Bijlage 1 opties behoud laatste school in een dorp

In deze bijlage schets ik opties voor het behoud van de laatste school in een dorp binnen het huidige bestuur (1) en opties voor het behoud van de laatste school in een dorp onder een ander bestuur (2) en op de mogelijkheid meer kleine vestiging bij één bestuur onder te brengen (3).

1 Behoud van de laatste school in het dorp binnen het huidige bestuur

Uit de gesprekken met de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen en met de Stichting Behoud Kleine Scholen, blijkt dat besturen de ouders en het personeel soms te laat betrekken.

Twee opties voor het behoud van de laatste school in het dorp binnen het huidige bestuur:

a) Versterk de positie van ouders;
b) Wettelijke plicht de laatste school binnen een dorp open te houden.

a) Optie versterken positie ouders

De wet biedt diverse mogelijkheden om kleine scholen onder de opheffingsnorm open te houden, als er tenminste 23 leerlingen op de school zitten. Om het bestuur te bewegen de mogelijkheden te benutten, kan de positie van ouders worden versterkt.

Afweging

De meeste besturen betrekken ouders en personeel tijdig bij verstrekkende besluitvorming zoals de sluiting of fusie van een school. Zij hebben oor en oog voor de belangen die spelen in dorpen en wijken waar hun scholen staan. Desalniettemin vind ik het zorgelijk dat er soms besturen zijn die ouders en personeel niet tijdig betrekken en dat medezeggenschapsraden soms adviseren, of instemmen, zonder de achterban te raadplegen.

Een harde termijn voor de melding van een voorgenomen fusie of sluiting, zoals gevraagd door de Stichting Behoud Kleine Scholen, kan belemmerend werken als alle partijen het eens zijn dat snel en proactief handelen nodig is.

Conclusie

Ik wil de positie van ouders versterken, door zo snel mogelijk in de Wet Medezeggenschap Scholen op te nemen dat de leden van de MR bij advies over sluiting of bij een verzoek om instemming over fusie of overdracht van een school, altijd eerst de achterban moeten raadplegen. Een verplichting om een voorgenomen fusie een jaar voor de sluiting te melden, wil ik daar niet aan toevoegen, omdat een harde termijn ongewenst belemmerend kan zijn.

b) Optie wettelijke plicht openhouden laatste school

Een andere mogelijkheid tot behoud van de laatste school binnen het bestaande bestuur is de verplichting een school open te houden, als het de laatste school binnen een straal van drie kilometer is en de school door het bestuur kan worden opengehouden binnen de wettelijke kaders.

Afweging
Het uitgangspunt is dat schoolbesturen in onderlinge samenwerking en in samenwerking met gemeenten, ouders en personeel, komen tot maatwerkoplossingen. De verplichting om onder bepaalde omstandigheden een school op te houden, doet geen recht aan de lokale vrijheid om tot maatwerkoplossingen te komen.

Conclusie
Vasthoudend aan het uitgangspunt dat schoolbesturen aan zet zijn om in samenwerking met elkaar en de andere betrokkenen maatwerk te leveren, ga ik niet over tot het invoeren van een wettelijke verplichting om de laatste school van een dorp open te houden.

2 Behoud van de laatste school in het dorp onder een andere bestuur

Uit gesprekken met betrokkenen blijkt dat schoolbesturen soms niet bereid zijn de verantwoordelijkheid voor de school te blijven dragen. Dat kan verschillende redenen hebben. Het openhouden van de school kan bijvoorbeeld tot een zo lage gemiddelde schoolgrootte leiden, dat andere scholen moeten sluiten, of het schoolbestuur kan oordelen dat de kwaliteit van de school te kwetsbaar wordt. Het kan voorkomen dat ouders van de school een ander bestuur bereid vinden om de school open te houden. Het NCOR concludeert dat het bestuur van de school niet kan worden gedwongen hieraan mee te werken.

