



## Krimp in het onderwijs







# **Krimp in het onderwijs**

Symposiumbundel  
Nederlandse Vereniging  
voor Onderwijsrecht 2013

Deel 33 in de serie Onderwijsrecht  
van de Nederlandse Vereniging  
voor Onderwijsrecht

Redactie:  
Prof. mr. M.T.A.B. Laemers  
Coördinatie:  
H.M. Davids





*Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:*

Sdu Klantenservice  
Postbus 20014  
2500 EA Den Haag  
[www.sdu.nl/service](http://www.sdu.nl/service)

NVOR

Arent van 's Gravesandestraat 170  
3067 KB Rotterdam  
website: [www.nvor.nl](http://www.nvor.nl)

© NVOR

© 2013, Sdu Uitgevers bv, Den Haag, 2013

ISBN: 978 90 12 57972 8

NUR: 840

Zetwerk: Studio Typeface, Lelystad

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Deze rechten berusten bij Sdu Uitgevers bv.

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische veeelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the publisher's prior consent.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.



## Inhoud

	blz.
<b>Voorwoord</b>	7
<i>Miek Laemers</i>	
<b>Krimp, de lakmoesproef van het recht op onderwijs en het onderwijsrecht</b>	11
<i>Theo Storimans</i>	
<b>1. Krimp en de Leerplichtwet 1969</b>	11
1.1 Disculpatiemogelijkheid	12
1.2 Afstand woning – school	13
1.3 Afstandsonderwijs	16
1.4 Ander onderwijs	17
1.5 Gedeeltelijke vrijstelling	18
<b>2. Krimp en leerplichtvrijstelling</b>	18
2.1 Vrijstelling en recht op onderwijs	18
2.2 Inhoud recht op onderwijs	19
2.3 Geboden waarborg recht op onderwijs	20
2.4 Wat overblijft bij vrijstelling	21
<b>3. Krimp, leerplicht en recht op onderwijs</b>	23
3.1 Andere garanties buiten de leerplicht	24
3.2 Rol recht op onderwijs in het onderwijsdebat	24
<b>4. Het gegijzelde recht op onderwijs</b>	26
4.1 Recht op onderwijs versus onderwijsvrijheid	27
4.2 Verdragsverplichtingen en grondwettelijke verplichtingen	28
<b>5. Tot slot</b>	34
<b>Enkele grondwettelijke aspecten van krimp in het primair onderwijs</b>	39
<i>Stefan Philipsen</i>	
<b>1. Inleiding</b>	39
<b>2. Artikel 23 Grondwet: een opdracht voor een divers onderwijsaanbod?</b>	41
2.1 Inleiding: de fusietoets en de vraag naar de grondwettelijke rol van de overheid	41



2.2	Het openbaar onderwijs: een directe verantwoordelijkheid	43
2.3	Het bijzonder onderwijs: een afgeleide verantwoordelijkheid	45
2.4	Richtingen en pedagogisch-didactische stromingen: de overheid verantwoordelijk?	50
2.5	Conclusie: de overheidsverantwoordelijkheid voor het aanbod van primair onderwijs in krimpgebieden	52
<b>3.</b>	<b>De Grondwet en leerlingenvervoer</b>	<b>53</b>
<b>4.</b>	<b>Afrondende beschouwingen en conclusie</b>	<b>56</b>
	<b>Juridische uitdagingen voor krimpbestendig onderwijs</b>	<b>59</b>
	<i>Nicole Niessen</i>	
<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>59</b>
<b>2.</b>	<b>De bekostiging van het funderend onderwijs</b>	<b>61</b>
<b>3.</b>	<b>Juridische en bekostigingsaspecten van fluctuerende leerlingaantallen</b>	<b>68</b>
<b>4.</b>	<b>Hoe de krimp het hoofd te bieden?</b>	<b>73</b>
<b>5.</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>82</b>
	<b>Demografische ontwikkelingen en onderwijs</b>	<b>85</b>
	<i>Ilse Bakker</i>	
	<b>Krimp in de praktijk in Zeeuws-Vlaanderen</b>	<b>89</b>
	<i>Gerard Langeroot en Ronny van den Broeke</i>	
	<b>Experimenteren bij krimp</b>	<b>113</b>
	<i>Hans van Willegen</i>	
	<b>Over de auteurs</b>	<b>123</b>
	<b>Verslag van het symposium 2012 Geschilbeslechting in het onderwijs</b>	<b>125</b>
	<i>Jannetje Bootsma</i>	



## Voorwoord

Denkend over een onderwerp voor het jaarlijks symposium van de NVOR werd al snel duidelijk dat aangehaakt zou moeten worden bij een actueel thema. Het bestuur van de NVOR signaleerde dat door demografische en sociale ontwikkelingen in diverse gebieden in Nederland een voldoende aanbod van primair en voortgezet onderwijs alsmede het middelbaar beroepsonderwijs onder druk staat of zal komen te staan. Deze ontwikkeling wordt eenvoudig aangeduid met 'de krimp'. De bedreiging van een voldoende aanbod van onderwijs roept tal van vragen op, waarop ook van onderwijsjuristen een antwoord wordt gevraagd. Het thema van het jaarlijkse NVOR-symposium luidt dan ook: De juridische en beleidsmatige aspecten van de krimp in het onderwijs.

Het bestuur wilde dit keer niet alleen aansluiten bij de actualiteit maar ook zo veel mogelijk jonge onderzoekers en adviseurs de ruimte geven. Het preadvies moest diverse aspecten van krimp aan de orde laten komen, zoals de gevolgen voor leerplicht en leerrecht, grondwettelijke aspecten en doorwerking daarvan in organieke wetten. Om de betekenis van de onderwijsjuridische thema's in hun sociale context te begrijpen, is van veel uiteenlopende onderwerpen enige kennis vereist: demografische ontwikkelingen, resultaten van de zogenoemde Sleutelprojecten en de rol van het schoolbestuur en van de gemeente. Een diepgravende aanpak van de problematiek eist ook aandacht voor de vraag wat de ontwikkelingen betekenen voor de verschillende vormen van bestuurlijke samenwerking. Volstaan de huidige modellen of moeten er nieuwe vormen worden gezocht, mede gelet op de invoering van passend onderwijs? Bij dit alles is het overheidsbeleid van belang: in de onderwijsparagraaf van het nieuwe kabinet staat dat in krimpgebieden alle vormen van samenwerking mogelijk moeten zijn. Denominatie noch fusietoets mag daarbij in de weg staan. Al deze aspecten van krimp wilde het bestuur aan de orde laten komen en we prijzen ons gelukkig dat met het verschijnen van deze bundel aan veel van de aangekondigde onderwerpen aandacht is besteed.

Het preadvies bestaat uit drie onderdelen, elk geschreven door een van de drie onderwijsjuristen: mr. dr. Theo Storimans, onderwijsinspecteur, mr. Stefan Philipsen, promovendus aan de Erasmus Universiteit, en mw. mr. dr. Nicole Niessen, advocaat bij Boels Zanders NV te Maastricht.

Theo Storimans richt zich op de vraag of het Nederlandse onderwijsrecht berekend is op situaties dat in steden en dorpen het aantal inwoners en leerlingen afneemt. Hij beziet deze vraag vooral vanuit de regelgeving in verband met de leerplicht. Hij beschouwt leerplicht als een verschijningsvorm van het recht op onderwijs. Daarom is het onderzoek naar de ruimte die de Leerplichtwet biedt bij krimp tevens een onderzoek naar het antwoord op de vraag of het recht op onderwijs voldoende in het Nederlandse onderwijs is verankerd om bij krimp overeind te blijven. Met andere woorden: is die inbedding zodanig dat dit recht leidend is op momenten waarop de beschikbaarheid van

scholen niet meer vanzelfsprekend is? Zijn boeiende betoog mondt uit in een aanbeveling om de Grondwet zodanig te wijzigen dat daarin primair het recht op onderwijs voor het kind wordt vastgelegd en, desgewenst als een daaraan ondergeschikt recht, de vrijheid van onderwijs.

Stefan Philipsen kiest een andere invalshoek en gaat de problematiek van krimp in het onderwijs te lijf met een analyse van artikel 23 Grondwet. Hij gaat na welke garanties artikel 23 Grondwet biedt voor de pluriformiteit van het onderwijsaanbod en voor het daarmee nauw verbonden leerlingenvervoer in krimpgebieden. Ten aanzien van de pluriformiteit van het onderwijsaanbod betoogt hij dat de overheid een verantwoordelijkheid draagt aangaande de beschikbaarheid van een coherent stelsel van zowel openbaar als bijzonder onderwijs. Deze verantwoordelijkheid voor de basale of duale pluriformiteit van het onderwijsbestel kan naar zijn oordeel rechtstreeks op artikel 23 Grondwet worden gebaseerd.

Het derde onderdeel van het preadvies over thema's die door de krimp worden bestreken kwam voor rekening van Nicole Niessen. Zij betreedt het strijdperk in de voetsporen van schoolbesturen die zich geplaatst zien voor uiteenlopende problemen: 'minder leerlingen betekent minder bekostiging voor de personele en materiële instandhouding van scholen. Klassen worden samengevoegd en er ontstaat leegstand in schoolgebouwen. Schoolbesturen moeten de krimp vroegtijdig signaleren en proactief interveniëren in het personeelsbestand, het gebouwenbestand en het onderwijsaanbod om financieel gezond te blijven en toekomstbestendige kwaliteit te kunnen bieden. De samenwerking met andere onderwijsinstellingen, kinderopvang en jeugdzorg wordt bijvoorbeeld steeds meer gezocht.' Niessen behandelt de vraag hoe schoolbesturen zich tegen de krimp te weer kunnen stellen en tegen welke juridische belemmeringen ze aanlopen. Ze levert in haar preadvies een bijdrage aan het beëindigen van de onzekerheid die bestaat over de juridische (on)mogelijkheden door in te gaan op de bekostigingssystematiek voor het funderend onderwijs alsmede op de juridische en bekostigingsaspecten van fluctuerende leerlingaantallen. Heel illustratief zijn haar voorbeelden uit de praktijk van samenwerken, fusie en herordenen van het onderwijsaanbod om aan de krimp het hoofd te bieden.

Met deze drie belangrijke onderdelen van het preadvies zijn we er nog niet. Eveneens drie referenten voorzien ons van de noodzakelijke achtergrondinformatie en berichten vanuit de praktijk van ervaringsdeskundigen. Een inzicht in de demografische ontwikkelingen die de krimp veroorzaken wordt gegeven door Ilse Bakker. Langeriaert en Van den Broecke wijden ons in in de Zeeuws-Vlaamse problematiek van de krimp. Van Willegen ten slotte doet verslag van de zogenoemde Sleutelprojecten, een initiatief om scholen in krimpregio's de (juridische) experimenteerruimte te geven om samen naar oplossingen te zoeken voor het probleem van krimp en om het onderwijs in deze gebieden zo doelmatig mogelijk te organiseren, teneinde kwalitatief goed en divers onderwijsaanbod te kunnen (blijven) waarborgen.

Al met al ligt hier een omvangrijk boekwerk voor u, dat ongetwijfeld meer dan voldoende stof biedt voor een vruchtbare bespreking op ons jaarlijkse NVOR-symposium.



Onder dankzegging aan alle auteurs nodig ik u van harte uit om alle hier neergeslagen kennis nog te vermeerderen met uw gewaardeerde bijdrage aan de discussie op 29 november 2013.

Namens het bestuur van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht,  
Miek Laemers, voorzitter





## Krimp, de lakmoesproef van het recht op onderwijs en het onderwijsrecht

mr. dr. Theo Storimans<sup>1</sup>

Nederland wordt geconfronteerd met een nieuw demografisch fenomeen: krimp. Steeds zijn we ervan uitgegaan dat het aantal inwoners en daarmee ook het aantal leerlingen overal in ons land zou doorgroeien. Nu wordt duidelijk dat dit niet het geval is, althans niet in alle regio's. Ik ga in deze bijdrage ten behoeve van het symposium 2013 van de Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht niet aantonen dat in sommige gebieden in Nederland inderdaad sprake is van teruglopende inwoners- en leerlingenaantallen.<sup>2</sup> Voor het navolgende betoog is dat ook niet nodig. Mijn bijdrage aan dit symposium kan namelijk ook worden gelezen vanuit de enkele hypothese dat zich op enig moment situaties kunnen voordoen waarin in steden en dorpen het aantal inwoners en leerlingen afneemt. Als dit zich voordoet, dan dringt zich de vraag op of het Nederlandse onderwijsrecht daarop berekend is. In mijn bijdrage gaat het dan vooral om de regelgeving in verband met de leerplicht. Achter die exercitie gaat echter een nog belangrijker vraag schuil. Leerplicht kan worden gezien als een verschijningsvorm van het recht op onderwijs. Daarom is het onderzoek naar de ruimte die de leerplichtwet bij krimp biedt meer dan alleen dat. Het is tevens een onderzoek naar het antwoord op de vraag of het recht op onderwijs voldoende in het Nederlandse onderwijs verankerd is om bij krimp overeind te blijven. Is die inbedding zodanig dat dit recht leidend is op momenten waarop de beschikbaarheid van scholen niet meer vanzelfsprekend is?

In paragraaf 1 onderzoek ik eerst of de leerplichtwetgeving voorzieningen kent waar ouders wat aan hebben als het scholenaanbod in hun woonomgeving afneemt. In paragraaf 2 worden de bestaande voorzieningen rond vrijstelling van de leerplicht in het perspectief van het recht op onderwijs geplaatst. Paragraaf 3 zoomt verder in op het internationaal vastgelegde recht op onderwijs en bevat de constatering dat dit recht in de Nederlandse politiek nauwelijks een rol speelt. In paragraaf 4 wordt uitgelegd hoe dat komt. Paragraaf 5 sluit af met een aanbeveling.

### 1. Krimp en de Leerplichtwet 1969

De leerplicht zoals die in Nederland via de Leerplichtwet 1969 vorm heeft gekregen, legt ouders twee verplichtingen op: de zorg voor inschrijving van een jongere op een

---

<sup>1</sup> De auteur heeft dit preadvies op strikt persoonlijke titel geschreven.

<sup>2</sup> Informatie daarover is onder meer te vinden in de publicatie van de directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Trends in Beeld 2012. Zicht op Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, Den Haag, september 2012, de publicatie van het ministerie van Financiën, IBO Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingenaantallen, Den Haag, maart 2013, en de brief van staatssecretaris Dekker (OCW), *Kamerstukken II*, 2012-2013, nr. 31 293/31 287, nr. 167.



school en de zorg voor geregeld schoolbezoek.<sup>3</sup> Beide verplichtingen zijn van toepassing op alle in Nederland verblijvende jongeren in de leerplichtige leeftijd, ongeacht de beschikbaarheid in de woonomgeving van de jongere van scholen waar die leerplicht vervuld zou kunnen worden. In dat licht bezien is er dus geen clementie. Het enige wat in dit verband opgemerkt lijkt te kunnen worden is dat ouders en jongeren die hun verplichtingen uit die wet moeten nakomen daar in krimpregio's mogelijk meer moeite voor moeten doen dan in regio's waar krimp (nog) niet manifest is. Als krimp tot gevolg heeft dat het aanbod aan scholen afneemt, dan zullen ouders mogelijk verder weg moeten kijken om een geschikte school te vinden en zullen jongeren in die regio's waarschijnlijk verder moeten reizen om aan hun schoolbezoekverplichting te kunnen blijven voldoen.

Toch zijn er enkele bepalingen in de Leerplichtwet 1969 die op het eerste gezicht bij krimp wel een rol lijken te kunnen spelen.

### 1.1 Disculpatiemogelijkheid

In artikel 2, lid 1, van de Leerplichtwet 1969 (bij aanhaling verder: Lpw) zijn met betrekking tot de eigenlijke leerplicht de twee bovengenoemde kernverplichtingen uit de Leerplichtwet vastgelegd, namelijk de inschrijvingsplicht en de schoolbezoekplicht.<sup>4</sup> Het tweede lid van dit artikel zegt dat deze verplichtingen niet gelden voor personen die kunnen aantonen dat zij voor die inschrijving en dat schoolbezoek niet verantwoordelijk kunnen worden geacht. Gelet op deze bepaling is het verleidelijk te denken dat die verplichtingen dan ook niet zullen gelden wanneer de laatste school in de woonomgeving wordt opgeheven. Of niet zullen gelden wanneer de laatste school waar het gewenste onderwijs wordt gegeven moet sluiten. Of dat inderdaad zo is, zou uit de jurisprudentie moeten blijken.

Het probleem hierbij is echter dat op deze bepaling nauwelijks een beroep wordt gedaan. Wel zijn er diverse uitspraken geweest waarin overmacht een rol speelt of waarin afwezigheid van schuld bij de ouder tot ontslag van rechtsvervolgning leidde of waarin de rechter geen straf oplegde.<sup>5</sup>

3 Gemakshalve zal ik degene die volgens de leerplichtwet als normadressaat geldt aanduiden als 'ouder', degene op wie de leerplicht betrekking heeft als 'kind' of 'jongere' of 'leerling' en de plaats waar de leerplicht vervuld wordt als 'school'. Volgens de leerplichtwet gaat het evenwel niet per se om de ouder, maar om degene die het gezag over een jongere heeft of zich met de feitelijke verzorging van de jongere heeft belast. 'Leerplicht' kan zijn de eigenlijke leerplicht die geldt voor jongeren vanaf 5 tot en met 15 jaar en de kwalificatieplicht voor 16- of 17-jarigen die nog geen vwo-, havo- of mbo2-diploma hebben behaald. De jongere in de wet wordt soms ook aangeduid als leerling of als deelnemer. Leerlingen of deelnemers bezoeken scholen of bezoeken instellingen als bedoeld in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB).

