

Vergaderjaar 2016–2017

**34 656**

## **Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet primair onderwijs BES in verband met maatregelen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs**

**Nr. 4**

### **ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 oktober 2016 en het nader rapport d.d. 16 januari 2017, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 12 juli 2016, no.2016001287, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Wet primair onderwijs BES in verband met maatregelen voor een toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs, met memorie van toelichting.*

*In de aanbiedingsbrief is verzocht specifiek aandacht te schenken aan de voorgestelde overlegverplichting tussen bevoegde gezagsorganen van scholen over de afstemming van het onderwijsaanbod in de regio op de verwachte toekomstige vraag naar onderwijs.*

*Het wetsvoorstel vergemakkelijkt het om scholen om te zetten, uit te breiden met een richting of te verplaatsen opdat schoolbesturen een toekomstbestendig onderwijsaanbod kunnen realiseren om leerlingendalingen op te vangen. Daarnaast wordt een overlegverplichting ingevoerd voor schoolbesturen onderling en gemeenten over het toekomstig onderwijsaanbod. Doel van dit overleg is het opstellen van een meerjarig gebiedsplan, waarin een gezamenlijk gedragen visie op het onderwijs in de regio wordt vervat.*

*De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht op onderdelen een aanpassing*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

*dan wel aanvullende motivering van het voorstel aangewezen. Ten aanzien van de voorgestelde overleg- en planverplichting van scholen, adviseert de Afdeling deze te schrappen. Dat samenwerking tussen scholen over een toekomstbestendig onderwijsaanbod tot op heden niet altijd vanzelf tot stand komt, komt doordat scholen onderling moeten concurreren. Dat verdraagt zich niet goed met gezamenlijke zelfregulering, welke juist het in acht nemen van het belang van de andere – concurrerende – scholen vooronderstelt. Een overleg- en planverplichting over een toekomstbestendig onderwijsaanbod heeft dan ook weinig zin. Daarnaast maakt de Afdeling opmerkingen over de mogelijkheid voor scholen zelf een regio voor het overleg te kiezen en over de ruimere bevoegdheid die de Minister krijgt voor het goedkeuren van verzoeken tot omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juli 2016, nr. 2016001287, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 20 oktober 2016, nr. W05.16.0207/l, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen. De Afdeling geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met haar opmerkingen rekening is gehouden. Deze opmerkingen worden hieronder besproken.

#### *1. Noodzaak overleg- en planverplichting*

*Om het onderwijsaanbod af te stemmen op de toekomstige vraag van leerlingen en ouders naar onderwijs, is samenwerking tussen schoolbesturen in de regio noodzakelijk. Deze samenwerking komt blijkens de toelichting echter niet altijd vanzelf tot stand. Dat kan in gebieden met leerlingendaling uiteindelijk leiden tot een slecht bereikbaar onderwijsaanbod, dat onvoldoende aansluit bij de behoeftes van ouders en leerlingen. Dit voorstel voorziet, mede gelet op de motie Voordewind,<sup>2</sup> in een verplichting voor schoolbesturen en de gemeente om op overeenstemming gericht overleg te voeren over het toekomstbestendig maken van het onderwijsaanbod. In een gebied met veel kleine scholen, die steeds kleiner worden, kan in het overleg het gesprek worden gevoerd over de vraag op welke plek welke scholen open blijven, kunnen samengaan of sluiten, aldus de toelichting.*

*De Afdeling merkt ter beantwoording van de in de aanbiedingsbrief gestelde vraag het volgende op. De Afdeling onderschrijft het nut van goed overleg in de regio over een toekomstbestendig onderwijsaanbod. Anders dan in het voortgezet onderwijs, waar besturen van scholen de mogelijkheid hebben om op basis van overleg samen te werken om een voorzieningenaanbod te vormen dat aansluit bij de vraag naar onderwijs en met het oog daarop een regionaal voorzieningenplan op te stellen, wordt voor het primair onderwijs echter voorgesteld schoolbesturen tot overleg en opstellen van een plan te verplichten. Dat samenwerking tussen scholen om te komen tot een toekomstbestendig onderwijsaanbod*

<sup>2</sup> *Kamerstukken II 2013/14, 31 288, nr. 366.* Deze motie riep de regering op om schoolbesturen van scholen met een kleinscholentoeslag in krimpgebieden te verplichten deel te nemen aan regionaal overleg over een toekomstbestendig en kwalitatief goed onderwijsaanbod. Het onderhavige voorstel omvat alle schoolbesturen in het primair onderwijs en heeft daarmee een veel ruimere strekking dan de motie voor ogen had.