Drie opties voor het behoud van de laatste school in het dorp onder een andere bestuur:

a) Een opting out initiatief van medezeggenschapsraad wordt ontvankelijk verklaard als geschil;
b) De positie van ouders en personeel wordt versterkt binnen de huidige bevoegdheid van de medezeggenschapsraad;
c) Na sluiting van een school wordt de stichting van een school mogelijk gemaakt op basis van de opheffingsnorm in plaats van de veel hogere stichtingsnorm. Voorwaarde is dat er binnen een straal van drie kilometer geen andere school is.

a) Optie initiatief medezeggenschapsraad ontvankelijk als geschil
Op grond van de Wet Medezeggenschap Scholen kan de medezeggenschapsraad het bestuur voorstellen om de school over te dragen aan een ander bestuur. Het bestuur kan dit voorstel beargumenteerd afwijzen.

De afwijzing van het voorstel kan niet als geschil aanhangig worden gemaakt. Een optie is wettelijk te regelen dat de afwijzing van een voorstel van de medezeggenschapsraad wel als geschil kan worden voorgelegd aan de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS.

Afweging
Het uitgangspunt van de Wet Medezeggenschap Scholen is dat een bestuur door de medezeggenschapsraad niet kan worden gedwongen tot een handeling waarvoor het bestuur zelf niet kiest. Het huidige initiatiefrecht van de medezeggenschapsraad maakt hierop geen inbreuk. De medezeggenschapsraad kan voorstellen doen. Het bestuur is dan verplicht tot overleg met de medezeggenschapsraad over het voorstel, en is verplicht om binnen drie maanden een met redenen omklede reactie te geven. Als het bestuur dat niet doet, kan de medezeggenschapsraad naar de geschillencommissie. Maar als het bestuur binnen de gestelde termijn beargumenteerd meldt het voorstel niet op te volgen, dan is een beroep op de commissie van geschillen niet mogelijk. Daarmee wordt voorkomen dat een bestuur door de medezeggenschapsraad wordt gedwongen tot een besluit waarvoor het zelf niet voor heeft gekozen.

Het mogelijk maken van een beroep bij de Landelijke Commissie Geschillen op de afwijzing van een voorstel leidt er toe dat er geen sprake meer is van medezeggenschap, maar van medebestuur. Dat zou de eenduidige verantwoordelijkheid van het bestuur voor bijvoorbeeld de kwaliteit van het onderwijs, het personeelsbeleid, of het financieel beleid op losse schroeven zetten en op gespannen voet staan met de Grondwet.

Conclusie
Om te voorkomen dat medezeggenschap verandert in medebestuur, kom ik niet met een voorstel om een initiatief van de medezeggenschapsraad ontvankelijk te maken als geschil.

b) Optie versterk positie ouders binnen de huidige medezeggenschapsbevoegdheid

De medezeggenschapsraad kan in overleg met ouders en personeel van de school, bij gebruikmaking van het instemmingsrecht of het adviesrecht over fusie of sluiting van de school, alternatieven voorleggen aan het bestuur. Een alternatief kan de overdracht van de school aan een andere bestuur zijn, bijvoorbeeld een bestuur van de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen. Mocht de fusie of sluiting van een school voor de geschillencommissie komen, dan zullen de voorgelegde alternatieven meewegen bij de uitspraak van de commissie voor geschillen. Dat kan er toe leiden dat de fusie of sluiting niet doorgaat. Door deze procedure goed te beschrijven en te publiceren, krijgen ouders binnen Wet Medezeggenschap Scholen een sterkere positie.

Afweging
Het is belangrijk dat ouders en personeel goed op de hoogte zijn van de mogelijkheden die zij hebben om alternatieven voor sluiting of fusie van de school zo aan het bestuur voor te leggen, dat zij als een reële optie worden betrokken in de besluitvorming en worden meegewogen als er een geschil ontstaat.

Conclusie
Om de positie van ouders te versterken, zal ik samen met de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS en de sectorraden komen met een procedurebeschrijving voor het aandragen van alternatieven, in samenhang met een negatief advies over de sluiting, of het onthouden van instemming met de fusie van een school.

c) Optie stichting van een school na sluiting of fusie
Als een school sluit, of door fusie verdwijnt, kan een verzoek worden ingediend bij de gemeente om een nieuwe school te stichten. Een dergelijk verzoek is volgens de huidige regels echter kansloos. De oorspronkelijk school was immers te klein, dus zal de nieuw te stichten school nooit aan de stichtingsnorm voldoen. Een optie voor het behoud van de laatste school in het dorp is dat op de plaats van een gesloten school een nieuwe school kan worden gesticht, waarbij de veel lagere gemeentelijke opheffingsnorm als stichtingsnorm geldt. Voorwaarde is dat er binnen een straal van drie kilometer geen andere school staat.