4 Artikel 4a Lpw doet dit met betrekking tot de kwalificatieplicht via verwijzing naar artikel 2, lid 1 en 2, Lpw.

5 HR 6-2-2002 (ECLI:NL:HR:2001:AA9812), HR 11-2-2003 (ECLI:NL:HR:2003:AF0453), Ktr Amsterdam 20-4-2009 (ECLI:NL:RBAMS:2009:BJ4236), Ktr Haarlem 26-11-2010 (ECLI:NL:RBHAA:2010:BP2682), Ktr Alkmaar 27-12-2010, (ECLI:NL:RBALK:2010:BP0089), Ktr Breda-Tilburg 7-6-2011 (ECLI:NL:RBBRE:2011:BR0408), Ktr Zutphen 20-6-2011 (ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ9135), Ktr Amsterdam 4-7-2011 (ECLI:NL:RBAMS:2011:BR6546), Hof Leeuwarden 3-8-2011 (ECLI:NL:GHLEE:2011:BR4250), Ktr Alkmaar 11-10-2011 (ECLI:NL:RBALK:2011:BT8894).

Dat op deze bepaling geen beroep wordt gedaan, hangt mogelijk samen met de omkering van bewijslast. De ouder die een beroep doet op artikel 2, lid 2, Lpw moet zelf aantonen dat hij niet verantwoordelijk kan worden geacht. Als hij zich daarop niet nadrukkelijk beroept, moet de rechter desondanks toch beoordelen of voor de verdachte een rechtvaardigingsgrond geldt dan wel of hem straf moet worden opgelegd.

Artikel 2, lid 2, Lpw kwam wel aan de orde in de zaak waarin de Hoge Raad in mei 2013 uitspraak deed. In zijn conclusie bij dit arrest komt A-G Knigge tot de stelling dat de wetgever met dit artikellid niet het oog heeft gehad op conflicten tussen de ouder en de school, maar op interne conflicten tussen de ouder en de jongere.<sup>6</sup> Dus op situaties waarin de jongere zich feitelijk aan het gezag van de ouder of aan de directe invloed van een verzorger heeft onttrokken. De jongere is bijvoorbeeld van huis weggegaan en woont op zich zelf.

Het is dus op zijn minst twijfelachtig of artikel 2, lid 2, Lpw toepassing kan vinden bij terugloop van het onderwijsaanbod.

## 1.2 Afstand woning–school

Of de Leerplichtwet 1969 rekening houdt met situaties die in krimpregio's kunnen ontstaan, ligt genuanceerder als het gaat om de afstand tussen de woning van het kind en de school.

### 1.2.1 *Vóór 1969 vrijstelling op basis van afstand*

In artikel 7, aanhef en onder 4<sup>o</sup> van de voorloper van de huidige leerplichtwet uit 1900 was tot aan de wet van 4 augustus 1947, Stb. H288, bepaald dat er vrijstelling van leerplicht bestond als het kind op geen van de scholen binnen een afstand van 4 kilometer van de woning geplaatst kon worden. In 1947 werd in plaats van de afstand van 4 kilometer het begrip 'redelijke afstand' ingevoerd. Daarbij werd in een tweede en derde lid van dat artikel 7 bepaald dat als redelijk voor een kind jonger dan 11 jaar een afstand van minder dan 4 kilometer zou gelden en voor kinderen vanaf 11 jaar minder dan 6 kilometer.

Dezelfde vrijstellingsgrond was ook opgenomen in het ontwerp van de huidige leerplichtwet, met dit verschil dat de redelijke afstand meer werd genuanceerd. Voor een kind jonger dan 11 jaar werd een afstand van minder dan 5 kilometer als redelijk aangemerkt, voor een 11- of 12-jarige een afstand van minder dan 10 kilometer en voor oudere kinderen minder dan 15 kilometer.<sup>7</sup> In het Voorlopig Verslag werd naar aanleiding daarvan de vraag gesteld of de afstand woning–school in ons land nog een reden voor vrijstelling zou moeten zijn. 'Ligt het niet op de weg van de overheid', zo werd opgemerkt, 'om in die paar gevallen te zorgen, dat passend vervoer geboden wordt van

6 Arrest van 21-5-2013; ECLI:NL:PHR:2013:CA0399, punt 5.23 en punt 5.30. De A-G concludeert dat de ouder niet verantwoordelijk kan worden geacht omdat deze het schoolverzuim niet heeft kunnen verhinderen. De HR volgt hem hierin niet. De overweging van de Hoge Raad hierbij is dat niet expliciet een beroep is gedaan op artikel 2, lid 2, Lpw en ook anderszins niet voldoende is aangetoond dat de ouder niet verantwoordelijk voor het schoolverzuim kan worden geacht. De Hoge Raad bestrijdt niet de conclusie van de A-G dat de ouder die buiten staat is toezicht op een jongere uit te oefenen in beginsel een beroep op artikel 2, lid 2, Lpw kan doen.

7 *Kamerstukken II*, 1967, 9039, nr. 2, p. 2, en nr. 3, p. 14.

en náár de, te ver afgelegen, dichtstbijzijnde school.<sup>8</sup> De regering liet daarop deze vrijstellingsgrond vervallen. Dit evenwel onder de verzekering dat de overheid blijft zorgdragen voor financiële steun in verband met vervoer naar afgelegen scholen.<sup>9</sup> Het ontbreken van scholen in de woonomgeving is dus sinds 1969 geen grondslag meer voor vrijstelling van de leerplicht.

### 1.2.2 *Vanaf 1969 vrijstelling op basis van bedenkingen en afstand*

Het al genoemde artikel 7 van de leerplichtwet uit 1900 kende nog een andere vrijstellingsgrond waarbij de afstand woning–school een rol speelde. Sinds de genoemde wet uit 1947 stond in dat artikel vermeld dat ouders van verplichtingen uit de leerplichtwet waren vrijgesteld zolang

‘zij tegen het onderwijs op alle, binnen redelijken afstand van de woning gelegen scholen in de zin dezer wet, waar voor de kinderen plaats te verkrijgen is, overwegend bezwaar hebben’.<sup>10</sup>

In het ontwerp van de huidige leerplichtwet werd voorgesteld ook deze vrijstellingsgrond te handhaven, evenwel met twee wijzigingen. In de eerste plaats was dat de hiervoor al genoemde nadere nuancering van het begrip ‘redelijke afstand’. De tweede wijziging had van doen met de aard van de in te brengen bezwaren. Stond er eerst overwegend bezwaar tegen ‘het onderwijs op alle ... scholen’, nu kwam er te staan overwegend bezwaar tegen ‘de richting van het onderwijs op alle ... scholen’.

### 1.2.3 *Consequentie richtingsbedenkingen*

Het voorafgaande leidt tot de vaststelling dat de huidige leerplichtwet alleen in afgeleide zin rekening houdt met de afstand tussen de woning en de school. Het enkele gegeven dat bijvoorbeeld als gevolg van krimp in de woonkern van de jongere geen school of geen school van een gewenste richting meer aanwezig is, levert geen grond voor vrijstelling op. Dat is alleen anders als de ouders heel specifieke wensen hebben ten aanzien van de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting van de school waarop zij de onder hun hoede staande jongere onderwijs willen laten volgen. De afwezigheid van een school van de gewenste richting in de woonomgeving zou er dan aan kunnen bijdragen dat de inschrijvingsplicht niet zal gelden. Doch ook in dat geval is nog steeds niet de enkele afwezigheid van een school van de gewenste richting in de woonomgeving van de jongere doorslaggevend, maar de aanwezigheid van overwegende bedenkingen<sup>11</sup> tegen de richting van de in de woonomgeving nog wel aanwezige scho-

8 *Kamerstukken II*, 1967, 9039, nr. 4, p. 7 r.k.

9 *Kamerstukken II*, 1967, 9039, nr. 5, p. 14 l.k. en nr. 6.

10 Voordien stond in artikel 7 onder 3<sup>o</sup> van de leerplichtwet uit 1900 dat vrijstelling aanwezig was zolang de ouders ‘tegen het onderwijs op alle binnen den afstand van 5 kilometer van de woning gelegen lagere scholen, waar voor de kinderen plaats te verkrijgen is, overwegend bezwaar hebben’.

11 Bij gelegenheid van de Wet aanpassing onderwijswetgeving aan de derde tranche Awb (Stb. 2001, 207) is, uitsluitend om legislatieve reden, de aanduiding ‘overwegend bezwaar’ in artikel 5 onder b Lpw gewijzigd in: ‘overwegende bedenkingen’.



len.<sup>12</sup> Artikel 5 onder b Lpw is, met andere woorden, uitsluitend bestemd voor ouders die, eenmaal gesteld voor de keus hun kind ofwel naar een school te sturen die niet overeenstemt met hun godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging ofwel dat kind helemaal niet naar school te sturen, kiezen voor dit laatste.<sup>13</sup> De gehechtheid aan uitsluitend het onderwijs van de gewenste richting moet zo sterk zijn dat elke andere school om die reden wordt afgewezen. De ouders moeten de consequentie van dat standpunt – namelijk dat het kind dan helemaal niet naar school gaat – welbewust kiezen. Wanneer de ouders het kind toch op enig moment op een school inschrijven waartegen (nadien) bedenkingen worden geuit, dan vervalt de mogelijkheid zich op deze vrijstellingsgrond te beroepen.<sup>14</sup>

#### 1.2.4 *Opheffing laatste school gewenste richting*

De hiervoor genoemde situatie van verwerking van het recht op vrijstelling doet zich niet voor als het kind stond ingeschreven op een school van de gewenste richting die wordt opgeheven, terwijl er vervolgens geen school in de woonomgeving meer is van diezelfde richting.<sup>15</sup> Dat was bijvoorbeeld het geval toen de minister van OCW om andere redenen dan krimp de bekostiging van de enige islamitische school voor voortgezet onderwijs in Amsterdam per 1 augustus 2011 stopzette. De ouders van bijna honderd leerlingen van die school dreigden toen zich te beroepen op overwegende bedenkingen tegen al het overblijvende voortgezet onderwijs in Amsterdam, omdat dit van

12 Zie HR 11-2-2003 (ECLI:NL:HR:2003:AF0453). Zie ook zeven uitspraken Ktr Amsterdam op 29-11-2010 en 13-12-2011 (ECLI:NL:RBAMS:2011:BU8403-BU8407, BU8410 en BU8412, waarbij het tot een veroordeling kwam omdat verdachte onvoldoende duidelijk had gemaakt welke bedenkingen hij had tegen de onliggende scholen. Bij twee van deze uitspraken merkte de kantonrechter bovendien op dat wat verdachte had ingebracht geen bedenking tegen de richting van het onderwijs opleverde, doch een zekere levensbeschouwing, die met een neutrale schoolgang te combineren valt. Dat degene die een beroep wil doen op vrijstelling van de inschrijvingsplicht wegens richtingsbedenkingen ook bedenkingen dient te hebben tegen openbare scholen in de woonomgeving volgt niet onmiddellijk uit de tekst van artikel 5, aanhef en onder b, Lpw. Het openbaar onderwijs vertegenwoordigt naar wettelijke maatstaf namelijk geen ‘richting’ omdat dat een hoedanigheid is die per definitie alleen het bijzonder onderwijs kenmerkt. Dit laat onverlet dat, naar het oordeel van de Hoge Raad, 17-4-2012 (ECLI:NL:HR:2012:BV9201) ‘Bedenkingen tegen de richting van het onderwijs als bedoeld in art. 5, aanhef en onder b (oud), van de Leerplichtwet 1969 ook hierin (kunnen) bestaan dat bedenkingen bestaan tegen het ontbreken van enige levensbeschouwelijke of godsdienstige richting van het onderwijs.’

13 Zie artikel 10 van de leerplichtwet uit 1900 dat luidde: ‘Ouders ... kunnen zich op de vrijstelling ... alleen beroepen, indien zij ... de schriftelijke verklaring hebben toegevoegd, dat zij tegen het onderwijs ... zoo overwegend bezwaar hebben, dat zij hunnen kinderen voorloopig liever van het door de wet gevorderde onderwijs verstoken laten, dan hen aan een dier scholen (waartegen zij overwegend bezwaar hebben) toe te vertrouwen’. In de Leerplichtwet 1969 werd deze concretisering van het overwegend karakter niet meer in de wettekst zelf opgenomen, maar nog steeds wel aldus opgevat; zie *Kamerstukken II*, 1967, nr. 5, p. 14. In de jurisprudentie werd dit bevestigd; zie A-G, punt 13 bij HR 30-10-2001 (ECLI:NL:HR:2001:AB2946).

14 Zie met betrekking tot de allereerste toelating onder meer HR 14-10-2003 (ECLI:NL:HR:2003:AJ0497) en HR 17-4-2012 (ECLI:NL:HR:2012:BV9201) en met betrekking tot de eerste toelating na de overgang vanuit het basisonderwijs Ktr Utrecht 17-5-2011 (ECLI:NL:RBUTR:2011:BQ5146).

15 Hof ‘s-Hertogenbosch 6-11-2008 (ECLI:NL:GHSHE:2008:BG4280). Aannemelijk is dat de rechter tot een gelijklopend oordeel zal komen als het niet gaat om opheffing van de school, maar om verhuizing naar een regio waar de gewenste richting ontbreekt of om de overgang naar het voortgezet (speciaal) onderwijs in een regio waar geen voortgezet onderwijs is van dezelfde soort en richting als de bezochte basisschool of school voor speciaal onderwijs.



niet-islamitische huize is. Lodewijk Asscher, de toenmalige wethouder van onderwijs in de hoofdstad, achtte een dergelijk massaal beroep op vrijstelling ongewenst en wist uiteindelijk vrijwel al deze ouders ervan te overtuigen hun kind niet via vrijstelling van de leerplicht aan het (reguliere) onderwijs te onttrekken.<sup>16</sup> Ook regering en de Kamer raakten door het voornemen van deze ouders gealarmeerd. Er werden Kamervragen gesteld en vond er een Algemeen Overleg met de vaste commissie voor OCW plaats.<sup>17</sup> Dit resulteerde vervolgens in een – door de kabinetswisseling in 2012 – niet verder uitgewerkt voornemen van de regering om beroep op deze vrijstellingsgrond alleen dan mogelijk te maken als tevens aan een aantal verzwarende voorwaarden wordt voldaan.<sup>18</sup> Het kabinet Rutte II heeft inmiddels bij monde van staatssecretaris Dekker als voornemen te kennen gegeven de vrijstellingsmogelijkheid van de inschrijvingsplicht wegens richtingsbedenkingen helemaal te zullen schrappen.<sup>19</sup>

Een en ander houdt in dat artikel 5 onder b Lpw in ieder geval geen soelaas biedt voor ouders in krimpregio's die geen overwegende bedenkingen hebben tegen de richting van de (overblijvende) scholen in de woonomgeving. Voor zover zij wel overwegende bedenkingen hebben, moeten deze ouders er ernstig rekening mee houden dat het politieke klimaat in Nederland ertoe zal leiden dat de weg naar vrijstelling van de inschrijvingsplicht wegens richtingsbedenkingen zo niet geheel afgesneden, dan toch ernstig bemoeilijkt zal worden.

### 1.3 Afstandsonderwijs

Even leek het erop dat ook artikel 5 onder c Lpw van betekenis kon zijn in situaties waarin het gewenste onderwijs niet in de woonomgeving voorhanden is. Dit artikel geeft vrijstelling van inschrijvingsplicht als de jongere op een school in het buitenland staat ingeschreven en die school ook geregeld bezoekt. Een ouder die in zijn woonomgeving niet het gewenste humanistische onderwijs kon vinden, schreef twee van zijn kinderen in op een school in de Verenigde Staten die afstandsonderwijs aanbiedt. Van die school kreeg de ouder ook een verklaring dat de kinderen voldeden aan de door de school vastgestelde aanwezigheidsverplichting (virtueel bezoek aan de school via internet en het volgen van de aanwijzingen van de docenten aldaar). De kantonrechter zag in dit afstandsonderwijs geen reden het beroep op artikel 5 onder c niet geldig te achten en sprak de ouder vrij.<sup>20</sup> Het Hof in Den Bosch kwam in een andere zaak, waarin het ook ging om inschrijving op dezelfde school voor afstandsonderwijs in de Verenigde Staten, echter tot het oordeel dat de leerplichtwet met geregeld schoolbezoek fysiek

16 Zie onder meer Het Parool en Elsevier, 4-2-2011, De Telegraaf, 5-2-2011, de Volkskrant 10-2-2011, Het Parool en Trouw, 11-2-2011.

17 *Handelingen II Aanhangel*, 2010-2011, nr. 1912, 1913 en 1914; *Kamerstukken II*, 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 153, nr. 165 en nr. 190; zie ook Het Parool 24-3-2011.

18 *Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 000 VIII, 146.

19 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 400 VIII, 164, paragraaf 1.4.

