderschrijven de belangrijke maatschappelijke functie die een school in een gemeente kan hebben, ondanks dat deze school tijdelijk onder de opheffingsnorm raakt. De leden vinden met de regering dat een school met perspectief op toename van het leerlingenaantal in stand moet blijven.

Deze leden spreken hun waardering uit voor de initiatiefnota van het lid Jan Jacob van Dijk «Oog voor de toegankelijkheid – over kleine scholen». Zij zijn tevens blij dat de eerdere suggestie van deze leden om op basis van kwalitatieve criteria te meten, is overgenomen in het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden vragen naar een toelichting waarop het minimumaantal van 23 leerlingen in het verleden is gebaseerd. Zij vragen in hoeverre er aanleiding bestaat om dit getal te heroverwegen, mede met het oog op verschijnselen als bevolkingskrimp.

De leden vragen waarom de regering bij het voorstel tot wijziging van de regeling van de gemiddelde schoolgrootte niet heeft aangesloten bij de opheffingsregeling voor scholen die geen gebruik kunnen maken van de regeling voor gemiddelde schoolgrootte. Zij vragen of hierdoor geen ongewenste en ongerechtvaardigde ongelijkheid tussen scholen wordt gecreëerd.

2. Discretionaire bevoegdheid minister

De leden van de CDA-fractie merken op dat de beslissing om gebruik te maken van de discretionaire bevoegdheid onder andere afhankelijk is van de kwaliteit van de school. Alleen scholen die voldoende kwaliteit hebben, dan wel een reëel perspectief hebben op verbetering van de kwaliteit komen in aanmerking voor het gebruik van deze discretionaire bevoegdheid. Zal dat oordeel gebaseerd zijn op het normale toetsingskader van de onderwijsinspectie of zal hier een apart kader voor worden ontwikkeld, zo vragen de leden. Wordt ook gekeken naar de gevolgen voor de kwaliteit als een school onder de norm zal zakken? Op welke wijze wordt gekeken naar scholen die slechte kwaliteit leveren? Wordt alleen de actuele situatie meegenomen of wordt er ook gekeken of er verbetering mogelijk is?

De tweede variabele die bepaalt of van de discretionaire bevoegdheid gebruik zal worden gemaakt, is het perspectief om weer boven de wettelijke ondergrens van 23 leerlingen te komen. Zoals al in de eerdergenoemde initiatiefnota van het lid Jan Jacob van Dijk is aangegeven, willen de leden voorkomen dat er een andere – altijd discutabele – ondergrens wordt geïntroduceerd. Hoe wil de regering voorkomen dat op basis van de jurisprudentie er een informele ondergrens zal komen, zo willen deze leden weten.

De leden van de PvdA-fractie willen weten of een gemeente gehoord zal worden bij zo een discretionaire beslissing van de minister. En zo ja, hoe verloopt de procedure dan verder?

De leden willen voorts weten of de garantie van kwaliteit voldoende geborgd is bij de controle van het basistoezicht.

Termijn

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regering aankondigt dat, inzake de duur van de termijn van de discretionaire bevoegdheid, wordt bezien of het juist wel of juist niet wenselijk is om een maximum aan die termijn te verbinden. Deze pragmatische aanpak krijgt de steun van de leden. Op welke termijn verwacht de regering hierover op basis van opgedane ervaringen een uitspraak te kunnen doen? En hoe gaat zij de Kamer hierover inlichten, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie erkennen dat het inherent is aan de discretionaire bevoegdheid van de minister dat er ruimte is voor het maken van een afweging. De leden vinden dat wel moet worden gewaakt voor het blindstaren op kwantiteit. Het werpt ook de vraag op of voor

scholen duidelijk is wat de minister als afzienbare termijn acht om boven de ondergrens van 23 leerlingen te raken. Wordt er niet een precedent geschept nadat de minister een aantal beslissingen heeft genomen, waardoor in de praktijk alsnog een maximumtermijn gaat gelden? Hoe blijft gegarandeerd dat kwantiteit niet leidend wordt in de beslissing van de minister, zo vragen de leden.