Afweging
Deze maatregel opent de weg om zorgvuldig genomen beslissingen terug te draaien. Het uitgangspunt is dat schoolbesturen verantwoordelijk zijn voor het onderwijsaanbod. De wet geeft de kaders aan waarbinnen die verantwoordelijkheid kan worden waargemaakt. Het schoolbestuur heeft in samenwerking met andere schoolbesturen een beslissing genomen. Er is een fusie-effectrapportage opgesteld en de gemeente heeft geadviseerd. De medezeggenschapsraad heeft met de achterban alternatieven overwogen en mogelijk voorgesteld aan het bestuur. Er is met vakbonden overlegd. Als het bestuur en de medezeggenschapsraad het niet eens zijn, kan de zaak aan de geschillencommissie zijn voorgelegd. Als dan na weging van alle belangen is besloten tot fuseren of sluiten, is het niet goed om wettelijk te regelen dat daarna opnieuw een school kan worden gesticht, zonder dat de normale regels voor die stichting van toepassing zijn. Dat doet geen recht aan de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen, de lokale overheid en de inzet van andere partijen als ouders en personeel.

Conclusie
Er komt geen versoepeling voor de stichting van een school na sluiting van de laatste school binnen een straal van drie kilometer, omdat daarmee een zorgvuldig genomen besluit wordt teruggedraaid.

3 Meer kleine vestigingen onder één landelijk bestuur

Mogelijk maken dat een nevenvestiging een andere denominatie heeft dan een hoofdvestiging.
Het voorstel van de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen is om kleine scholen samen te brengen onder één vereniging. Dat kan binnen de huidige wet- en regelgeving. Een school kan echter onder de opheffingsnorm zitten en in stand worden gehouden op grond van de gemiddelde schoolgrootte van het bestuur. Als de school wordt overgedragen aan een bestuur met alleen maar kleine scholen is de gemiddelde schoolgrootte te laag om de school open te houden. Dan kan de school een nevenvestiging worden van een andere school binnen de vereniging, als de school tenminste 23 leerlingen heeft en er binnen een straal van 2 kilometer geen andere school is. De hoofdvestiging moet dan wel zelfstandig aan de opheffingsnorm voldoen. De hoofdvestiging en de nevenvestiging moeten binnen de huidige regelgeving van dezelfde richting zijn. De Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen willen scholen van verschillende denominaties onder hetzelfde bestuur brengen. Een optie is om de wet zo aan te passen dat een nevenvestiging een andere denominatie heeft dan de hoofdvestiging.

Afweging
Als een nevenvestiging een andere richting mag hebben dan de hoofdvestiging, biedt dat in het algemeen meer ruimte voor maatwerkoplossingen bij dalende aantallen leerlingen. Het biedt ook meer ruimte aan het initiatief van de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen.

Conclusie
Om meer ruimte te bieden voor maatwerkoplossingen en voor het initiatief van de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen, kom ik met een wetswijziging die het mogelijk maakt dat nevenvestigingen een andere richting hebben dan de hoofdvestiging.

Bijlage 2 uitvoering aangenomen moties

Naar aanleiding van het algemeen overleg op 27 juni 2013 zijn op het VAO van 4 juli 2013 drie moties ingediend die zijn aangenomen:

- *De motie* van het lid Voordewind c.s. waarin de regering wordt verzocht bij de uitwerking van de plannen over krimp in het onderwijs de consequenties voor de kleine richtingen in kaart te brengen en om daarover met de kleine richtingen in overleg te treden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 293 nr. 169.

  Uitvoering: dit is en wordt bij de uitwerking van de plannen steeds gedaan. Naast overleg met de vertegenwoordigers van kleine richtingen vindt ook overleg plaats met de Stichting Behoud Kleine scholen en met de Verenigde Zelfstandige Dorpsscholen.

- *De motie* van de leden Ypma en Straus, verzoekt de regering bij de bekostiging van kleine scholen de kwaliteit voorop te stellen, te zorgen dat de bekostiging en denominaties samenwerking niet in de weg staan, te zorgen voor voldoende diversiteit, oog te hebben voor de laatste school in een straal van drie kilometer, bij de inrichting van de samenwerking zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande structuren waardoor bureaucratie wordt voorkomen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 293 nr. 176.