20 Ktr Zwolle-Lelystad 21-11-2008 (park.nr. 07/586042-08). In de zaak waarover de kantonrechter Breda op 12-3-2010 uitspraak deed (ECLI:NL:RBBRE:2010:BL7280) was er eveneens sprake van inschrijving op dezelfde school in de Verenigde Staten, nu omdat de ouders claimden dat er in hun woonomgeving geen school te vinden was waar zij als mystiek-christen hun kinderen naartoe wensten te sturen. Deze rechter kwam niet toe aan een oordeel over het beroep op artikel 5 onder c Lpw, omdat hij het beroep op richtingsbedenkingen al voldoende achtte.



schoolbezoek bedoelde.<sup>21</sup> Het College van Procureurs-Generaal volgt deze uitleg en draagt het OM op te vervolgen als kinderen afstandsonderwijs volgen.<sup>22</sup> Als argument voor afschaffing van de vrijstellingsgrond van artikel 5 onder b Lpw (zie par. 1.2.4) voert staatssecretaris Dekker aan de dagelijkse gang naar school essentieel te vinden voor de brede sociaal-emotionele ontwikkeling van ieder kind. Daarin ligt ook de afwijzing van volledig afstandsonderwijs besloten.

Daarmee lijkt ook de weg afgesneden voor ouders die vanwege het moeilijk bereikbaar zijn van een school voor hun kind afstandsonderwijs organiseren. Dat geldt in beginsel eveneens voor initiatieven zoals die rond de Partnerschapschool<sup>23</sup> en de iPad- of Steve Jobsscholen,<sup>24</sup> die voor een deel ook uitgaan van onderwijs op afstand. Omdat de leerplichtwet geen ruimte biedt voor gedeeltelijke vrijstelling, is ook dit – althans bezien vanuit de leerplichtwet – een onbegaanbaar pad.

#### 1.4 Ander onderwijs

Artikel 15 Lpw geeft burgemeester en wethouders de bevoegdheid om in andere gevallen dan die in artikel 5 Lpw staan opgenomen op grond van bijzondere omstandigheden vrijstelling te verlenen van de kwalificatieplicht.<sup>25</sup> Bedacht zou kunnen worden dat vrijstelling dan ook mogelijk is in situaties waarin een kwalificatieplichtige jongere in zijn woonomgeving geen geschikte school of instelling meer vindt waar hij een startkwalificatie kan behalen. Hij zou bij burgemeester en wethouders kunnen aanvoeren dat hij bij een instelling als bedoeld in de Wet op de erkende onderwijsinstellingen een schriftelijke cursus volgt ter voorbereiding op een staatsexamen vwo of havo. Deze bepaling is tijdens de behandeling van de huidige wet daarin via amendement terechtgekomen. Van Bennekom (ARP) zei daarover:

‘Ik zou daarbij op dat “bijzondere gevallen” nog wel eens zeer de nadruk willen leggen, omdat het bepaald niet de bedoeling is, dat bijvoorbeeld schippers op deze wijze aan de klem van de leerplicht zouden kunnen ontsnappen. (...) Mijn amendement is dus eigenlijk een aanvulling van het amendement dat door de heer Marsman [tot schrapping van de mogelijkheid van huisonderwijs] is ingediend en kan niet los van dat amendement worden gezien.’

Marsman reageerde daarop met de opmerking dat het element ‘bijzonder’ dan inderdaad heel eng geïnterpreteerd moest worden en dat het zijn van schipperskind niet een bijzonder geval is. Evenmin ‘als een sociale voorkeur die bij sommige personen zou kun-

21 Hof Den Bosch 26-4-2012 (ECLI:NL:GHSHE:2012:BW4064).

22 Handleiding strafrechtelijke aanpak schoolverzuim, 10-1-2011, kenm. 2010H001, p. 13.

23 Zie: [http://www.scalascholen.nl/sf.asp?artikel\\_type\\_id=14&artikel\\_id=229&active=1&active\\_toekomst=1](http://www.scalascholen.nl/sf.asp?artikel_type_id=14&artikel_id=229&active=1&active_toekomst=1). Dit betreft een initiatief op grond waarvan leerlingen op 4 ochtenden in de week onder supervisie van een leraar thuis van hun ouders les krijgen.

24 Zie: [http://www.educationforenewera.com/statics/downloads/Persmap\\_Opening\\_O4NT\\_Steve\\_Jobs\\_School\\_21082013.pdf](http://www.educationforenewera.com/statics/downloads/Persmap_Opening_O4NT_Steve_Jobs_School_21082013.pdf)

25 Dat zijn de hiervoor onder ‘afstand woning-school’ besproken vrijstelling genoemd in artikel 5 onder b, die onder ‘afstandsonderwijs’ genoemd in artikel 5 onder c, Lpw en de verderop nog aan de orde te stellen vrijstelling wegens ongeschiktheid voor schoolonderwijs, genoemd in artikel 5 onder a, Lpw.

nen bestaan om een kind niet naar school te sturen maar in huis te houden, ook geen bijzonder geval is.' De regering was het hiermee eens.<sup>26</sup>

Bij de herziening van de leerplichtwet in 1994 werd de vrijstellingsmogelijkheid wegens het volgen van 'ander onderwijs' beperkt tot vrijstelling van partiële leerplicht, omdat – zoals de Memorie van Toelichting aangaf – beroep op dit artikel in de praktijk alleen werd toegewezen als het de partiële leerplicht betrof.<sup>27</sup> Dat was kennelijk voldoende, want tijdens de behandeling van dit wijzigingsvoorstel is daarop niet meer teruggekomen. Bij de komst van de kwalificatieplicht in 2007 is deze beperking van de vrijstellingsmogelijkheid geruisloos overgegaan op de kwalificatieplicht. Mij is geen jurisprudentie bekend waarin de rechter zich op enigerlei wijze uitsprekt over de reikwijdte van deze vrijstellingsmogelijkheid. Al met al biedt artikel 15 voor jongeren tot de leeftijd van 16 sowieso geen uitweg als het onderwijsaanbod afneemt en voor kwalificatieplichtige jongeren alleen heel beperkt in uitzonderingssituatie.

### 1.5 Gedeeltelijke vrijstelling

Vermeldenswaard is ook artikel 11 onder g, in samenhang met artikel 14, lid 3, Lpw. Met inachtneming van deze bepalingen kan een jongere 'wegens gewichtige omstandigheden' tijdelijk ontheven worden van de schoolbezoekplicht. Als die 'gewichtige omstandigheden' zich meer dan tien dagen in een schooljaar voordoen, dan beslist de leerplichtambtenaar over het van toepassing zijn van deze vrijstellingsgrond. Over de uitleg van deze vrijstellingsmogelijkheid, op de naleving waarvan de Inspectie van het onderwijs toeziet, is een beleidsregel opgesteld. Uit deze beleidsregel blijkt dat dit voorschrift zeer strikt moet worden uitgelegd.<sup>28</sup> Het biedt geen ruimte voor een interpretatie die aan leerlingen in krimpgebieden bijvoorbeeld de mogelijkheid biedt om niet alle dagen naar school te gaan, zodat de last van het dagelijks naar school reizen zou kunnen worden verlicht. Zie ook par. 1.3.

## 2. Krimp en leerplichtvrijstelling

De huidige Leerplichtwet 1969 voorziet, zo blijkt uit hoofdstuk 1, niet in mogelijkheden waarmee ouders tegemoet kunnen worden gekomen als zij er niet in slagen in hun woonomgeving een school voor hun kind te vinden of als zij moeite hebben met het dagelijks heen en weer reizen van hun kind naar een verafgelegen school. De vraag is of dit erg is.

Ik ben van oordeel dat dit niet erg is. Integendeel! Er moeten ook geen pogingen gedaan worden om de vrijstellingsmogelijkheden van de leerplicht op te rekken of uit te breiden ten einde deze wet beter handhaafbaar te maken in gebieden met weinig scholenaanbod.

### 2.1 Vrijstelling en recht op onderwijs

Wie meent dat vrijstelling de oplossing voor krimpgebieden is, ziet over het hoofd dat er in het perspectief van het recht op onderwijs principieel iets niet in orde is met een

26 *Handelingen II*, 20-2-1968, p. 1344, resp. 1345 en 1351.

27 *Kamerstukken II*, 1992-1993, 22 900, nr. 3, p. 23.

28 *Stcrt.* 2012, 14773.

systematiek op grond waarvan jongeren aan de leerplicht onttrokken kunnen worden. Toch is dat de consequentie wanneer bij toepassing van artikel 5 of artikel 15 Lpw een beroep op vrijstelling van de inschrijvingsplicht succesvol is. Dat geldt overigens wat betreft artikel 5 niet alleen voor de in de vorige paragraaf al genoemde vrijstellingsmogelijkheden onder b en c. Het geldt eveneens voor de vrijstelling wegens lichamelijke of psychische ongeschiktheid voor het volgen van schoolonderwijs (artikel 5 onder a Lpw). En ook voor vrijstelling wegens het trekkend bestaan van kermisexploitanten en circusmedewerkers (artikel 5a Lpw). En het behoort ook te gelden voor elk beroep op vrijstelling van de schoolbezoekplicht op grond van artikel 11 Lpw, dat met zich meebrengt dat de jongere voor langere tijd geen onderwijs ontvangt. Dus ook in het geval van langdurige ziekte of in het geval van andere gewichtige omstandigheden. Een wettelijke regeling met betrekking tot leerplicht schiet nu eenmaal volledig haar doel voorbij als deze regeling, in situaties waarin niet op reguliere wijze het recht op onderwijs voor een jongere kan worden gegarandeerd, de gemakkelijkste weg kiest. De gemakkelijkste weg is dan te bepalen dat de leerplicht niet meer van toepassing is. Dat is het paard achter de wagen spannen. Dat is de bescherming die de leerplicht aan een jongere beoogt te bieden weghalen net op het moment waarop hij die bescherming nodig heeft, omdat de situatie waarin hij komt te verkeren hem kwetsbaar maakt voor aantasting van zijn recht op onderwijs.

## 2.2 Inhoud recht op onderwijs

Het recht op onderwijs<sup>29</sup> houdt volgens artikel 29 van het Kinderrechtenverdrag in dat

1. het onderwijs aan een kind gericht dient te zijn op:
  - a. de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind;
  - b. het bijbrengen van eerbied van de rechten van de mens en fundamentele vrijheden en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen;

<sup>29</sup> Dit recht gaat terug op artikel 26 van de Universele verklaring van de rechten van de mens (Verklaring van 10 december 1948 te New York vastgesteld door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties). Deze verklaring is verder vorm gegeven in onder meer:

- artikel 2 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (P1 EVRM; protocol van 20 maart 1952, Trb. 1952, 80, resp. Trb. 1954, 152 en wet van 28 juli 1954, Stb. 335; in werking 31 augustus 1954);
- artikel 4 en 5 van het UNESCO-verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs (VBDO; verdrag van 14 december 1960, Trb. 1964, 69 resp. Trb. 1966, 255 en wet van 2 december 1965, Stb. 658; in werking sinds 25 juni 1966);
- artikel 13 van het Internationale verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR; verdrag van 19 december 1966, Trb. 1966, 100, resp., Trb. 1978, 178 en wet van 24 november 1978, Stb. 624; in werking sinds 11 maart 1979);
- artikel 28 en 29 van het (Internationaal) Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK of Kinderrechtenverdrag; verdrag van 20 november 1989, Trb. 1990, 46, resp. Trb. 1990, 170 en wet van 24 november 1994, Stb. 862; in werking sinds 2 september 1990);
- artikel 17 van het (herziene) Europees Sociaal Handvest (ESH; handvest van 3 mei 1996, Trb. 2006, 125 en wet van 1 december 2005, Stb. 694; in werking sinds 1 juli 2006);
- artikel 14 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (HGEU; handvest van 12 december 2007, PbEU 2007/C303/1).

Artikel 26 van de Universele verklaring heeft in P1 EVRM en HGEU een minder gedetailleerde uitwerking gekregen en om die reden sluit ik hier aan bij het Kinderrechtenverdrag.

- c. het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het geboren is, en voor andere beschavingen dan de zijne;
  - d. de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten en vriendschap tussen alle volkeren, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking;
  - e. het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving, terwijl
2. dat onderwijs tevens voldoet aan door de Staat vastgestelde minimumnormen.<sup>30</sup>

Dit artikel 29 Vrk staat in het verlengde van artikel 28 Vrk waarin de verdragsluitende Staten zich er ter verwezenlijking van dit recht op onderwijs onder meer toe verbinden:

- a. primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen; (...)
- e. maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat te verminderen.

Het is hier niet de plaats om omstandig uit de doeken te doen dat Nederland verschillende aspecten van dit recht veronachtzaamt en dus de aangegane verdragsverplichtingen niet volledig nakomt. Dit ondanks de hier geldende leerplicht, ondanks de genomen maatregel ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten en ondanks de voorschriften in verband met het vrijwillig karakter van ouderbijdragen. Dit gedeeltelijke manco komt duidelijk naar voren als meer in detail wordt gelet op de aspecten genoemd onder 1b, 1c en 1d. Als maar wel duidelijk is dat de verdragsverplichtingen in ieder geval in het geheel niet worden nagekomen in situaties waarin de bescherming die Nederland via de Leerplichtwet 1969 en de onderscheiden sectorwetten nog wel biedt volledig komt te ontbreken.

### 2.3 Geboden waarborg recht op onderwijs

De Leerplichtwet 1969 dwingt het ontvangen van onderwijs dat voldoet aan de bedoelde minimumnormen af door aan de ene kant te bepalen dat leerplicht alleen kan worden vervuld op scholen waar zodanig onderwijs op het programma staat. Aan de andere kant wordt dit via de Leerplichtwet 1969, de Wet op het onderwijstoezicht en de onderscheiden sectorwetten afgedwongen door in overeenstemming met die wetten controle uit te oefenen. Controle op inschrijving en schoolbezoek en op het verstrekken van onderwijs van ten minste minimumniveau. En daar, waar nodig, de nakoming daarvan via sancties te handhaven. De controle wordt in eerste aanleg uitgeoefend door de leerplichtambtenaar van de woongemeente van de jongere. Die leerplichtambtenaar moet onder meer controleren of de ouder ervoor gezorgd heeft dat de jongere op een school of onderwijsinstelling staat ingeschreven en of die jongere de school geregeld bezoekt. In tweede aanleg is het de directeur van de school die moet controleren of van geregeld schoolbezoek door de jongere sprake is. De directeur moet er tevens op toezien dat de jongere op zijn school het onderwijs ontvangt tot het geven waarvan de school zich

<sup>30</sup> In artikel 5 VBO is vrijwel hetzelfde bepaald. Ook artikel 13 IVESCR stemt hier grotendeels mee overeen.

verplicht heeft. In derde aanleg is het de Inspectie van het onderwijs die op haar beurt moet controleren of de directeur van de school zich houdt aan zijn verplichtingen uit de Leerplichtwet 1969 en verder of het aan de leerlingen van de school gegeven onderwijs van voldoende kwaliteit is.

## 2.4 Wat overblijft bij vrijstelling

Dit hele systeem van waarborgen op het door het kind ontvangen van onderwijs dat aan minimumnormen voldoet, komt te ontbreken als het ouders wordt toegestaan zich daaraan via leerplichtvrijstelling te onttrekken of als het wordt toegestaan dat de jongere langdurig niet naar school komt. Of de wetgever er goed aan gedaan heeft om ter waarborging van het recht op onderwijs uitsluitend te voorzien in een op schoolonderwijs gebaseerd bewakingssysteem, kan hier onbesproken blijven. Voldoende is het in dit verband op te merken dat, wanneer naast schoolonderwijs ook ander onderwijs toelaatbaar zou zijn, dit niet kan inhouden dat dergelijke waarborgen worden onthouden aan kinderen die dit ander onderwijs volgen. Weliswaar blijven ouders op grond van artikel 247 Boek 1 Burgerlijk Wetboek ook na een verkregen leerplichtvrijstelling verantwoordelijk voor het geestelijk en lichamelijk welzijn van het kind en voor het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid, maar daar is geen controle op. En dat is nu juist wat het recht op onderwijs verlangt. Als de jongere anders dan wegens leerplichtvrijstelling langdurig thuiszit, dan zijn niet alleen de ouders maar ook de school van inschrijving verantwoordelijk. In dat geval is het probleem niet zozeer dat er formeel geen bewakingssysteem is, maar dat dit systeem gebrekkig is, omdat dit het thuiszitten of het bij ziekte langdurig geen onderwijs ontvangen niet weet te voorkomen.

### 2.4.1 *Vrijstelling wegens het volgen van ander onderwijs*

Gesteld zou kunnen worden dat bij toekenning van de artikel 15 Lpw-vrijstelling wegens ander onderwijs nog het meest overblijft van de waarborgen die het recht op onderwijs aan het kind beoogt te bieden. Dat komt in de eerste plaats doordat deze vrijstelling niet van rechtswege ontstaat bij het voldoen aan de wettelijke voorwaarden, maar door burgemeester en wethouders wordt toegekend. Zij kunnen daar ingevolge artikel 15 Lpw alleen toe overgaan als wordt aangetoond dat de jongere op andere wijze voldoende onderwijs geniet. Dat houdt in dat aan die vrijstelling nadere voorwaarden kunnen worden verbonden die betrekking hebben op de wijze waarop dit wordt aangetoond. En voorts dat die vrijstelling gedurende het schooljaar waarin die vrijstelling geldt kan komen te vervallen, als gelet op die voorwaarden niet langer aantoonbaar is dat de jongere ander onderwijs volgt.

### 2.4.2 *Vrijstelling wegens trekkend bestaan*

Ook bij de artikel 5a-vrijstelling wegens het trekkend bestaan van kermisexploitanten en circusmedewerkers is de geclaimde vrijstelling niet onbepert. Zij geldt niet buiten het kermis- en circusseizoen en niet als binnen een afstand van 5 kilometer van de standplaats een rijdende school standplaats heeft gekozen. De jongeren die voor deze vrijstelling in aanmerking komen, hoeven dus niet geheel uit het zicht te verdwijnen.