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

De leden van de PvdA-fractie zijn erg blij dat het aspect leefbaarheid een belangrijk aspect is van de aanvullende omstandigheden. Hoe kan de minister dit aspect objectiveren? Hoe gaat de minister ermee om als de school, de ouders of het schoolbestuur een ander beeld van de leefbaarheid geven dan de gemeente, zo willen zij weten.

3. Samenwerkingsovereenkomst als alternatief voor een besturenfusie

De leden van de CDA-fractie merken op dat naast de invoering van de discretionaire bevoegdheid voor de minister, ook de mogelijkheid wordt geboden tot het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst naast een bestuurlijke fusie om zo aan de eisen van de gemiddelde schoolgrootte te voldoen. De leden waarderen deze verruiming van de wetgeving, waardoor de noodzaak om over te gaan tot fusie in sommige gevallen is afgenomen. Deze leden vragen wat er gebeurt als de samenwerkingsovereenkomst wordt beëindigd. Betekent dat direct het einde van de school die onder de gemeentelijke en wettelijke opheffingsnorm uitkomt, zo vragen zij.

De leden hebben in dit verband voorts een vraag over de werking van artikel 157, lid 3, Wet op het primair onderwijs. Dit artikel vereist dat de samenwerkingsovereenkomst langer dan een jaar bestaat voordat de school niet meer aan de opheffingsnorm voldoet. Moet dit strikt worden uitgelegd? Of betekent dit dat er nog ruimte is om dit te realiseren binnen de drie jaar voordat daadwerkelijk een beroep op de gemiddelde schoolgrootte moet worden gedaan door de «februarimelding»?¹ Voor voornamelijk de «éénpitters» kan een strikte uitleg grote gevolgen hebben. Door het vertrek van een paar gezinnen met kinderen op een school kan hierdoor al een onomkeerbare situatie ontstaan: de school moet bestuurlijk fuseren, alhoewel een samenwerkingsovereenkomst verre de voorkeur geniet. Gaarne een toelichting van de regering.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de verruiming van de mogelijkheden voor schoolbesturen om een samenwerkingsovereenkomst aan te gaan. Deze mooie oplossing kan in veel gevallen het behoud van goed onderwijs in een kleine kern bewerkstelligen. Hoe verhoudt dit element zich tot het wetsvoorstel Wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingscholen?² Wordt er nu tegelijkertijd via verschillende wetten geregeld dat samenwerkingscholen beter mogelijk worden? Hoe staat de regering tegenover de gedachte om de term «samenwerkingschool» wettelijk te reserveren voor scholen die dit zijn in de zin van wetsvoorstel Wijziging van enige onderwijswetten inzake samenwerkingscholen? Is ook overwogen om de regeling nog verder op te rekken door ook meerdere locaties toe te staan? Concreet: als er een bijzondere school en een openbare school in het hoofddorp beide een eigen locatie hebben en in stand kunnen houden, maar voor de locatie in de kleine kern wel een samenwerkingschool nodig zou zijn, kan dat dan straks binnen de grenzen van de wet?

¹ Wanneer het bevoegd gezag van een school met minder dan 23 leerlingen, overweegt om vóór 1 februari van enig jaar een verzoek om instandhouding in te dienen, zal worden bekeken of de school een basistoezicht kent of dat de Inspectie risico's is tegengekomen.

² Kamerstuk 32 134.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel II

De leden van de CDA-fractie merken op dat dit wetsvoorstel met terugwerkende kracht in werking zal treden vanaf 1 augustus 2008. Hoeveel scholen hebben sindsdien een verzoek ingediend op grond van deze wet om in stand te mogen blijven, ondanks dat ze minder leerlingen telden dan 23? In hoeveel gevallen heeft de minister gebruik gemaakt van zijn discretionaire bevoegdheid?

De voorzitter van de commissie,
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie,
Bošnjaković-van Bommel