  Uitvoering: er is een financiële prikkel om samen te werken (compensatie bij fusie). De kleine scholentoeslag zorgt voor een bekostiging die diversiteit borgt. Ook de verruiming van de regels rond de samenwerkingsschool bevorderen diversiteit. Er is ruimte voor maatwerk, zo kan lokaal worden besloten om de laatste school binnen een straal van drie kilometer open houden. De positie van ouders bij de besluitvorming over sluiting of fusie van een school wordt versterkt. De medezeggenschapsraad moet voor instemming met een fusie of advies over de sluiting van een school, de ouders raadplegen. Er komt een procedureschets die de medezeggenschapsraad kan gebruiken om alternatieven aan het bestuur voor te leggen voor de sluiting van de laatste school binnen een straal van drie kilometer. Bij een geschil over de sluiting of fusie van een school, zal de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS het voorgelegde alternatief bij de beoordeling van het geschil betrekken. In het wetsvoorstel leerlingendaling is de inrichting van de regionale samenwerking vrij. Als men er onderling niet uitkomt, wordt het samenwerkingsverband passend onderwijs het gremium.

- *De motie* van de leden Voordewind en Straus waarin de regering wordt verzocht met maatregelen te komen om talentvolle afgestudeerde leerkrachten basisonderwijs voor het onderwijs te behouden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 293 nr. 178.

  Uitvoering: Er is geld beschikbaar voor de inrichting van regionale transfercentra, er is een aanbod van mobiliteitstools, er is geld om te bevorderen dat jongeren de plaats innemen van ouderen, er is geld voor het zogenaamde vierslagleren (een oudere en een jongere delen een baan en volgen daarnaast beiden een masteropleiding) en er is een regeling om pabo-afgestudeerden te binden (vervolgopleiding in combinatie met een stage).

Naar aanleiding van het algemeen overleg op 5 februari 2014 zijn op het VAO van 20 februari 2014 zeven moties ingediend die zijn aangenomen:

- *De motie* van het lid Voordewind c.s. waarin de regering wordt verzocht schoolbesturen de kleinescholentoeslag te laten behouden en bij vrijwillige sluiting van scholen, de schoolbesturen de mogelijkheid te bieden de kleinescholentoeslag in te zetten in de eigen scholengroep of de regio, waarbij in krimpgebieden schoolbesturen met scholen met een kleinescholentoeslag daadwerkelijk zijn gehouden deel te nemen aan regionaal overleg over een toekomstbestendig en kwalitatief goed onderwijsaanbod. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 288 nr. 366.

  Uitvoering: De kleinescholentoeslag wordt niet afgeschaft, daarmee behouden kleine scholen het recht een kleinescholentoeslag. De regeling die schoolbesturen bij fusie tussen scholen compenseert voor het verlies van de kleinescholentoeslag is uitgebreid, met als effect dat de schoolbesturen na de fusie de kleinescholentoeslag nog zes jaar kunnen inzetten in de eigen scholengroep of in de regio. Tot slot komt er een wettelijke verplichting voor schoolbesturen tot overleg in de regio, over een toekomstbestendig en kwalitatief goed onderwijsaanbod.

- *De motie* van de leden Rog en Ypma waarin de regering wordt verzocht om samen met deskundigen en andere betrokkenen te onderzoeken of de positie van ouders kan worden versterkt en de mogelijkheden van ouders kunnen worden verruimd om een school die voldoet aan de bekostigingsvoorwaarden op te houden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 288 nr. 367.

  De uitvoering: Uit overleg met deskundigen en betrokkenen komt het voorstel tot een verplichting voor de medezeggenschapsraad om bij gebruik van adviesrecht of instemmingsrecht bij sluiting of fusie van een school de achterban te raadplegen. Verder wordt er een procedure geschetst die het mogelijk maakt dat een door de medezeggenschapsraad ingebracht alternatief voor sluiting of fusie wordt meegewogen door de Landelijk Commissie voor Geschillen WMS, als de medezeggenschapsraad en het schoolbestuur het niet eens worden over fusie of sluiting van de school.