### 2.4.3 *Vrijstelling bij schoolbezoek buitenland*

Ook bij (fysiek) schoolbezoek in het buitenland blijft, zo lijkt het, nog iets van het controlesysteem overeind, maar dat is schijn. De voorwaarde waaronder volgens artikel 9 Lpw een beroep op de vrijstellingsgrond van artikel 5 onder c Lpw succesvol is, is immers dat bij de kennisgeving aan de gemeente een verklaring van de directeur van een onderwijsinrichting in het buitenland moet worden overgelegd waaruit blijkt dat de betrokken jongere daar staat ingeschreven en die inrichting ook geregeld bezoekt. Hier veronderstelt de leerplichtwet dus ofwel dat de ouders al enige tijd hun verplichtingen niet zijn nagekomen ofwel dat de directeur van die onderwijsinrichting in het buitenland een op zijn minst voorbarige verklaring verstrekt. Hoe kan anders nog voordat aan de voorwaarden voor vrijstelling is voldaan worden verklaard dat de jongere een onderwijsinrichting in het buitenland geregeld bezoekt? Afgezien van deze legislatieve onvolkomenheid biedt vrijstelling op deze grond, die een jaar geldig is, niet de garantie dat de jongere na het overleggen van de bedoelde verklaring die onderwijsinrichting in het buitenland geregeld blijft bezoeken en ook niet de garantie dat dit een onderwijsinrichting is waar onderwijs wordt gegeven dat aan de gestelde minimumnormen voldoet.

### 2.4.4 *Vrijstelling wegens lichamelijke of psychische ongeschiktheid schoolonderwijs*

Voor de vrijstelling als bedoeld in artikel 5 onder a Lpw geldt als voorwaarde dat een door de gemeente aan te wijzen deskundige moet hebben verklaard dat de betrokken jongere op lichamelijke of psychische grond niet geschikt wordt geacht voor het volgen van schoolonderwijs. Dat kan een verklaring zijn die de betrokken jongere voor één schooljaar buiten de leerplicht plaatst of voor altijd. Het geruststellende van deze vrijstellingsgrond is dat dit vervolgens ouders niet belet de betrokken jongere toch op een school – en dan meestal een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs – in te schrijven. Meer bedenkelijk is het dat als dit gebeurt de van rechtswege toegekende vrijstelling in stand blijft, ook al blijkt uit het feitelijk schoolbezoek van de jongere dat hij, in tegenstelling tot wat de gemeentelijke deskundige daaromtrent heeft verklaard, wél schoolonderwijs kan volgen. Nog bedenkelijker is het als het op deze grond buiten de leerplicht plaatsen van een jongere een middel is om achterliggende doelen te bereiken. Bijvoorbeeld om daarmee ouders aanspraak te laten houden op AWBZ-dagbesteding<sup>31</sup> of om langs die weg deeltijdonderwijs voor een jongere te kunnen regelen zonder dat dit relatief schoolverzuim oplevert of simpelweg om leerplichtambtenaren de mogelijk-

31 Inschrijving op een school gaat niet samen met aanspraak op dagbesteding ingevolge de AWBZ. Deels dagbesteding en deels onderwijs is niet mogelijk. De wereld van de zorg is een wereld die zowel op het gebied van regelgeving als in de praktijk zeker zo complex is als de wereld van het onderwijs. Het Kennis- en Innovatiecentrum CrossOver publiceerde in 2011 het rapport van Jeannette Paul 'Zorgorganisaties in beeld' met als ondertitel 'Zorgorganisaties in beeld rond jongeren met een beperking. Een beschrijving van actoren en samenhang met de wereld van onderwijs en zorg', (CrossOver, Nieuwegein 2011). De schrijfster stelt in dit rapport vast dat het hier om vrijwel volstrekt gescheiden circuits gaat, dat de samenwerking tussen de actoren in het veld van de zorg, het onderwijs en de arbeid beter kan en moet en dat de initiatieven die de rijksoverheid heeft ontplooid (Regionale Meld- en Coördinatiepunten, zorg- en adviesteams, Centra voor Jeugd en gezin) om hierin verbetering te brengen, niet effectief zijn.

heid te bieden een lastig dossier te sluiten van een jongere die veel verzuimt en moeilijk in een school handhaafbaar is.<sup>32</sup>

#### 2.4.5 *Vrijstelling wegens richtingsbedenkingen*

De vrijstelling wegens richtingsbedenkingen is in het licht van het recht op onderwijs zeker zo risicovol als vrijstelling wegens lichamelijke of psychische ongeschiktheid. Voor de op deze grond vrijgestelde jongeren geldt dat de verdragsrechtelijke waarborg dan volledig komt te ontbreken, omdat de overheid helemaal niet meer de garantie biedt dat de jongere in het genot blijft van het recht op onderwijs. Het in dit verband dikwijls aangevoerde argument dat de op deze grond vrijgestelde jongeren, voor zover bekend, wel onderwijs krijgen aangeboden en in het algemeen goed terechtkomen,<sup>33</sup> mag hier geen gewicht in de schaal leggen. Dat is misschien een argument in de discussie over het al dan niet accepteren van thuisonderwijs naast schoolonderwijs als vorm van leerplichtvervulling, maar dat is als zodanig geen rechtvaardiging voor het in het geheel niet nakomen van de verdragsverplichtingen. Volgens deze verplichtingen heeft *elk* kind recht op onderwijs en niet slechts de kinderen wier recht op onderwijs niet wordt bedreigd omdat ze schoolonderwijs volgen. De wettelijke voorschriften die geacht worden een uitwerking te zijn van ieders recht op onderwijs moeten zodanig zijn dat zij bescherming bieden aan dat enkele kind wiens ouders andere belangen hoger stellen dan het belang van onderwijs voor hun kind, onderwijs dat bovendien aan minimumnormen voldoet. De systematiek van de leerplicht dient zodanig te zijn dat juist die kinderen in het vizier komen. En als ze in het vizier komen, dan dient die systematiek ertoe te leiden dat het betrokken kind alsnog in het genot van het recht op onderwijs wordt gesteld, ook als dat niet de wens van diens ouders is.

### 3 **Krimp, leerplicht en recht op onderwijs**

De conclusie tot zover is dat de Leerplichtwet 1969 feitelijk geen rekening houdt met situaties die bij krimp kunnen ontstaan, maar dat deze wet ouders in krimpregio's mogelijk wel in de verleiding brengt gebruik te maken van bestaande mogelijkheden tot leerplichtvrijstelling, hetgeen, gelet op het recht op onderwijs, onwenselijk is. Deze vaststelling leidt vervolgens tot de vraag of een mogelijke beperktere beschikbaarheid van onderwijsvoorzieningen in krimpregio's nog om andere redenen tot aantasting van het recht op onderwijs zou kunnen leiden. Uitgangspunt daarbij is dat de overheid haar rol bij het realiseren van het recht op onderwijs voor kinderen ten volle moet blijven waarmaken.

32 Volgens Kamerlid Çelik zou het (in 2011) om ca. 3300 kinderen gaan (*Kamerstukken II*, 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 165, p. 4). Zie ook Rapport van de Kinderombudsman, *Van leerplicht naar Leerrecht*, nr. KOM2/2013, Den Haag, mei 2013, par. 3.4.

33 Zie H. Blok, *De effectiviteit van thuisonderwijs: een overzicht van onderzoeksresultaten*, NTOR 1-2002, p. 151-163, H. Blok en S. Karsten, *Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met richtingsbezwaar*, Kohnstamm Instituut, Amsterdam 2008 (ook *Kamerstukken II* 2008-2009 VIII, 184-bijlage) en H. Blok, B. Triesscheijn en S. Karsten, *Vervangend onderwijs aan kinderen van ouders met een richtingsbezwaar; aanvullend onderzoek*, Kohnstamm Instituut, Amsterdam 2010 (ook *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 123 VIII, 144-bijlage).

### 3.1 Andere garanties buiten de leerplicht

Het recht op onderwijs is een universeel recht, zodat het met betrekking tot de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens, zelfrespect, burgerschap, e.d. en met betrekking tot minimumonderwijsnormen (de punten genoemd in paragraaf 2) niet mag uitmaken waar in Nederland de betrokken jongere verblijft of hoever hij van een school af woont, wat zijn status is of om hoeveel jongeren het gaat. Zo mocht staatssecretaris Dijkema en nadien ook minister Van Bijsterveldt aan het relatief kleine aantal jongeren dat op grond van artikel 5 onder b Lpw van leerplicht is vrijgesteld niet de conclusie verbinden dat nadere regulering van de voorschriften rond deze vrijstellingsgrond disproportioneel en dus niet nodig was.<sup>34</sup>

De hier gestelde vraag raakt echter niet alleen de leerplicht, maar meer in het algemeen de garantie die de overheid biedt op realisatie van het recht op onderwijs. Bezien vanuit het perspectief van het recht op onderwijs behoort de bemoeienis van de overheid met het onderwijs verder te gaan dan alleen het in het leven roepen van een systeem dat ertoe leidt dat jongeren op scholen of onderwijsinstellingen worden ingeschreven en die scholen of onderwijsinstellingen geregeld bezoeken. En ook verder dan het aanbieden van een tegemoetkoming in de kosten van leerlingenvervoer bij het bezoek aan verder weg gelegen scholen. De overheid kan haar verplichting tot het bieden van garantie voor het recht op onderwijs alleen dan goed waarmaken als die garantie betrekking heeft op alle elementen van dat recht. Dus ook op bijvoorbeeld de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind en de minimumonderwijsnormen.

### 3.2 Rol recht op onderwijs in het onderwijsdebat

#### 3.2.1 *Gemiste kans*

Het uitgangspunt dat onderwijs van zeker niveau moet zijn en meer is dan cognitieve kennis overdragen is eigenlijk al in 1981 bij de komst van de Wet op het basisonderwijs door de wetgever onderschreven.<sup>35</sup> De wetgever deed dit door in artikel 2 van die wet (thans eveneens artikel 2 WPO) als onderdeel van de definitie van basisonderwijs vast te leggen dat dit onderwijs mede de grondslag legt voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs. Dit impliceert dat er niet van basisonderwijs sprake kan zijn als niet aan bepaalde (minimum)normen wordt voldaan die aan de grondslag voor het volgen van aansluitend onderwijs een nadere invulling geven. In artikel 9 van die wet (thans artikel 8, lid 1 t/m 3 WPO) werd vastgelegd dat het onderwijs uit dient te gaan van een ononderbroken ontwikkeling en moet worden afgestemd op de voortgang in ontwikkeling van de leerling en dat het gericht moet zijn op emotionele en verstandelijke ontwikkeling, op ontwikkeling van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden en ten slotte dat het er mede van moet

<sup>34</sup> *Kamerstukken II*, 2007-2008, 30 652, nr. 16, p. 5, resp. *Kamerstukken II*, 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 123, p. 3. en idem nr. 153, p. 3.

<sup>35</sup> Wet van 2 juli 1981, Stb. 468.



uitgaan dat leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving.<sup>36</sup> In deze wettelijke opdrachten voor het onderwijs zijn al min of meer de elementen van het recht op onderwijs te herkennen die in de vorige paragraaf onder punt 1a, 1d en 2 zijn opgesomd. Tijdens de totstandkoming van deze wettelijke bepalingen is de relatie met het recht op onderwijs echter niet ter sprake gekomen. Voor zover dat recht in het Kinderrechtenverdrag is verwoord, is dat ook niet verwonderlijk, omdat Nederland toen (in 1981) nog niet tot dat verdrag was toegetreden. Dat excuus kan echter niet gelden voor het recht op onderwijs zoals verwoord in het VBDO en het IVESCR, want die verdragen waren in Nederland al in 1966, respectievelijk 1979 in werking getreden.<sup>37</sup>

### 3.2.2 *Recht op onderwijs als rechtvaardiging voor overheidsmaatregelen*

Een feit is dat een expliciete toetsing aan recht op onderwijs bij de totstandkoming van wettelijke regelingen zelden plaatsvindt. En als dat wel gebeurt, is dat meestal om aan te tonen dat het recht op onderwijs een voorgenomen beperkende maatregel zoals een numerus fixus<sup>38</sup>, het innen van een onderwijsretributie<sup>39</sup>, het afschaffen van onderwijs in eigen taal en cultuur<sup>40</sup>, het uitsluitend van illegalen van publieke verstrekkingen<sup>41</sup> of het niet langer opnemen van thuisonderwijs als reguliere vorm van leerplichtvervulling<sup>42</sup> niet in de weg staat. Een specifiek voorbeeld van het gebruik van het recht op onderwijs als rechtvaardiging voor overheidsbemoedienis biedt het in de leerplicht opnemen van criteria waaraan particuliere scholen moeten voldoen om leerplichtschool te kunnen zijn. Dit is, naar mijn weten, ook de enige keer dat tijdens een wetgevingsdebat heel expliciet naar het internationaal vastgelegde recht op onderwijs werd verwezen. Ook toen was het echter niet de regering zelf die op het idee kwam zich in relatie tot een voorgenomen wettelijke maatregel te beroepen op het verdragsrechtelijke recht op onderwijs. De toenmalige bewindsvrouw Van der Hoeven deed dat op uitdrukkelijk verzoek van kamerlid Rouvoet (ChristenUnie, later minister voor Jeugd en Gezin in het kabinet Balkenende IV), gedaan tijdens een Algemeen Overleg op 30 oktober 2003.<sup>43</sup> Dat overleg vond plaats naar aanleiding van een in juni 2003 door de minister uitgebrachte notitie over het particulier onderwijs waarin zij met geen woord repte over

36 Bij wet van 9 december 2005, Stb. 678, is 'multiculturele samenleving' gewijzigd in 'pluriforme samenleving' en is verder toegevoegd dat het onderwijs mede gericht dient te zijn op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie en op het door de leerlingen kennis hebben en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdsgenoten.

37 Ook artikel 2 P1 EVRM was al in werking getreden, namelijk in 1954, maar in dat artikel staan niet met even zo veel woorden verwijzingen opgenomen naar de brede ontwikkeling van het kind en naar de minimum-onderwijsnormen.

38 *Kamerstukken II*, 1971-1972, 11 830, nr. 1-3, p. 4-5, en *Kamerstukken II*, 1983-1984, 18 163, nr. 1-3, p. 6.

39 *Kamerstukken II*, 1982-1983, 18 472, nr. 2, p. 11.

40 *Kamerstukken II*, 1996-1997, 25 176, nr. 5, p. 11.

41 *Kamerstukken II*, 1994-1995, 24 233, nr. 3, p. 30. Het betreft hier de zogenoemde Koppelingswet. In deze wet wordt weliswaar uitdrukkelijk erkend dat leerplichtige leerlingen niet van het volgen van onderwijs mogen worden uitgesloten, maar dat is als het ware niet van harte. De hoofdregel die in deze wet is uitgewerkt is dat illegalen geen gebruik mogen maken van publieke verstrekkingen. 'Voor de niet-leerplichtige illegalen vormen internationale verplichtingen geen belemmering voor maatregelen om deze categorie onderwijszoekenden de toegang tot het onderwijs te ontzeggen' (a.w., p. 16-17).

42 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 400 VIII, nr. 164, p. 10.

43 *Kamerstukken II*, 2003-2004, 29 200 VIII, nr. 103, p. 2.

verdragsverplichtingen in relatie tot dit onderwijs.<sup>44</sup> Rouvoet bracht in dat de ruimte voor de overheid om iets te regelen met betrekking tot het particulier onderwijs begrensd was in verband met artikel 23, lid 2, Grw. Hij zag hierin een tegenstrijdigheid tussen wat mogelijk is volgens de Grondwet en wat, gezien internationale verdragen, noodzakelijk is in het belang van het kind. Met name vroeg hij of de bepalingen uit de internationale verdragen en artikel 2 WPO een legitimatie bieden om minimumeisen te stellen aan het onderwijs op particuliere scholen.

Aan deze handreiking kon de minister uiteraard niet voorbijgaan. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp dat leidde tot het in de leerplichtwet opnemen van specifieke criteria waaraan particuliere scholen moeten voldoen om school in de zin van de leerplichtwet te kunnen zijn, werd dan ook duidelijk verwezen naar het internationaal recht. Artikel 5 VBDO, artikel 13 IVESCR en artikel 2 EP EVRM werden aangehaald als grondslag van de bevoegdheid van de overheid om ondanks de in artikel 2, lid 2, Grw vastgelegde vrijheid van onderwijs minimumnormen voor particuliere scholen vast te stellen.<sup>45</sup> Overigens heeft hierover tijdens de behandeling van dit wetsontwerp verder geen gedachtewisseling meer plaatsgevonden. Spijtig, want met name de door de minister opgenomen relatie met artikel 2 EP EVRM behoefde meer toelichting omdat in dit verdrag niet uitdrukkelijk wordt verwezen naar de verplichting van de overheid om minimumnormen vast te stellen.

#### 4 Het gegijzelde recht op onderwijs

Er is in parlementair Nederland dat zich met onderwijsbeleid bezighoudt de laatste jaren iets opvallends aan de hand. In veel beleidsstukken en in de verslaggeving van discussies daarover met de vaste Kamercommissie voor onderwijs wordt in toenemende mate zowel van de kant van de regering als van de kant van de Kamerleden naar voren gebracht dat het kind, de leerling, de student recht heeft op onderwijs, ja, recht heeft op goed onderwijs of recht op goed onderwijs dicht bij huis.<sup>46</sup> Het is alsof degene die zich over willekeurig welk onderwerp dan ook wil uitlaten, zich verplicht voelt om bij zijn toehoorders of lezers op voorhand buiten twijfel te stellen dat hij of zij uit het goede onderwijs hout gesneden is. Het uitdrukkelijk stipuleren dat het kind recht heeft op onderwijs of op een aan onderwijs gerelateerde voorziening past daarbij.