*tot op heden veelal niet vanzelf tot stand komt, is mede het gevolg van het feit dat het onderwijsstelsel gebaseerd is op de gedachte dat scholen – nu dit bevorderlijk geacht wordt voor de kwaliteit van het onderwijs – onderling moeten concurreren. Dat verdraagt zich niet goed met gezamenlijke zelfregulering, welke juist het in acht nemen van het belang van de andere – concurrerende – scholen vooronderstelt. Gelet hierop is het de vraag of een overleg- en planverplichting, al dan niet wettelijk geregeld, daar verandering in brengt. Ook zonder verplichting zullen scholen elkaar immers vinden en tot een oplossing komen als dat voor hen voordelig is, hetgeen op dit moment – zoals de Staatssecretaris in de toelichting vermeldt- ook al gebeurt. Wordt dat voordeel niet gezien, dan zal het overleg tot niets leiden. Een school kan immers niet verwachten dat andere scholen het risico op een onvoldoende toekomstbestendig onderwijsaanbod wegnemen ten koste van hun eigen onderwijsaanbod of belangen.<sup>3</sup> De toelichting gaat op dit punt niet in; evenmin wordt ingegaan op de afwijkende situatie ten opzichte van het voortgezet onderwijs, die hier een overleg- en planverplichting noodzakelijk zou maken.*

*Daar komt bij dat de Inspectie voor het Onderwijs in haar reactie op het voorstel wijst op een aantal nalevingsaspecten die effectief handhavend optreden bemoeilijken.<sup>4</sup> Zo merkt de Inspectie op dat een gedeelde of gezamenlijke verplichting lastig valt te handhaven, waardoor het risico bestaat dat alle partijen naar elkaar gaan wijzen als er geen overleg gevoerd is of als er geen plan gemaakt is. Gelet hierop is de effectiviteit en daarmee de noodzaak tot het invoeren van een overleg- en planverplichting niet dragend gemotiveerd. Daar komt bij dat het voorstel vooral het oog heeft op situaties van krimp en daling van het leerlingenaantal: de opgelegde verplichting heeft in dat licht gezien geen nut voor die gebieden waar geen sprake is van voorzienbare krimp. Dat de regering in de motie Voordewind wordt verzocht om scholen met een kleinscholentoeslag in krimpgebieden te verplichten tot deelname aan regionaal overleg over een toekomstbestendig onderwijs, doet aan het vorenstaande niet af.*

*De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt dragend te motiveren en zonedig het voorstel aan te passen.*

#### *1. Noodzaak overleg- en planverplichting*

De Afdeling onderschrijft het nut van goed overleg in de regio over een toekomstbestendig onderwijsaanbod. Omdat dit overleg niet overal vanzelf van de grond komt, voorzag het wetsvoorstel zoals voorgelegd aan de Afdeling in een overleg- en planverplichting. De Afdeling twijfelt aan de effectiviteit van deze verplichting. In regio's waar de betrokken partijen overtuigd zijn van het belang van afstemming en planvorming is de verplichting niet nodig, omdat men elkaar daar toch wel op zal zoeken. In regio's waar de partijen niet bereid zijn tot samenwerking zal het overleg echter tot niets leiden, zo stelt de Afdeling. Daarnaast draagt de Afdeling aan dat een effectieve handhaving van de verplichting moeilijk uitvoerbaar is.

<sup>3</sup> Zie in deze zin Kamerstukken II 2013/14, 33 948, nr. 4, waarin de Afdeling eenzelfde kanttekening plaatst bij een vergelijkbare overleg- en afstemmingsverplichting in het beroepsonderwijs.

<sup>4</sup> Bijlage 2 van de brief van de Dienst Uitvoering Onderwijs d.d. 22 januari 2016, betreffende UT wetsvoorstel toekomstbestending onderwijs in het Primair Onderwijs.

De Afdeling adviseert om de overleg- en planverplichting te schrappen. Dat advies neem ik over. Het is niet mijn bedoeling een verplichting op te leggen waarvan het nut betwijfeld wordt. Inmiddels komt in veel regio's de samenwerking op gang. Het blijkt dat samenwerking goed werkt als partijen elkaar zelf vinden. Onder druk van de leerlingendaling zien schoolbesturen en gemeenten dat samenwerking noodzakelijk is in het belang van leerlingen, ouders en van een goede kwaliteit, toegankelijkheid en bereikbaarheid van het onderwijs. Een wettelijke verplichting kan leiden tot gedwongen overleg en planvorming, maar dat zal minder vruchtbaar zijn dan een samenwerking die is geworteld in als gemeenschappelijk ervaren belangen.