- *De motie* van de leden Straus en Van Meenen om in overleg met de CFTO een procedure in te richten die medezeggenschapsraden de mogelijkheid biedt om de CFTO te vragen de fusie-effectrapportage te beoordelen en van advies te voorzien en deze gereed te hebben bij inwerkingtreding van de wijziging van de regeling. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 288 nr. 371.

  Uitvoering: In overleg met de CFTO is de procedure uitwerkt en gepubliceerd door de CFTO (http://cfto.nl/procedure_advisering_medezeggenschap).

- *De motie* van het lid Straus waarin de regering wordt verzocht de voor- en nadelen van verruiming van de voorwaarden voor nevenvestigingen buiten het RPO-gebied in kaart te brengen en te overwegen om deze verruiming alsnog mee te nemen in wetswijziging. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 288 nr. 373.

Uitvoering: De voor- en nadelen zijn geschetst mijn brief van 23 mei 2014.[1] Zoals aangegeven streef ik ernaar het starten van een nevenvestiging buiten het RPO-gebied mogelijk te maken per 1 januari 2017.

- *De motie* van het lid Ypma c.s. waarin de regering wordt verzocht voor het primair onderwijs de (concept) Regeling en beleidsregel fusietoets in het onderwijs zodanig aan te passen dat bij situaties waarin schoolbesturen samen het onderwijs verzorgen voor 2.500 leerlingen of meer, deze schoolbesturen toetsplichtig zijn en voor het voortgezet onderwijs de regeling zodanig aan te passen dat in situaties waarin de betrokken schoolbesturen samen het onderwijs verzorgen voor meer dan 5.000 leerlingen of meer deze schoolbesturen toetsplichtig zijn. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 288 nr. 375.

  Uitvoering: De regeling is overeenkomstig de motie aangepast en gepubliceerd en van kracht geworden op 11 september 2014.[2]

- *De motie* van het lid Ypma c.s. waarin de regering wordt verzocht de factor krimp, wanneer deze een bedreiging vormt voor het voortbestaan van de betreffende school of het bestuur en/of de onderwijskwaliteit, expliciet als verzwarende rechtvaardigingsgrond op te nemen in de Regeling en beleidsregel fusietoets in het onderwijs, maar hierbij geen concrete percentages krimp te benoemen. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 288 nr. 376.

  Uitvoering: De regeling is overeenkomstig de motie aangepast (artikel 19 lid a) en gepubliceerd en van kracht geworden op 11 september 2014.[3]

- *De motie* van het lid Ypma c.s. waarin de regering wordt verzocht om binnen het experimenteerartikel in de WPO ouders in het kader van de medezeggenschap initiatief te geven om de laatste dorpsschool op te nemen binnen een coöperatie en om advies te vragen aan het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht over de juridische gang van zaken bij het benutten van een coöperatie die dient als bevoegd gezag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 288 nr. 378.

  De uitvoering: Het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht heeft advies uitgebracht. Het rapport en de conclusies heeft u op 27 oktober 2014 ontvangen.[4] Met de procedureschets die het mogelijk maakt dat een door de medezeggenschapsraad ingebracht alternatief voor sluiting of fusie wordt meegewogen door de Landelijk Commissie voor Geschillen WMS, als de medezeggenschapsraad en het schoolbestuur het niet eens worden over fusie of sluiting van de school, kan de medezeggenschapsraad het initiatief nemen om de laatste dorpsschool over te dragen aan een ander bestuur.

---

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 293, nr. 203

[2] Staatscourant 11 september 2014 Nr. 25350

[3] Staatscourant 11 september 2014 Nr. 25350

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 31 293, nr. 217

Naar aanleiding van het notaoverleg over de initiatiefnota samenwerkingsschool van het lid Ypma op 30 juni 2014, is een motie ingediend die is aangenomen:

- *De motie* van het lid Jadnanansing waarin de regering wordt verzocht te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor het versoepelen van artikel 48 WPO, met inachtneming van artikel 23 van de Grondwet, om op deze wijze een gelijkwaardige uitgangspositie te creëren voor het openbaar onderwijs. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 893 nr. 6.

  Uitvoering: De mogelijkheden worden onderzocht, u ontvangt in de eerste helft van 2015 een brief.