<sup>44</sup> *Kamerstukken II*, 2002-2003, 28 600 VIII, nr. 127.

<sup>45</sup> *Kamerstukken II*, 2005-2006, 30 652, nr. 3, p. 3.

<sup>46</sup> Enkele voorbeelden: minister Van der Hoeven (*Handelingen II* 14-11-2002, p. 21-1329), minister Plasterk (*Kamerstukken II*, 2008-2009, 31 821, nr. 3, p. 26), staatssecretaris Dijkzema (*Kamerstukken II*, 2008-2009, 31 700 VIII, F, p. 5), minister Van Bijsterveldt (*Kamerstukken II*, 2011-2012, 31 293, 143, p. 1), staatssecretaris Dekker (*Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 400 VIII, nr. 164, p. 12) en bijvoorbeeld het Verslag van het schriftelijk overleg op 13 januari 2012 over de herziening van de Wet arbeid vreemdelingen (*Kamerstukken II*, 2011-2012, 32 144, nr. 11) waarin zo wat alle Kamerfracties onder verwijzing naar het recht op onderwijs hun instemmende of afkeurende mening gaven over het voorstel om illegale mbo-ers niet toe te staan stage te lopen. Verder het verslag van het Algemeen Overleg op 27 juni 2013 over onder meer het Onderwijsraadadvies *Grenzen aan kleine scholen*, *Kamerstukken II*, 2012-2013, 31 293, 180.

#### 4.1 Recht op onderwijs versus onderwijsvrijheid

Tegen de achtergrond van de alom beleden aandacht voor het recht op onderwijs is het des te opvallender dat het daarbij blijft en het eigenlijk nooit tot een gedachtewisseling komt over de implicaties van de verdragsverplichtingen die Nederland in verband met dit recht op onderwijs is aangegaan. Dit in tegenstelling tot het onderwijsartikel uit de Grondwet dat al vanaf 1917 of preciezer nog 1848 of 1806 het onderwijsdebat in het parlement beheerst. In dit verband acht ik het niet te gewaagd de stelling te poneren dat in Nederland het recht op onderwijs door de grondwettelijke vrijheid van onderwijs in gijzeling wordt gehouden. Het recht van de onderwijsontvanger legt het duidelijk af tegen dat van de onderwijsverstrekker. Dit niet in de laatste plaats door het in de Grondwet ontbreken van het recht op onderwijs en het daarin wel pontificaal opgenomen staan van de vrijheid van onderwijs. We zijn in Nederland niet gewend te denken vanuit de positie van de onderwijsontvanger. Twee eeuwen parlementaire onderwijsgeschiedenis hebben ertoe geleid dat de Nederlandse politicus als het ware van huis uit heeft meegekregen dat bij elk debat in de Kamer dat over onderwijs gaat min of meer verplicht de vrijheid van onderwijs ter sprake zal moeten worden gebracht. Dan zal moeten worden afgetast of dat wat in verband met het onderwijs wordt voorgesteld in overeenstemming is met artikel 23 Grw en vooral of de vrijheid van onderwijs wordt gerespecteerd. Een feit is in ieder geval dat in ons land bijna geen discussie over het onderwijs en de inrichting daarvan kan worden gehouden of de vrijheid van onderwijs wordt ten tonele gevoerd. Anekdotisch is de verzuchting van staatssecretaris Adelmund op 10 april 2002 tijdens het debat over het (later door haar opvolgster minister Van der Hoeven ingetrokken) wetsontwerp strekkend tot verlaging van de benedengrens van de leerplicht tot vier jaar:

‘Het kan dezer dagen natuurlijk niet anders en dus is er vandaag ook gesproken over artikel 23 van de Grondwet en de mogelijkheden om in het openbaar onderwijs de vrijheid van onderwijs te beleven. Ik roep u toch echt op om niet alle debatten aan te grijpen om hierover te discussiëren.’<sup>47</sup>

Toch kunnen politici – maar ook onderwijsjuristen – kennelijk niet de verleiding weerstaan om telkens opnieuw wel ruimte te scheppen voor debat over wat er wel in de Grondwet staat en niet voor debat over wat daar ten onrechte niet is staat. De wel naar voren gebrachte stelling dat het niet in de Grondwet opgenomen staan van het recht op onderwijs niet problematisch is omdat het desondanks toch geldend recht is,<sup>48</sup> gaat – juist om de hier aangegeven redenen – niet op. De afwezigheid van dit recht in de Grondwet naast het daarin wel opgenomen staan van de vrijheid van onderwijs maakt dat dit laatste in het parlementaire debat steeds de aandacht krijgt, terwijl aan de implicaties van het recht op onderwijs voorbij wordt gegaan.

47 *Handelingen II*, 10-4-2002, p. 66-4466. In dit verband kan nog worden vermeld dat staatssecretaris Adelmund (PvdA) het betrokken wetsontwerp, nr. 28 085, indiende naar aanleiding van een door het CDA-kamerlid Ross-Van Dorp ingediende en aangenomen motie (*Kamerstukken 27 400 VIII*, nr. 26) waarin om leerplichtleeftijdverlaging werd gevraagd, terwijl CDA-minister Van der Hoeven het weer introk.

48 Onder meer a.w. Onderwijsraad, Advies, nr. 20120071/1003, p. 22 en par. 2.5 van bijlage 2 bij dit advies.

## 4.2 Verdragsverplichtingen en grondwettelijke verplichtingen

Het moge zo zijn dat in artikel 23 Grw belangrijke uitgangspunten van het Nederlandse onderwijsbestel zijn vastgelegd. Met, inderdaad, in het tweede lid de befaamde vrijheid van onderwijs behoudens het overheidstoezicht en in het eerste lid de bevoegdheid en verplichting van de overheid om zich met het onderwijs in te laten en met het duale stelsel van openbaar en bijzonder onderwijs die financieel gelijk zijn gesteld. Maar dat alles laat onverlet dat Nederland ook verdragsverplichtingen heeft die Nederland behoort na te komen. Of dat verdragsverplichtingen zijn die een ieder kunnen binden en daarmee op grond van artikel 94 Grw bij de rechter als hoger in rang dan nationale regels ingeroepen kunnen worden, is daarbij eigenlijk secundair. Voorop dient te staan dat Nederland zich verdragsrechtelijk verplicht heeft het recht op onderwijs in volle omvang voor jongeren te verzekeren en dat de wetgever daar dus rekening mee moet houden. Het parlement dient voorstellen van de regering hieraan te toetsen. Als het dan ook nog gaat om verdragsbepalingen die een ieder kunnen binden en rechtstreekse werking hebben, dan is dat mooi meegenomen omdat de burger dan aan de rechter kan vragen of die bepaling in acht is genomen. Aan het voor de Staat verbindend zijn van de verdragsrechtelijk aangegane verplichtingen doet dat niets af.

Gelet op de zojuist genoemde verdragsverplichtingen en, waar van toepassing, de voorrangsregel zou je mogen verwachten dat de debatten in de Kamer over het al dan niet wenselijk zijn van overheidsoptreden in verband met het onderwijs niet exclusief gaan over de vrijheid van onderwijs. Je zou dan verwachten dat dan in de eerste plaats wordt gedebatteerd over de implicaties van de verdragsverplichtingen of over het al dan niet 'een ieder verbindende' karakter daarvan of over de al dan niet rechtstreekse werking van die verplichtingen.<sup>49</sup> Pas als in dat debat komt vast te staan dat voorgenomen wetgeving op onderwijsterrein volgens het internationaal recht wordt voorgeschreven of daarmee niet strijd is, is het zinvol verder te debatteren. Zou vaststaan dat de voorgestelde regeling zich niet met het verdragsrecht verdraagt, dan maakt het niet meer uit of de Grondwet de regeling mogelijk wel zou hebben toegestaan.

### 4.2.1 Invalshoek Raad van State

Een interessant voorbeeld van precies de omgekeerde redenering geeft de reactie van de Afdeling advisering van de Raad van State op het initiatiefwetsontwerp van het toenmalige PvdA-Kamerlid Çelik. Met dit wetsontwerp beoogde dit Kamerlid – denkend aan de mogelijke doorstart van het Islamitisch College Amsterdam – te bewerken dat aan rechtspersonen die een school in stand hielden die wegens slechte kwaliteit niet lan-

49 De doorwerking van met name het IVRK wordt uitgebreid besproken in De Graaf, Limbeek, Bahadur en Van der Meij in: *De toepassing van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het kind in de Nederlandse rechtspraak 1 januari 2002–1 september 2011*, Nijmegen, 212. Bij het Kinderrechtenverdrag is een apart protocol opgesteld, dat kinderen rechtstreeks klachtrecht geeft bij het VN-Kinderrechtencomité (3e Facultatief Protocol, vastgesteld op 19 december 2011), maar dit protocol is nog niet door Nederland geratificeerd of ondertekend. Op 5 mei 2013 is het Facultatieve Protocol bij het IVESCR in werking getreden (OP-IVESCR; Protocol van 10 december 2008, Trb. 2010, 15). Dit protocol geeft het IVESCR een individueel klachtrecht, net zoals het analoge protocol bij het Internationale Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) dat heeft. Nederland heeft het OP-IVESCR al wel ondertekend. In augustus 2013 was het echter nog niet geratificeerd; ook een wetsontwerp daartoe was nog niet ingediend.

ger voor bekostiging in aanmerking kwam het recht werd ontzegd onmiddellijk weer een nieuwe school op te richten.

‘De onderwijsvrijheid’, zo stelde hij ‘is een groot goed, maar kan nooit gelden als een excuus voor kwalitatief slecht onderwijs. Dit moge ook blijken uit het eerste lid van artikel 23 van de Grondwet dat het onderwijs juist een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering noemt.’<sup>50</sup>

De Afdeling advisering van de Raad van State was daarentegen van oordeel dat het voorstel van Çelik wat betreft het bijzonder onderwijs in strijd kwam met artikel 23, lid 2, Grw en wat betreft het openbaar onderwijs met artikel 23, lid 4, Grw. Dat bracht de Afdeling tot de volgende kanttekening:

‘De Afdeling wijst er op dat aan de vragen naar nut, noodzaak en proportionaliteit van het voorstel niet wordt toegekomen als regeling in het licht van de Grondwet niet mogelijk is.’<sup>51</sup>

In plaats van zich eerst bezig te houden met de reikwijdte van het recht op onderwijs, dat uitgaat van de onderwijsontvanger, neemt de Raad van State hier dus prematuur de stelling in dat het betrokken wetsontwerp strijd oplevert met de rechten van onderwijsverstrekkers, zoals die in de Grondwet zijn vastgelegd. Het debat over mogelijke strijdigheid van de Grondwet met het internationaalrechtelijk verankerde recht op onderwijs en de daaruit voor de Staat voortvloeiende verplichtingen werd hiermee overgeslagen. Dit nog los van de constatering dat ook Çelik zelf zijn argumenten om ondanks deze kritiek toch te pleiten voor beperking van het recht op schoolstichting niet aan het internationaal recht ontleende. Hij verwijst wel naar artikel 2 EP EVRM, maar doet dit niet als onderbouwing van zijn stelling dat kwaliteit prevaleert boven het recht op schoolstichting. Des te betreurenswaardiger is het dat de behandeling van dit initiatiefwetsontwerp niet is voortgezet omdat het betrokken Kamerlid bij de verkiezing in 2012 niet werd herkozen en er kennelijk geen ander Kamerlid was die de verdediging wilde overnemen.

Voortzetting van de behandeling had bovendien aan het licht kunnen brengen dat juist krimpgebieden aantrekkelijk zijn voor het stichten van scholen door besturen voor wie kwaliteit van het onderwijs ondergeschikt is aan andere belangen, bijvoorbeeld het hebben van een school van een bepaalde identiteit.

#### 4.2.2 *Beperkte algemene toegankelijkheid openbaar onderwijs*

Een ander voorbeeld van een situatie waarin oriëntatie op het internationaal gegarandeerde recht op onderwijs en dus een oriëntatie vanuit de onderwijsontvanger of -zoeker wellicht tot andere nationale wetgeving had kunnen leiden, biedt de uitwerking die in de onderwijssectorwetten is gegeven aan artikel 23, lid 3 en lid 4, Grw. Het Kinderrechtenverdrag legt de Staten die tot dit verdrag zijn toegetreden de verplichting op pri-

50 *Kamerstukken II*, 2011–2012, 33 218, nr. 3, p. 2.

51 *Kamerstukken II*, 2011–2012, 33 218, nr. 4, p. 2.



mair onderwijs voor eenieder (gratis) beschikbaar te stellen. Wat dat '(gratis) beschikbaar stellen' concreet inhoudt, is aan de verdragsluitende Staten zelf om te bepalen, met dien verstande dat dit niet tot situaties kan leiden waarin primair onderwijs niet voor iedereen beschikbaar is. Betwijfeld kan worden of de wijze waarop Nederland het voor iedereen beschikbaar zijn van primair onderwijs geregeld heeft in overeenstemming is met deze verdragsverplichting. Artikel 23, lid 4, Grw suggereert in dit verband meer dan het kan waarmaken. Dat komt omdat de in dat artikellid vastgelegde alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs nog niet met zich meebrengt dat de openbare school dan ook voor iedereen beschikbaar is. Openbaar onderwijs moet ingevolge artikel 23, lid 3, Grw met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging bij de wet worden geregeld. In de WPO is deze grondwettelijke opdracht vorm gegeven door daarin bijna geheel conform die opdracht te bepalen dat openbaar onderwijs met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing wordt gegeven en verder door in die wetten te bepalen dat openbare scholen toegankelijk zijn voor alle kinderen/leerlingen zonder onderscheid van godsdienst of levensbeschouwing.<sup>52</sup>

#### *Karakter openbaar onderwijs*

De onderscheiden onderwijssectorwetten schrijven met betrekking tot het karakter van het openbaar onderwijs echter tevens voor dat dit onderwijs bijdraagt 'aan de ontwikkeling van de leerlingen met aandacht voor de godsdienstige, levensbeschouwelijke en maatschappelijke waarden zoals die leven in de Nederlandse samenleving en met onderkenning van de betekenis van de verscheidenheid van die waarden'.

Men kan zich afvragen of deze aldus gekarakteriseerde openbare school wel in staat is onderwijs te geven met eerbiediging van iedere godsdienst of levensovertuiging. Aan kinderen van ouders die van oordeel zijn dat in het openbaar onderwijs niet aan alle in de Nederlandse samenleving levende godsdienstige, levensbeschouwelijke of maatschappelijke waarden aandacht behoort te worden gegeven, bijvoorbeeld omdat zij sommige van die waarden als schadelijk voor de vorming van het kind bestempelen of omdat zij van niet-westerse oorsprong zijn, biedt de openbare school dan immers geen plaats. Dat zal ook het geval zijn als diezelfde of andere ouders van oordeel zijn dat niet zonder meer hoeft op te gaan dat de verscheidenheid van de in de samenleving hoog gehouden waarden van betekenis is. De openbare school die haar opdracht serieus neemt, is dus niet beschikbaar voor kinderen van zulke ouders. Dat geldt ook als de kinderen van die ouders aanvankelijk wel op de openbare school werden toegelaten, maar wegens hun provocerend of discriminerend gedrag of dat van hun ouders van de openbare school werden verwijderd. Als de overheid dan niet jegens deze ouder kan waarmaken dat voor hun kinderen buiten de openbare school onderwijs beschikbaar is, dan doet zich toch het probleem voor dat mogelijk in strijd met het internationaal kinderrecht geen school voor dat kind beschikbaar is.

52 Idem artikel 49 WEC. Artikel 42 WVO betreft niet het primair onderwijs maar zegt toch hetzelfde als de WPO en WEC. Hetzelfde geldt voor de WEB die weliswaar niet zegt dat openbare scholen toegankelijk zijn voor iedereen zonder onderscheid naar godsdienst of levensbeschouwing – zulke scholen bestaan ook niet – , maar wel dat dit onderwijs wordt gegeven met eerbiediging van ieders godsdienst of levensbeschouwing. Ik ga er hierbij verder aan voorbij dat de Grondwet het heeft over eerbiediging van godsdienst en levensovertuiging en de onderwijswetten over godsdienst en levensbeschouwing.

*Weigering op andere grond*

Behalve dit vraagstuk rond de invulling van eerbiediging van godsdienst of levensbeschouwing is er nog de mogelijkheid dat een kind geen plaats vindt op een openbare school omdat hij om andere dan godsdienstige of levensbeschouwelijke reden geen openbare school vindt die voor hem beschikbaar is. De inperking tot godsdienst en levensbeschouwing laat immers ruimte open voor weigering op andere grond. Een dergelijke ‘andere’ weigeringsgrond zou gewoon gebrek aan plaatsruimte kunnen zijn of misdragingen die niet wortelen in godsdienst of levensovertuiging. Het niet beschikbaar zijn zou ook zijn oorzaak kunnen vinden in de omstandigheid dat de betrokken openbare school een speciale school voor basisonderwijs is en om die reden gehouden is alleen leerlingen toe te laten ten aanzien van wie (de permanente commissie leerlingenzorg van) het samenwerkingsverband heeft bepaald dat plaatsing op die school noodzakelijk is. In een verwijderingszaak van een veel spijbelende leerling van een openbare school (voor voortgezet onderwijs) overwoog de rechter nadrukkelijk dat het recht op onderwijs niet zo ver gaat dat een leerling onder alle omstandigheden op een school moet worden gehandhaafd, terwijl toch ook bij wet is voorzien in de mogelijkheid van verwijdering.<sup>53</sup> Jammer genoeg verzuimde de rechter hierbij aan te geven welk recht op onderwijs hij hier op het oog had. Mogelijk bedoelde hij niet het internationaal gegarandeerde recht op onderwijs, maar het recht op onderwijs dat zijn enkele grondslag vond in de eerdere toelating op de betrokken openbare school. Deze uitspraak laat desondanks zien dat het openbaar onderwijs niet altijd beschikbaar is.