Overigens ben ik van mening dat scholen weliswaar in een concurrentieverhouding tot elkaar verkeren, maar dat zij desalniettemin een gezamenlijke verantwoordelijkheid hebben om te zorgen voor een divers en toegankelijk onderwijsaanbod dat kwalitatief aan de maat is.

## 2. Regio-indeling

### a. Verhouding tot sociaal domein

*Schoolbesturen hebben zelf de vrijheid om in overleg met elkaar te komen tot een indeling in regio's waarin zij het overleg willen voeren.<sup>5</sup> Zij hebben immers zelf het beste zicht op de meest logische samenwerkingsvormen op regionaal niveau, aldus de toelichting. De gekozen regio moet een aaneengesloten gebied omvatten. Wanneer het schoolbesturen niet lukt om tot overeenstemming te komen over een regio-indeling, vindt het overleg plaats in de regio's die zijn vastgesteld voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.*

*De Afdeling wijst er op dat in 2008 de Wet voorzieningenplanning is ingevoerd, op grond waarvan besturen van scholen in het voortgezet onderwijs regionaal moeten samenwerken en een voorzieningenaanbod moeten vormen dat aansluit bij de vraag naar onderwijs. Evenals in het onderhavige voorstel, is de keuze van de te vormen regio voor het voortgezet onderwijs vrij, zolang het een gebied betreft van één of meer gemeenten die aan elkaar grenzen.<sup>6</sup> Uit de evaluatie van Wet voorzieningenplanning blijkt dat de regiovorming heeft geleid tot een variatie aan regio's met opmerkelijke verschillen in omvang.<sup>7</sup> Verder laat de evaluatie zien dat een aantal schoolbesturen – om uiteenlopende redenen – niet betrokken is bij de totstandkoming van een regionaal plan onderwijsvoorziening. Hetzelfde geldt voor gemeenten en provincies. Naar aanleiding hiervan heeft de regering toegezegd overleg te voeren met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs (VO-raad) om te onderzoeken of er op dit punt aanpassingen nodig zijn of dat kan worden volstaan met afspraken over de uitvoering.<sup>8</sup>*

*In het onderhavige voorstel blijft voor het primair onderwijs de keuze voor de te vormen regio vrij. Het valt de Afdeling op dat de toelichting geen aandacht schenkt aan de uitkomsten van de evaluatie van de Wet voorzieningenplanning op dit punt. Zij wijst er daarnaast op dat in het*

<sup>5</sup> Toelichting, paragraaf 2.5 onder *overleggreemium*.

<sup>6</sup> Zie voor nadere randvoorwaarden van het te vormen samenwerkingsverband artikel 72, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en het voorgestelde artikel 74, eerste lid, WVO.

<sup>7</sup> Regioplan, *De voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs: onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de Wet voorzieningenplanning*, Amsterdam: 2013.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 630, nr. 2.

*licht van de recente decentralisaties in het sociaal domein de vorming van regio's noodzakelijk is om de overgedragen taken en verantwoordelijkheden adequaat te kunnen uitoefenen.<sup>9</sup> Daarbij wordt de samenhang met andere beleidsterreinen, waaronder op onderdelen het onderwijs, nadrukkelijk nagestreefd om de integrale aanpak van problemen te bevorderen. Dat voor het ontwikkelen van een toekomstbestendig aanbod van het onderwijs in een andere regio-samenstelling kan worden overlegd, doet afbreuk aan de gewenste integrale aanpak van problemen. Gelet daarop ligt het in de rede de regiovorming rond onderwijsvoorzieningen mede vanuit dit perspectief te beschouwen.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het voorstel zo nodig aan te passen.*

#### *b. Tekst en toelichting*

*Overigens valt het de Afdeling op dat de tekst en toelichting op dit punt niet met elkaar in overeenstemming zijn. Het voorstel gaat uit van de regio-indeling voor de samenwerkingsverbanden passend onderwijs, tenzij alle bevoegde gezagsorganen instemmen met afwijking van die regio-indeling. De toelichting gaat er echter van uit dat de keuze voor de regio-indeling vrij is, tenzij partijen niet tot overeenstemming komen.*

*De Afdeling adviseert de tekst en de toelichting op dit punt met elkaar in overeenstemming te brengen.*

### *2. Regio-indeling*

Nu de overleg- en planverplichting uit het wetsvoorstel is geschrapt, behoeven de opmerkingen van de Afdeling ten aanzien van de regio-indeling geen inhoudelijke bespreking meer. Met het schrappen van de overlegverplichting vervalt immers ook de noodzaak tot het vaststellen van voorschriften over de indeling in regio's waarbinnen dat overleg en de vaststelling van het plan plaats zou moeten vinden.