*Toelating op bijzondere school bij gebrek aan een openbare school*

De onderwijssectorwetten gaan ook uit van het niet beschikbaar zijn van openbaar onderwijs, want zij kennen allemaal de bepaling op grond waarvan de toelating tot een bijzondere school niet op grond van godsdienstige gezindheid of levensbeschouwing mag worden geweigerd als binnen redelijke afstand van de woning van de leerling geen gelegenheid bestaat tot het volgen van openbaar onderwijs.<sup>54</sup> In het perspectief van het recht op onderwijs neemt laatstgenoemd voorschrift binnen de Nederlandse onderwijsregelgeving een unieke plaats in, omdat het (bijna) ongeclausuleerd is. Op andere plaatsen in de onderwijsregelgeving wordt ook een toelatingsrecht ongeacht godsdienst of levensbeschouwing gevestigd, maar dan geldt steeds als clause dat dit niet geldt als de ouders van de leerling weigeren te verklaren dat zij de grondslag van het onderwijs van de school zullen respecteren.<sup>55</sup> Toch valt ook op dit (bijna) ongeclausuleerde toelatings-

53 Rb. Arnhem 8 mei 2012 (ECLI:NL:RBARN:2012:BW5134).

54 Artikel 58 WPO, artikel 60 WEC, artikel 48 WVO en artikel 8.1.2. WEB. In deze opsomming vraagt met name artikel 8.1.2. WEB nog verder de aandacht. Binnen dit onderwijs is afwezigheid van openbaar onderwijs namelijk de norm. Openbare instellingen in de zin van de WEB bestaan niet, zodat er in feite geen enkele WEB-instelling is die een deelnemer mag weigeren op de grond dat deze niet de godsdienstige of levensbeschouwelijke richting van de school is toegedaan.

55 Zie artikel 40, lid 4, WPO (en vanaf de volledige inwerkingtreding van Stb. 2012, 553, artikel 40, lid 9, WPO), waar het betreft de toelating tot een speciale school voor basisonderwijs van een samenwerkingsverband in de situatie waarin (de permanente commissie leerlingenzorg van) dat samenwerkingsverband heeft verklaard dat plaatsing van de leerling op een speciale school voor basisonderwijs noodzakelijk is. Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 40, lid 5, WEC (en vanaf de volledige inwerkingtreding van Stb. 2012, 533, artikel 40, lid 17, WEC) met betrekking tot de toelating van een leerling tot een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs ten aanzien van wie is vastgesteld dat diens toelating tot die school voor (voortgezet) speciaal onderwijs noodzakelijk is.

recht tot de bijzondere school bij het ontbreken van gelegenheid tot het volgen van openbaar onderwijs nog wat af te dingen. De toelating tot de bijzondere school mag namelijk ook hier wel op andere grond dan godsdienst of levensbeschouwing worden geweigerd en de toelatingsverplichting geldt in het geheel niet voor scholen die uitsluitend bestemd zijn voor interne leerlingen.

Ook voor de hiervoor geschetste situaties geldt dat problemen op dit vlak zich eerder zullen voordoen in gebieden waarin het scholenaanbod afneemt dan in gebieden waar voor ouders nog wat te kiezen valt.

#### 4.2.3 *Twee ouderrechten als onderdeel van het recht op onderwijs*

De afsluitende opmerking in de vorige subparagraaf verwijst naar een aspect van het recht op onderwijs dat nog niet is besproken. Dat is het recht van ouders om, zoals in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens staat ‘de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen, welke aan hun kinderen zal worden gegeven’. Het IVESCR verstaat dit in twee afzonderlijke ouderrechten. Dat is in de eerste plaats de vrijheid van ouders om voor hun kinderen ‘andere dan door de overheid opgerichte scholen te kiezen (die beantwoorden aan door de Staat vast te stellen of goed te keuren minimum-onderwijsnormen) en hun godsdienstige of zedelijke opvoeding te verzekeren overeenkomstig hun eigen overtuiging’. In de tweede plaats is dat de vrijheid van ouders ‘inrichtingen voor onderwijs op te richten en daaraan leiding te geven (met inachtneming evenwel [van de uitgangspunten van het recht op onderwijs] en van de voorwaarde dat het aan deze inrichtingen gegeven onderwijs beantwoordt aan door de Staat vastgestelde minimumnormen).<sup>56</sup> Gelet op deze uitwerking van het ouderrecht zou gesteld kunnen worden dat artikel 23, lid 2, Grw hieraan uitwerking geeft. Daar staat immers dat het geven van onderwijs vrij is (behoudens het toezicht van de overheid). Toch is dat iets te kort door de bocht.

#### *Beperkte uitwerking in artikel 23 Grw*

Voor ouders die besluiten zelf een school op te richten geldt zonder meer dat artikel 23 Grw hun de ruimte biedt de beide in het IVESCR verdisconteerde ouderrechten (schoolstichting en keuzerecht) te realiseren. Het is tenslotte maar een kleine stap tussen ‘het geven van onderwijs is vrij’ en ‘het doen geven van onderwijs is vrij’. Overeenstemming met het verdragsrecht is er ook voor zover daaruit kan worden afgeleid dat ouders ten minste de vrijheid moeten hebben te kiezen tussen openbaar of bijzonder onderwijs. Deze keuzevrijheid ligt in artikel 23 Grw besloten. Maar die overeenstemming is er niet zonder meer voor zover uit het verdragsrecht moet worden afgeleid dat ouders die niet kiezen voor openbaar onderwijs en niet zelf tot schoolstichting overgaan de moge-

56 Het HGEU noemt eveneens deze twee ouderrechten. Het VBDO noemt in ongeveer gelijke bewoordingen alleen het keuzerecht. Het recht van schoolstichting wordt in dit verdrag alleen in relatie tot nationale minderheden vastgelegd. Het Kinderrechtenverdrag noemt als ouderrecht alleen het recht van schoolstichting en doet dat in vrijwel dezelfde bewoordingen als het IVESCR. Artikel 2 P1 EVRM beperkt zich tot het keuzerecht van ouders door te stellen dat de Staat het recht van ouders dient te eerbiedigen om voor hun kinderen ‘zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige of filosofische overtuigingen’. Het ESH verwijst alleen indirect naar ‘rechten en plichten’ van ouders.



lijkheid moeten hebben een school te kiezen die overeenstemt met de eigen (godsdienstige of filosofische) overtuigingen.<sup>57</sup> Uit artikel 23, lid 2, Grw kan niet worden afgeleid dat schoolbesturen die openbaar onderwijs of onderwijs van een bepaalde richting aanbieden in die hoedanigheid de dragers zijn van het aan ouders toekomende recht om voor hun kind het onderwijs te kiezen dat overeenstemt met hun (godsdienstige of filosofische) overtuigingen.<sup>58</sup> In gebieden waarin er, wat dit aangaat, voor ouders nog wat te kiezen valt, kan hooguit worden volgehouden dat de aanwezigheid van verschillende onderwijsaanbieders of in ieder geval aanbieders van onderwijs dat van verschillende godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigingen uitgaat het voor ouders gemakkelijker maakt een school te kiezen die bij hun overtuiging past.

Maar wat als dit aanbod verschaald is omdat de scholen in de woonomgeving uitgaan van een beperkt aantal onderwijsaanbieders met weinig variatie in aanbod of omdat er als gevolg van krimp nauwelijks meer scholen zijn? Dan te blijven volhouden dat de Grondwet het keuzerecht van ouders impliceert, is een fictie. Dat was overigens wel de oorspronkelijke bedoeling van de grondwetgever in 1848, maar daar is vandaag de dag niet veel meer van over.<sup>59</sup>

#### *Ouderrecht secundair ten opzichten van het kindrecht*

Aan de vaststelling dat het ouderrecht, zoals vastgelegd in het IVESCR en de andere verdragen, niet of niet voldoende in de Nederlandse Grondwet tot uitdrukking komt, moet nog iets worden toegevoegd. Voor zover dit ouderrecht al wel in artikel 23, lid 2, Grw tot uitdrukking komt, is het mede daarom gebrekkig omdat het dan wel het secundaire, maar niet het primaire recht vertegenwoordigt. Bedacht moet namelijk worden dat het hier besproken ouderrecht ook zelf een afgeleid recht is. Vooropstaat het aan het kind toekomende recht op onderwijs. Omdat ouders geacht worden de belangen van hun kind op het oog te hebben, is, als een afgeleide van het aan het kind toekomende recht op onderwijs, aan ouders het recht van schoolstichting en het keuzerecht toegekend. Het secundaire karakter van het ouderrecht brengt met zich mee dat dit dan ook zal moeten wijken voor het primair recht van kind als blijkt dat met de verwezenlijking van het ouderrecht de primaire belangen van het kind niet worden gediend.

57 De tussen haakjes geplaatste aanduidingen 'godsdienstig en filosofisch' is ontleend aan P1 EVRM. Het IVESCR zegt: 'godsdienstige en zedelijke opvoeding overeenkomstig eigen overtuiging'. Ik laat hier verder onbesproken wat de consequenties van deze afbakeningen zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zegt in dit verband in elk geval onomwonden: 'De internationale verdragen verplichten de overheid tot niets meer dan te zorgen voor voldoende openbaar onderwijs. Het recht van ouders om voor hun kind dat onderwijs te kiezen dat overeenstemt met hun eigen godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuigen, ziet, anders dan appellante betoogt, niet op de onderwijsmethode, zoals die van Dalton of Montessori' (ECLI:NL:RVS:2004:AQ8735).

58 Zie onder meer: J. Sperling, in: M. Laemers (red.), *De juridische positie van ouders in het onderwijs*, Symposiumbundel NVOR 2009, nr. 29, Den Haag 2009; Onderwijsraad, *Ouders als partner*, adviesnr. 20100021/953, Den Haag, 2010; P.W.A. Huisman, *Onderwijsrecht in meervoud*, Erasmus Law Lectures, nr. 24, Rotterdam, 2011.

59 'Tegenover dat openbaar onderwijs, van het gezag uitgaande, zal overstaan het regt der ouders om naar hunnen begrippen de opvoeding hunner kinderen te regelen, en de ontwikkeling van hun verstand toe te vertrouwen aan hen, die geheel onafhankelijk van het gezag, met bekwaamheid en zedelijkheid toegerust, de bevoegdheid tot het geven van onderwijs hebben verkregen.' (Memorie van Toelichting bij de grondwetsherziening in 1848; Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1847-1848, blz. 355, XLIX. 21, 1.k).

Dat is de reden waarom het VBDO, het IVESCR en het Kinderrechtenverdrag tot uitdrukking brengen dat het ouderrecht niet absoluut is. De vrijheid van ouders om andere scholen op te richten dan die welke van overheidswege in stand worden gehouden en de vrijheid van ouders om te kiezen voor het onderwijs dat overeenstemt met hun (godsdienstige of filosofische) overtuigingen kan niet zo ver gaan dat het onderwijs dat het kind bij de uitoefening van die rechten ontvangt onder de grens blijft van door de overheid vastgestelde minimumonderwijsnormen. Iets hiervan klinkt door in het voorbehoud met betrekking tot overheidstoezicht en tot het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid dat artikel 23, lid 2, Grw maakt op het geven van onderwijs.

## 5 Tot slot

In de inleiding werd de vraag opgeworpen of het Nederlandse onderwijsrecht bezien vanuit de invalshoek van de leerplicht en het recht op onderwijs berekend is op een afnemende beschikbaarheid van onderwijsvoorzieningen als gevolg van krimp. Het antwoord is ontkennend. De Leerplichtwet 1969 biedt geen soelaas. Wat deze wet wel doet is de leerplicht opheffen in situaties waarin de realisatie van het recht op onderwijs dat aan kinderen toekomt onzeker is. Dit is een conceptuele fout die niet met verder gemorrel aan de huidige Leerplichtwet 1969 opgelost kan worden. Die fout kon ontstaan doordat de Nederlandse politiek niet de gewoonte heeft regelgeving te toetsen of te ontwerpen vanuit de positie van de onderwijsontvanger. Het politieke debat in Nederland wordt in plaats daarvan dwangmatig gemonopoliseerd door de vrijheid van onderwijs en dat is de vrijheid van de onderwijsverstrekker. Het ontbreken van het recht op onderwijs als grondrecht in de Nederlandse Grondwet is daar mede debet aan.

### *Een voorzichtige verschuivingen richting onderwijsontvangers*

Langzaam en heel voorzichtig worden kleine verschuivingen zichtbaar. Dat is bijvoorbeeld te merken aan de steeds sterker wordende aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs, waarin toch het belang van de onderwijsontvanger doorklinkt. Dat neemt niet weg dat dit zich geheel volgens de heersende traditie aanvankelijk vertaalde in obligate discussies over de verhouding tussen de beleidsruimte van de overheid (artikel 23, lid 1, Grw) en de autonomie van de schoolbesturen (artikel 23, lid 2, Grw).<sup>60</sup>

Dat was ook het geval bij de behandeling van het in 2004 ingediende initiatiefwetsontwerp tot het in de WPO, WEC en WVO opnemen van de verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving.<sup>61</sup> Per saldo ging het daarbij om het invulling geven aan specifieke verdragsrechtelijke verplichtingen van de Staat in verband met het recht op onderwijs (punt 1c uit paragraaf 2),

60 Zie bijvoorbeeld de kerndoelendiscussie (wetsontwerp 20 381, ingediend in 1987), de discussie rond de zogenoemde kwaliteitswet (wetsontwerp 25 459, ingediend in 1997), de discussie bij de totstandkoming van de Wet op het onderwijstoezicht (wetsontwerp 27 793, ingediend in 2001), de parlementaire onderzoekscommissie over Onderwijsvernieuwingen (*Kamerstukken II*, 2007-2008, 31 007, nr. 6) en de discussies rond de Wet goed onderwijs, goed bestuur (wetsontwerp 31 828, ingediend in 2008).

61 Initiatiefwet van Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt van 9 december 2005, Stb. 678 (wetsontwerp 29 666).

ofschoon daarop tijdens de gehele behandeling van het wetsontwerp door niemand is gezinspeeld, ook door de initiatiefnemers niet.

Verschuiving in de politieke belangstelling richting onderwijsontvangers wordt ook zichtbaar in de gedachtevorming rond het Onderwijsraadadvies uit 2008 over de bestuurlijke ontwikkeling in het onderwijs en de daaropvolgende wetgeving aangaande de fusietoets.<sup>62</sup> Daarbij kwam met name de in de vorige paragraaf genoemde keuzevrijheid van ouders in beeld. Daarmee werd dus ook indirect de aandacht naar de onderwijsontvanger verlegd. Opmerkelijk in dit verband was dat de Onderwijsraad in zijn advies wel het recht op onderwijs volgens het EVRM aanstipt, maar dat dit verder bij de totstandkoming van de fusietoetswet van 27 januari 2011, Stb. 95, niet ter sprake is gekomen; dit in tegenstelling tot de grondwettelijke fundering van de keuzevrijheid van ouders.

In het perspectief van het recht op onderwijs had tevens mogen worden verwacht dat dit recht in heel de discussie rond het passend onderwijs een prominente plaats ingenomen zou hebben. Passend onderwijs gaat immers bij uitstek over de onderwijsontvanger. Dat is evenwel niet het geval. In de Memorie van Toelichting, de Nota naar aanleiding van het Verslag en de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer wordt verschillende keren wel opgemerkt dat elk kind recht heeft op (passend) onderwijs,<sup>63</sup> maar dit gebeurde niet onder verwijzing naar de verdragsrechtelijke basis van het recht op onderwijs.

Hetzelfde kan worden gezegd van de discussie rond de kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Ook in die discussie is verschillende malen gesteld dat ook leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs net als hun leeftijdsgenoten in het regulier onderwijs recht hebben op kwalitatief goed onderwijs, dat aansluit bij hun capaciteiten, maar de grondslag waarop dat recht berust bleef onvermeld en gaf evenmin aanleiding tot discussie.<sup>64</sup>

Een laatste voorbeeld van de verschuiving van de aandacht naar die van de onderwijsontvanger geeft de al eerdergenoemde, op 12 juli 2013 aan de Kamer gezonden reactie van staatssecretaris Dekker op het Onderwijsraadadvies over artikel 23 Grw.<sup>65</sup> Hierin stelt hij zich op het standpunt dat kwalitatieve misstanden nooit mogen worden gelegitimeerd met een beroep op de vrijheid van onderwijs. Dat standpunt mondt uit in het voorstel om naast de al gerealiseerde versnelde kwaliteitstoets bij nieuwe scholen ook een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister in de wet op te nemen als bestuurder en interne toezichthouders bij tekortschietende onderwijskwaliteit nadrukkelijk nalaten effectief te interveniëren waarmee zij het vertrouwen in de kwaliteit van het stelsel schade berokkenen. Enigszins teleurstellend is dat de staatssecretaris – hoewel hij al een stuk is opgeschoven naar de invalshoek van de onderwijsontvanger – alleen in de passage waarin hij aangeeft artikel 5 onder b Lpw te willen schrappen een beroep doet op het internationaal vastgelegd recht op onderwijs en de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) daarbij. Hij doet dit door erop te wijzen dat

62 Advies Onderwijsraad 'De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs', nr. 20080309/930, Den Haag 2008 en bijvoorbeeld *Kamerstukken I*, 2009-2010, 32 040, C, p. 2.

63 Zie *Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 106, nr. 3, p. 40, *Kamerstukken II*, 2011-2012, 33 106, nr. 7, p. 69, en *Kamerstukken I*, 2011-2012, 33 106, G, p. 21.

64 *Kamerstukken II*, 2010-2011, 32 812, nr. 3, p. 2-3, 6, 30, *Kamerstukken II*, 2011-2012, 32 812, nr. 8, p. 30.

65 *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 400VIII, 164.



volgens dit EHRM het keuzerecht van ouders ondergeschikt is aan het recht op onderwijs.

### *Hoe nu verder?*

Krimp zal met zich meebrengen dat wettelijke voorschriften zullen moeten worden aangepast om daarmee ruimte te bieden aan initiatieven die inspelen op het in mindere mate voor handen zijn van onderwijsvoorzieningen. Dat zal alleen maar succesvol kunnen zijn als de regering en het parlement primair de invalshoek van het aan het kind toekomende recht op onderwijs kiezen en dit doen onder duidelijke verwijzing naar de implicaties van het internationaalrechtelijk vastgelegd recht op onderwijs. Dáár ligt de oplossing en niet in het plichtmatige debat over artikel 23 Grw.

Tijdens het debat op 2 februari 2011 over de wijziging van de leerplichtwet op grond waarvan de Onderwijsinspectie met het toezicht op de naleving van die wet door de schoolleiding werd belast, trokken de Kamerleden Van der Ham (D66) en Klaver (GL) de conclusie dat het verdragsrechtelijk vastgelegd recht op onderwijs door de leerplichtwet onvoldoende wordt gewaarborgd. En verder dat als gevolg daarvan leerlingen geen of tekortschietend onderwijs ontvangen. Zij dienden daarop een motie in waarin de regering werd opgeroepen te verkennen hoe het leerrecht in de wet kan worden opgenomen en de Kamer hierover te informeren. Deze motie kreeg bij de stemming daarover behalve van D66 en GroenLinks de steun van de SP, PvdD, PvdA en CU; samen 72 stemmen, dus onvoldoende voor een Kamermeerderheid.<sup>66</sup> Dezelfde motie ingediend onder het kabinet Rutte II zou 76 stemmen halen en dus worden aangenomen.

De Kinderombudsman kwam in zijn rapport 'Van Leerplicht naar Leerrecht', dat handelde over de thuiszittersproblematiek, eveneens tot conclusie dat voor de oplossing van dat probleem de nadruk niet moet liggen op de verstrekker van onderwijs, maar op het perspectief van het kind.<sup>67</sup> Wat geldt voor de oplossing van de problematiek van de thuiszitters geldt in gelijke mate voor de oplossing van de problematiek die kan ontstaan in gebieden met een beperkt onderwijsaanbod.

Oriëntatie op het recht op onderwijs zal leren dat de huidige Leerplichtwet 1969 niet berekend is op het bieden van oplossingen voor situaties die in krimpregio's kunnen ontstaan, omdat het enige alternatief dat deze wet biedt het verlenen van vrijstelling van leerplicht is. De al genoemde initiatieven rond de Partnerschapschool, de iPad- of Steve Jobsscholen vragen om een andere kijk op de rechtvaardigingsgrond voor het in het leven roepen van leerplicht. Die rechtvaardigingsgrond is niet dat het internationaal vastgelegde recht op onderwijs voor het basisonderwijs nu eenmaal leerplicht verlangt en hij ligt ook niet in de bevoegdheid van de overheid om ter vervulling van die leerplicht uitsluitend schoolonderwijs toe te staan. Die rechtvaardigingsgrond ligt in de waarborg die de overheid het kind moet bieden op realisatie van zijn individueel recht op onderwijs. Dat houdt mede in dat de overheid meer zal moeten doen dan er via

<sup>66</sup> *Kamerstukken II*, 2010–2011, 32 356, nr. 19 en Handelingen II, p. 54–50–10.

<sup>67</sup> Kinderombudsman, a.w. par. 3.7.



wetgeving zorg voor dragen dat een jongere tot aan de schooldeur wordt gebracht, het vervolgens met een beroep op de vrijheid van onderwijs aan de onderwijsverstrekker overlatend of deze zorgt voor de feitelijke realisatie van het recht op onderwijs. Het bieden van garantie op verwezenlijking van het recht op onderwijs veronderstelt een goede doordenking van het (minimum)onderwijsaanbod en van de wijze waarop de overheid bewaakt dat de onderwijsaanbieder dat aanbod ook waarmaakt. Niet uitgesloten is dat bij een dergelijke doordenking het initiatief van de Partnerschapschool in en buiten krimpgebieden niet door de beugel zal blijken te kunnen en dat van de iPadschool wel.

Wijziging van de Grondwet zodanig dat daarin primair het recht op onderwijs voor het kind wordt vastgelegd en, desgewenst als een daaraan ondergeschikt recht, de vrijheid van onderwijs, is mogelijk vooralsnog een te revolutionaire beleidsoptie. Hier geldt niet-temin het adagium: 'Frappez, frappez toujours!' Als vanaf nu geen enkel nummer van het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht of van School en Wet en geen enkele symposiumbundel NVOR verschijnt zonder daarin te stipuleren dat de vrijheid van onderwijs ondergeschikt is aan het recht op onderwijs van het kind, dan zal op den duur het besef wel doordringen dat er iets moet veranderen en dat dit, anders dan de Onderwijsraad en de regering menen, niet zonder wijziging van de Grondwet kan.<sup>68</sup>

We zouden kunnen beginnen met een wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht. In artikel 4, lid 1, van deze wet staat thans als uitgangspunt voor het toezicht geformuleerd dat de inspectie het toezicht uitoefent met inachtneming van de vrijheid van onderwijs. In plaats daarvan zou gelezen moeten worden: 'De uitoefening van het toezicht door de inspectie staat in dienst van de verwezenlijking van het recht op onderwijs door onderwijsdeelnemers'. Gelet op het aan een ieder toekomende recht op onderwijs geeft het geen pas de inspectie te binden aan een voorschrift dat alleen de onderwijsverstrekker van godsdienstige of levensbeschouwelijke huize regardeert en het recht op onderwijs miskent.

68 Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs*, Adviesnr. 20120071/1003, Den Haag, 2012; Th. Storimans, Advies Onderwijsraad over artikel 23 Grondwet, *School en Wet* 2012, nr. 4, p. 10 e.v.; *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 400 VIII, nr. 164.



## Enkele grondwettelijke aspecten van krimp in het primair onderwijs

*In het bijzonder de pluriformiteit van het onderwijsaanbod en het leerlingenvervoer*

mr. Stefan Philipsen

### 1. Inleiding

Een van de voornaamste uitdagingen waar het stelsel van voorzieningen voor funderend onderwijs de komende jaren mee te maken krijgt, zijn dalende leerlingaantallen. De afname van het aantal leerlingen is een direct gevolg van de al enige tijd aanhoudende teruggang in het aantal geboortes. Vooral in zogenaamde krimpgebieden zijn de gevolgen van deze demografische ontwikkeling voelbaar. Dit hangt nauw samen met het feit dat in deze gebieden de afname van het aantal leerlingen als gevolg van de lagere geboortecohorten wordt versterkt door een nog altijd voortdurende migratie van met name jonge gezinnen naar de stad.<sup>1</sup>

De effecten van de daling van de leerlingaantallen zijn het duidelijkst waarneembaar in het primair onderwijs waar – als een direct uitvloeisel van de daling – steeds meer kleine scholen ontstaan.<sup>2</sup> Het ontstaan van dergelijke scholen wordt als problematisch beschouwd, nu kleine scholen verhoudingsgewijs zeer hoge instandhoudingskosten met zich meebringen en ze tevens bovengemiddeld vaak kwalitatief ondermaats onderwijs aanbieden.<sup>3</sup>

Wanneer er geen maatregelen worden genomen, zal het aantal kleine scholen de komende jaren verder toenemen. Het wekt dan ook geen verbazing dat de staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) in mei 2013 door middel van een brief aan de Tweede Kamer een beleidsvisie op de leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs presenteerde.<sup>4</sup> In zijn brief doet de staatssecretaris van OCW een groot aantal voorstellen om de ongewenste effecten van de leerlingendaling te onderwerpen. In de kern beogen die voorstellen samenwerking te stimuleren met als doel schaalvoordelen te creëren om zo de daling van de leerlingaantallen te compenseren.<sup>5</sup> De staatssecretaris van OCW pleit onder andere voor een versoepeling van de fusietoets, een aanpassing van het bekostigingsstelsel door de kleine scholentoeslag af te schaffen, meer mogelijkheden om samenwerkingsscholen tot stand te brengen en het creëren van ruimte voor experimenten.

1 Bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 31 293, nr. 167: Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) *Bekostiging, funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen*, Den Haag 2013, p. 15.

2 Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, *Kerncijfers 2008–2012*, p. 76; Bijlage bij *Kamerstukken II 2012/13*, 31 293, nr. 167: Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) *Bekostiging, funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen*, Den Haag, p. 20.

3 Zorgen om de kwaliteit van kleine scholen zijn niet alleen van deze tijd, zie: D. Mentink, *Orde in onderwijsbeleid*, Rotterdam 1989, p. 75.

4 *Kamerstukken II 2012/13*, 31 293, nr. 167.

5 In het regeerakkoord Rutte II werd reeds opgemerkt: 'In krimpgebieden moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn. Denominatie noch fusietoets mag daarbij in de weg staan'.



Wanneer dit soort voorstellen ten aanzien van het funderend onderwijs worden gedaan, komt al snel de vraag op hoe zij zich verhouden tot artikel 23 Grondwet en de grenzen die dit artikel aan de overheidsbevoegdheid stelt. Artikel 23 Grondwet vormt immers de juridische basis van ons (funderend) onderwijsbestel en is daarmee een belangrijke toetssteen voor de toelaatbaarheid van overheidsmaatregelen ten aanzien van het funderend onderwijs. In het kader van de door de staatssecretaris van OCW gedane voorstellen kan bijvoorbeeld de vraag worden opgeworpen of het vereenvoudigen van de mogelijkheid om samenwerkingscholen tot stand te brengen niet op gespannen voet staat met artikel 23 Grondwet.<sup>6</sup>

Ook in meer algemene zin, dus onafhankelijk van concrete voorstellen, roept de problematiek van de dalende leerlingaantallen bezien in het licht van artikel 23 Grondwet vragen op. In dit deel van het preadvies zal die problematiek ten aanzien van een tweetal onderwerpen tegen het licht van artikel 23 Grondwet worden gehouden, te weten: de pluriformiteit van het onderwijsbestel en het nauw daarmee verbonden leerlingenvervoer.

Het streven van de overheid om de mogelijkheden tot samenwerking te verruimen, gecombineerd met de soms gedwongen sluiting van scholen omdat er eenvoudigweg onvoldoende leerlingen zijn, zal naar verwachting de voor het Nederlandse onderwijsbestel zo kenmerkende pluriformiteit in sommige delen van het land onder druk zetten.<sup>7</sup> Er zullen in de nabije toekomst wijken en dorpen zijn waar nog slechts één school over is, zo meldt de staatssecretaris van OCW in zijn brief aan de Tweede Kamer.<sup>8</sup> De vraag die deze ontwikkeling in relatie tot artikel 23 Grondwet oproept, is of de overheid dit zomaar kan laten gebeuren, of anders geformuleerd: in welke mate rust er op grond van artikel 23 Grondwet op de overheid een verantwoordelijkheid om een bepaald aanbod aan openbaar en bijzonder onderwijs te garanderen? In het verlengde van deze vraag ligt de (vervolg)vraag: kunnen ouders, wanneer zij van mening zijn dat het onderwijsaanbod in de omgeving niet aansluit bij hun voorkeur, op basis van artikel 23 Grondwet aanspraak maken op (vergoeding van) leerlingenvervoer?

Dit alles leidt voor dit deel van het preadvies tot de volgende centrale vraagstelling: met welke uit artikel 23 Grondwet voortvloeiende kaders aangaande de pluriformiteit van het onderwijsaanbod en het leerlingenvervoer dient de overheid rekening te houden bij het bestrijden van de (negatieve) gevolgen van dalende leerlingaantallen?

Bij de bespreking van deze onderwerpen staat het primair onderwijs centraal omdat de problemen als gevolg van de dalende leerlingaantallen zich thans vooral in het primair onderwijs manifesteren. Dit laat onverlet dat ook het voortgezet onderwijs – op termijn – te maken krijgt met de gevolgen van dalende leerlingaantallen. De verwachte problemen voor het voortgezet onderwijs lijken evenwel in omvang beperkt te blijven. Dit hangt nauw samen met de grotere schaal van instellingen voor voortgezet onderwijs en

6 Zie voor een nadere onderbouwing van het problematische karakter van een dergelijk voorstel uitgebreid: P.W.A. Huisman, *De samenwerkingschool. Conflicterende convergentie*, Den Haag: Elsevier 2002; en meer recent C.W. Noorlander, 'Tertium non datur. De samenwerkingschool: een constitutioneel gedrocht', *De Gemeentestem* 2011/79.

7 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400-VIII, nr. 164, p. 11.

8 *Kamerstukken II* 2012/13, 31 293, nr. 167, p. 9.





de grotere mobiliteit van de leerlingen in het voortgezet onderwijs.<sup>9</sup> Mede hierdoor ziet het ernaar uit dat de consequenties beperkt blijven tot de vraag hoe een zo breed en hoogwaardig mogelijk onderwijsaanbod – waarin alle profielen, keuzevakken en stromingen een plaats vinden – kan worden gerealiseerd. Bij het zoeken naar oplossingen voor deze problematiek lijkt artikel 23 Grondwet op het eerste gezicht geen rol van betekenis te spelen.

Dit deel van het preadvies is als volgt opgebouwd. In paragraaf 2 wordt eerst ingegaan op de randvoorwaarden die artikel 23 Grondwet stelt aan de pluriformiteit van het onderwijsaanbod. Meer in het bijzonder wordt uiteengezet in welke mate de overheid verantwoordelijk is voor het waarborgen van die pluriformiteit. In paragraaf 3 zal de mogelijkheid voor ouders worden besproken om een aanspraak op leerlingenvervoer te baseren op artikel 23 Grondwet. Paragraaf 4 bevat tot besluit enkele afrondende beschouwingen en de conclusie.

## 2. Artikel 23 Grondwet: een opdracht voor een divers onderwijsaanbod?

### 2.1 Inleiding: de fusietoets en de vraag naar de grondwettelijke rol van de overheid

In zijn beleidsnotitie *Leerlingendaling* pleit de staatssecretaris van OCW voor aanpassing van de fusietoets.<sup>10</sup> Voor hem pleitten ook de Onderwijsraad en een interdepartementale werkgroep voor een versoepeling van de regels omtrent fusie.<sup>11</sup> Aan de wens om te komen tot een versoepeling van de fusietoets ligt de gedachte ten grondslag dat de wijze waarop thans aan die toets uitvoering wordt gegeven een ongewenste beperking vormt op de totstandkoming van zowel institutionele als bestuurlijke fusies. Hierdoor zouden schaalvoordelen in sommige gevallen ten onrechte uitblijven.

Nog niet zo heel lang geleden werd de fusietoets gepropageerd als noodzakelijk tegengewicht voor de schaalvergrotingstendens die zich zo'n twintig jaar geleden in het onderwijs manifesteerde. Ondersteund door adviezen van de Onderwijsraad<sup>12</sup> en een Kamer-motie<sup>13</sup> zag de minister van OCW zich vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid genoodzaakt te komen met een regeling die de keuzevrijheid van leerlingen en hun ouders beoogde te waarborgen.<sup>14</sup>

9 Dit geldt zo mogelijk nog sterker voor het beroeps-, hoger en wetenschappelijk onderwijs.

10 *Kamerstukken II* 2012/13, 31 293, nr. 167, p. 11.

11 Onderwijsraad, *Grenzen aan kleine scholen*, Den Haag 2013, p. 37; Bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 31 293, nr. 167; Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) *Bekostiging, funderend onderwijs bij dalende leerlingenaantallen*, Den Haag 2013, p. 37.

12 Onderwijsraad, *Variëteit in schaal*, Den Haag 2005, p. 53-55; Onderwijsraad, *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*, Den Haag 2008.

13 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 135, nr. 11 (motie Jasper van Dijk & Depla).