### *3. Wijziging en verruiming van de grondslag*

*Voorgesteld wordt de mogelijkheden voor schoolbesturen om de grondslag van een school te wijzigen of te verruimen beduidend te vergroten. Goedkeuring zal niet meer gelimiteerd zijn tot de in artikel 84, derde lid, Wet primair onderwijs (Wpo) genoemde situaties. De Minister kan ook in andere gevallen goedkeuring verlenen aan een aanvraag tot omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing, aldus de toelichting. De verruiming is bedoeld om schoolbesturen meer mogelijkheden te bieden om het scholenaanbod aan te passen aan het toekomstige leerlingenaantal en de wensen van ouders en leerlingen. Als bescherming tegen een al te ruime bevoegdheid van de Minister beperkt artikel 84, vijfde lid, van het voorstel de mogelijkheid tot inwilliging van aanvragen.<sup>10</sup>*

<sup>9</sup> Zie ook de «Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein: «En nu verder!» van de Afdeling Advisering van de Raad van State, paragraaf 2.3.4 Regio-indeling.

<sup>10</sup> Artikel 84, vijfde lid, van het voorstel luidt:

Onze Minister willigt een aanvraag niet in, indien:

a. als gevolg van het inwilligen van de aanvraag een andere school dreigt te worden opgeheven of niet meer te worden bekostigd; of

b. het leerlingenaantal van de school op de teldatum 1 oktober voorafgaand aan de datum waarop de aanvraag is ingediend onder de voor die school geldende opheffingsnorm ligt.

*De Afdeling merkt op dat de veel ruimere bevoegdheid van de Minister tot het goedkeuren van verzoeken tot omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing maar beperkt wordt begrensd. Zo laat deze verruimde bevoegdheid het toe dat een school van richting verandert of aan de grondslag van een school richtingen worden toegevoegd waardoor deze de laatste school van een richting wordt en verzekerd blijft van voortbestaan, ook al komt zij op termijn onder de opheffingsnorm.<sup>11</sup> Deze situatie acht de Afdeling niet wenselijk. De vraag rijst of niet een nadere begrenzing van de bevoegdheid van de Minister is vereist.*

*De Afdeling adviseert in de toelichting hierop in te gaan en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.*

### *3. Wijziging en verruiming grondslag*

De ruimere bevoegdheid van de Minister tot het goedkeuren van verzoeken tot omzetting, uitbreiding met een richting of verplaatsing van een school wordt, zoals de Afdeling constateert, maar beperkt begrensd. Het wetsvoorstel beoogt immers om scholen op dit punt meer ruimte te geven. Ten aanzien van de mogelijkheden voor een school om vervolgens op termijn als laatste school van een richting onder de opheffingsnorm in stand gehouden te worden, bood het aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel meer ruimte dan was beoogd. In het wetsvoorstel zijn de voorgestelde artikelen 84, vijfde lid, en 153, zesde lid, van de WPO op dit punt dan ook, in lijn met het advies van de Raad van State, aangepast. In laatstgenoemd artikellid wordt geregeld dat scholen die op enig moment gebruik hebben gemaakt van de met dit wetsvoorstel verruimde mogelijkheid tot omzetting of uitbreiding, geen aanspraak meer kunnen maken op bescherming als laatste school van een richting als bedoeld in artikel 153, vierde lid.

*4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.*

*4. De redactionele opmerking van de Afdeling is overgenomen.*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een nadere precisering aan te brengen in de formulering van artikel II (wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen), omdat dat artikel niet geheel aan bleek te sluiten bij de beoogde wijziging zoals weergegeven in de memorie van toelichting. Daarnaast zijn aan het wetsvoorstel twee artikelen toegevoegd met betrekking tot de samenloop tussen dit wetsvoorstel en het bij koninklijke boodschap van 1 juli 2016 ingediende voorstel van wet tot Wijziging van diverse onderwijswetten in verband met de vereenvoudiging van de vorming van samenwerkingsscholen (Wet samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingsschool) (*Kamerstukken 34 512*), respectievelijk het bij koninklijke boodschap van 22 november 2016 ingediende voorstel van wet tot wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht (*Kamerstukken II 2015/16, 34 607*).

*De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De vicepresident van de Raad van State,  
J.P.H. Donner*

---

<sup>11</sup> Zie voorgesteld artikel 153, zesde lid, Wpo.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
S. Dekker

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W05.16.0207/I**

- Artikel I, onderdeel B, eerste lid, «artikel 17d, tweede lid» vervangen door: artikel 17d, eerste lid.