14 Veelal werd ook gewezen op het waarborgen van de legitimiteit, maar de legitimiteit vormt in het uiteindelijke wetsvoorstel geen toetsingsfactor. Zij heeft slechts een plaats gekregen in de vorm van een procedurele waarborg, *Kamerstukken II* 2008/09, 32 040, nr. 4, p. 14; De doelstelling van de fusietoets werd in navolging van de commissie Dijsselbloem aangeduid als de noodzaak om de menselijke maat in het onderwijs te waarborgen, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 125, nr. 16; *Kamerstukken II* 2008/09, 32 040, nr. 3.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet fusietoets onderwijs (hierna: Wfo) wordt de mogelijkheid tot fuseren door de Wet op het primair onderwijs (hierna: Wpo) in een aantal gevallen afhankelijk gemaakt van de toestemming van de minister van OCW.<sup>15</sup> Het in de Wpo opgenomen criterium aan de hand waarvan toekomstige fusies worden beoordeeld, komt erop neer dat de minister van OCW in gevallen waarin toestemming is vereist,<sup>16</sup> die toestemming niet verleent wanneer daarvoor vanuit het oogpunt van de diversiteit van het onderwijsaanbod een significante belemmering bestaat.<sup>17</sup> Wat in een concreet geval moet worden aangemerkt als een significante belemmering is nader uitgewerkt in een op de Wpo gebaseerde ministeriële regeling en beleidsregels.<sup>18</sup>

Uit recente adviezen van de Onderwijsraad blijkt dat de raad nog altijd het bestaan van een op de overheid rustende verantwoordelijkheid aanneemt om de pluriformiteit van het onderwijsstelsel te waarborgen. Deze verantwoordelijkheid concretiseert de raad door uit artikel 23 Grondwet een plicht voor de overheid af te leiden om ervoor te zorgen dat binnen een redelijke afstand in ieder geval openbaar *en* bijzonder onderwijs aanwezig zijn. Deze door de Onderwijsraad als basale pluriformiteit aangeduide minimale variatie in het aanbod, is volgens hem een essentiële waarde van het op artikel 23 Grondwet steunende onderwijsbestel.<sup>19</sup>

Een dergelijke op artikel 23 Grondwet gebaseerde overheidsverantwoordelijkheid zou – wanneer zij wordt aangenomen – een belangrijke afwegingsfactor kunnen vormen in de zoektocht naar oplossingen voor de (negatieve) gevolgen van dalende leerlingaantallen. Dit geldt uiteraard in het bijzonder wanneer deze oplossingen tot doel hebben fusies van kleine scholen te stimuleren, zoals de staatssecretaris van OCW lijkt te beogen.

In het navolgende zal worden gezien of artikel 23 Grondwet aanknopingspunten biedt om een overheidsverantwoordelijkheid voor een voldoende pluriform onderwijsaanbod aan te nemen. Daarbij wordt aangesloten bij het aan ons duale onderwijsbestel ten grondslag liggende onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs. In paragraaf 2.2 zal op de eerste plaats de aan artikel 23 Grondwet ontleende verantwoordelijkheid van de overheid voor het aanbod van openbaar onderwijs uiteen worden gezet om vervolgens in paragraaf 2.3 de verantwoordelijkheid ten aanzien van het aanbod van bijzonder onderwijs te schetsen. Omdat het onderwijsstelsel niet alleen pluriformiteit kent in zijn basale of duale vorm – het aanbod van openbaar en bijzonder onderwijs – maar ook pluriformiteit die neerkomt op variatie in richtingen of pedagogisch–didactische stromingen komt in paragraaf 2.4 de vraag aan de orde of de overheid misschien ook ten opzichte van deze vormen van pluriformiteit een verantwoordelijkheid draagt. In para-

15 Art. 64a, lid 1 Wpo.

16 Art. 64a, lid 2 Wpo. Goedkeuring van de minister van OCW is in beginsel niet vereist. Ten eerste hoeft geen goedkeuring te worden verkregen wanneer het gaat om een institutionele fusie waarbij het totaal aantal leerlingen van de betrokken scholen kleiner is dan 500. Ten tweede is toestemming geen noodzakelijke voorwaarde bij een bestuurlijke fusie, waarbij het aantal betrokken scholen minder dan 10 bedraagt.

17 Art. 64c, lid 1 Wpo; nader uitgewerkt in de artt. 10 en 11 Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs.

18 Zie voor een beschrijving van de fusietoetspraktijk: T. Barkhuysen en M. Claessens, 'Fusies in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs: handvatten bij de toepassing van de fusietoets', *School en Wet* 2013, p. 12–21.

19 Onderwijsraad, *Grenzen aan kleine scholen*, Den Haag 2013, p. 26; Onderwijsraad, *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief*, Den Haag 2012, p. 36–37.



graaf 2.5 volgt de conclusie waarbij hetgeen in de voorgaande (deel)paragrafen uiteen is gezet, wordt gerelateerd aan de problematiek van de dalende leerlingaantallen.

## 2.2 Het openbaar onderwijs: een directe verantwoordelijkheid

Artikel 23 Grondwet, dat vorm geeft aan de twee (hoofd)vertakkingen van ons duale onderwijsbestel, gaat voor de totstandkoming van het onderwijsaanbod uit van een gedeelde verantwoordelijkheid. Enerzijds is er de overheid die, blijkens artikel 23, vierde lid Grondwet, de taak heeft om te voorzien in het aanbod van openbaar onderwijs en anderzijds is er de particulier die blijkens artikel 23, tweede lid Grondwet de vrijheid heeft om scholen voor bijzonder onderwijs op te richten, in stand te houden en daarbinnen onderwijs te (doen) geven.

Artikel 23, vierde lid Grondwet draagt de overheid op om er zorg voor te dragen dat in elke gemeente van overheidswege in een genoegzaam aantal scholen openbaar onderwijs wordt gegeven. Daarmee is het grondwettelijk uitgangspunt gegeven: in beginsel moet door de overheid<sup>20</sup> in elke gemeente openbaar onderwijs worden aangeboden.<sup>21</sup> Mocht het in uitzonderingsgevallen niet mogelijk blijken in een bepaalde gemeente aan deze opdracht te voldoen, dan moet tot het ontvangen van openbaar onderwijs in ieder geval de gelegenheid worden geven. Dat kan bijvoorbeeld door het beschikbaar stellen of vergoeden van leerlingenvervoer.<sup>22</sup> Het is door de grondwetgever aan de wetgever gelaten om te bepalen wanneer er sprake is van een uitzonderingsgeval. Tevens heeft hij het aan de wetgever overgelaten om te bepalen via welk alternatief de beschikbaarheid van het openbaar onderwijs wordt veiliggesteld. De erkenning door de grondwetgever van de mogelijkheid dat er in sommige gevallen in een gemeente geen openbaar onderwijs beschikbaar is, betekent niet dat de wetgever naar eigen inzicht uitzonderingsituaties kan formuleren. De wetgever heeft immers de Grondwet te respecteren en het grondwettelijk uitgangspunt is helder: er moet sprake zijn van een uitzondering.<sup>23</sup>

Dat het alleen in uitzonderingsgevallen mogelijk moet zijn om in een bepaalde gemeente geen openbaar onderwijs aan te bieden, is een gevolg van de garantiefunctie die het

20 De Wpo biedt de overheid de mogelijkheid om het onderwijs op afstand te plaatsen, bijvoorbeeld door middel van een publiekrechtelijke (art. 47 Wpo) of privaatrechtelijke rechtspersoon (art. 48 Wpo). Vooral deze laatste figuur is bijzonder. Zie meer uitgebreid over de verschillende bestuursvormen in het openbaar onderwijs: P.W.A. Huisman, 'Bestuursvorm, bevoegd gezag en governance', in: *Handboek Schoolrecht* (losbladig). Den Haag: Sdu 2006, p. A101-104; Ook ten aanzien van het openbaar onderwijs dat wordt gegeven vanuit een privaatrechtelijke stichting, geldt dat de overheid te allen tijde 'overheersende invloed' in het bestuur van de stichting moet houden. Zie voor deze uitleg *Kamerstukken II* 1993/94, 23 134, nr. A, p. 3-5. Tevens moet op deze plaats worden opgemerkt dat er een wetsvoorstel aanhangig is waarin verzelfstandigde openbaar onderwijsbesturen een nadrukkelijker rol krijgen bij de stichting van openbare scholen *Kamerstukken II* 2012/13, 33 598, nr. 2.

21 Zie P.W.A. Huisman, 'Een genoegzaam aantal openbare scholen. De alomtegenwoordigheid van het Openbaar Onderwijs in verleden en heden', in: R. de Lange en L.J.J. Rogier (red.), *Onderwijs en onderwijsrecht in een pluriforme samenleving*, Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2008, p. 86.

22 Gelegenheid tot het ontvangen van openbaar onderwijs kan sinds 2006 volgens de Grondwet zelfs in een samenwerkingschool worden gegeven. Daartoe bevat de grondwettelijke opdracht dat er altijd gelegenheid moet worden gegeven tot het volgen van openbaar onderwijs sinds 2006 de toevoeging 'al dan niet in een openbare school'.

23 Noorlander geeft dan ook terecht aan dat het de wetgever is verboden het zwaartepunt van het openbaar onderwijs van gemeentelijk naar bovengemeentelijk niveau te verplaatsen, zie: C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 40.





openbaar onderwijs binnen het Nederlandse onderwijsbestel vervult. Het fijnmazige netwerk van voorzieningen voor openbaar onderwijs garandeert dat er altijd binnen een redelijke afstand onderwijs beschikbaar is. Daarnaast biedt de alomtegenwoordigheid van het openbaar onderwijs aan iedere ouder die zijn of haar kind niet naar het beschikbare bijzonder onderwijs wil sturen, bijvoorbeeld omdat het is gebaseerd op een hen ongewillige godsdienstige overtuiging, een toevluchtsoord. Niemand kan gedwongen worden om bijzonder onderwijs te volgen.<sup>24</sup> Om dat te verzekeren is het openbaar onderwijs in tegenstelling tot het bijzonder onderwijs<sup>25</sup> algemeen toegankelijk en moet een ieder te allen tijde de gelegenheid krijgen dergelijk onderwijs te ontvangen. Dit geldt dus ook voor de situatie waarin binnen de gemeente geen openbaar onderwijs beschikbaar is.<sup>26</sup> Artikel 23, derde lid Grondwet onderstreept dit aspect van de garantiefunctie door voor te schrijven dat het openbaar onderwijs een ieders godsdienst of levensovertuiging eerbiedigt.<sup>27</sup> Tot slot moet worden opgemerkt dat de garantiefunctie uiteraard onverkort geldt in gebieden die kampen met dalende leerlingaantallen. Ook in die gebieden moet de toegang tot het openbaar onderwijs altijd op enigerlei wijze zijn veiliggesteld.

De wetgever heeft zich van de prominente positie<sup>28</sup> die het openbaar onderwijs binnen het Nederlandse onderwijsbestel inneemt, vergewist en de garantiefunctie deels<sup>29</sup> aldus geïnterpreteerd dat een openbare school zal worden gesticht als er binnen een straal van 10 kilometer van een plaats waar behoefte<sup>30</sup> aan openbaar onderwijs bestaat, niet een dergelijke school aanwezig is.<sup>31</sup>

24 D. Mentink, 'Scheiding van opvoeding en overheid als onderwijsconstitutioneel beginsel. Over ouders, pedagogische autonomie en vrijheid van richting', *NTOR* 2005, p. 137; Het ouderlijke keuzerecht ligt ook vast in artikel 2 EP EVRM dat bepaalt dat: 'de Staat het recht van ouders [eerbiedigt, SP] om zich van die opvoeding en dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige overtuiging'.

25 Zie art. 7, lid 2 Algemene wet gelijke behandeling.

26 Dat hoeft niet altijd noodzakelijkerwijs de school te zijn die de voorkeur van de ouders heeft. Zie voor een wettelijke borging van de voorkeur van de ouders bij het hanteren van postcodebeleid art. 65, lid 3 Wpo.

27 Zie art. 46, lid 1 Wpo: 'Openbare scholen zijn toegankelijk voor alle kinderen zonder onderscheid van godsdienst of levensbeschouwing'. Deze eis geldt ook voor samenwerkingsscholen, zie art. 17d lid 3 Wpo.

28 Het openbaar onderwijs neemt binnen het onderwijsbestel een primaire positie in. Het openbaar onderwijs is altijd beschikbaar en vormt daarmee de regel, het bijzonder onderwijs is de uitzondering, zie: P.W.A. Huisman, M.T.A.B. Laemers, D. Mentink en P.J.J. Zootjens., *Vrijheid van stichting*, Den Haag 2011, p. 31-32.

29 Zie voor de regeling omtrent het leerlingenvervoer paragraaf 3.

30 De *individuele behoefte* vormt bij het beschikbaar stellen van openbaar onderwijs het uitgangspunt (Vgl. ook art. 2 EP EVRM). Terwijl de overheid ten aanzien van het bijzonder onderwijs de totstandkoming van het aanbod door middel van het beschikbaar stellen van bekostiging alleen ondersteunt wanneer gebleken is van een zekere *collectieve behoefte*, zie Huisman, 2008, p. 91.

31 De verplichting om af te wijken van stichtingsnormen is opgenomen in art. 75, lid 2 Wpo. Zie voor de ontheffingsverplichting van de opheffingsnormen art. 153, lid 5 Wpo. Dit artikel(lid) bepaalt dat de openbare school niet wordt opgeheven wanneer er behoefte bestaat aan openbaar onderwijs en binnen 10 kilometer niet nog een andere openbare school beschikbaar is.



### 2.3 Het bijzonder onderwijs: een afgeleide verantwoordelijkheid

Ten aanzien van het bijzonder onderwijs is er voor de overheid anders dan bij het openbaar onderwijs geen directe rol weggelegd. Daar waar de overheid ten opzichte van het openbaar onderwijs actief moet optreden, dient de overheid zich met betrekking tot het bijzonder onderwijs in beginsel van actief optreden te onthouden. De totstandkoming van het aanbod van bijzonder onderwijs is toevertrouwd aan het particulier initiatief. Artikel 23, tweede lid Grondwet beschermt de ontplooiing van dit initiatief als klassiek grondrecht door middel van de zinsnede ‘*het geven van onderwijs is vrij*’. Zij biedt onder andere de mogelijkheid om zonder voorafgaande overheidstoestemming een school op te richten, deze in stand te houden en daarbinnen onderwijs te (doen) geven. De oprichting van scholen mag dan ook ingevolge artikel 23, tweede lid Grondwet niet afhankelijk worden gesteld van het bezit van een van overheidswege verleende vergunning. Dit *klassieke beschermingselement*<sup>32</sup> vormde in 1848 een reactie op het tot die tijd wettelijk verankerde uitgangspunt dat voor schoolstichting voorafgaande toestemming van de overheid was vereist.<sup>33</sup> De grondwettelijke verankering van de vrijheid van stichting nam – zoals veel klassieke grondrechten<sup>34</sup> – radicaal afstand van de bestaande praktijk waarin de schoolstichting was onderworpen aan een vergunningplicht.<sup>35</sup>

Het voorgaande rechtvaardigt de conclusie dat de overheid geen directe, aan artikel 23 Grondwet ontleende, verantwoordelijkheid draagt voor het waarborgen van een voldoende pluriform onderwijsaanbod bestaande uit *en* openbaar *en* bijzonder onderwijs. De overheid kan en hoeft immers slechts zorg te dragen voor een voldoende aanbod van openbaar onderwijs.

Daarmee is echter niet alles gezegd. Het feit dat een op de overheid rustende *directe verantwoordelijkheid* ten aanzien van de basale pluriformiteit van het onderwijsaanbod niet op artikel 23 Grondwet kan worden gebaseerd, wil nog niet zeggen dat daarmee het aannemen van iedere vorm van verantwoordelijkheid voor een voldoende aanbod van zowel openbaar als bijzonder onderwijs is uitgesloten. Een dergelijk standpunt steunt op een te strikte scheiding van de beide takken van het duale onderwijsbestel. Ten onrechte ontkent het dat er naast een directe verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs ook een meer indirecte of *afgeleide verantwoordelijkheid* ten opzichte van het bijzonder onderwijs bestaat. Die afgeleide verantwoordelijkheid ligt ten dele verankerd in artikel 23, eerste lid Grondwet, gelezen in samenhang met de overige leden van artikel 23 Grondwet.

32 Aan art. 23, lid 2 Grondwet kunnen twee beschermingselementen worden onderscheiden. De eerste is het reeds genoemde klassieke beschermingselement. Daarnaast bevat het tweede lid een rechtsstatelijk element. Dit element maakt de inperking van de vrijheid van stichting in beginsel – met uitzondering van zogenaamde algemene beperkingen – alleen mogelijk op basis van de in art. 23, lid 2 Grondwet genoemde gronden.

33 D. Mentink en B.P.Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 53.

34 Vgl. M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P.Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2012, p. 126.

35 Artikel 12 van de Schoolwet 1806 bepaalde: ‘Geene Lagere School zal ergens, onder welken naam ook, mogen bestaan of opgericht worden, zonder uitdrukkelijke vergunning van het respectief Departementaal, Landschaps- of Gemeente-Bestuur, na vooraf gevraagde inlichtingen en bedingen van den Schoolopziener van het District of de Plaatselijke Schoolcommissie.’



Artikel 23, eerste lid Grondwet bepaalt dat het onderwijs voorwerp is van aanhoudende zorg der regering.<sup>36</sup> Deze grondwettelijk geborgde zorgplicht heeft het karakter van een sociaal grondrecht en moet daarom worden beschouwd als een aan de overheid gerichte instructienorm. Voor de precieze inhoud van die instructienorm kan te rade worden gegaan bij de andere leden van artikel 23 Grondwet. Artikel 23, eerste lid Grondwet is immers een paraplu-bepaling waar de overige leden van artikel 23 Grondwet onder vallen.<sup>37</sup>

Uit een systematische interpretatie van artikel 23, eerste lid Grondwet die erop neerkomt dat de betekenis van de op de overheid rustende zorgplicht wordt afgeleid uit de overige leden van artikel 23 Grondwet, volgt dat de zorgplicht van dit artikellid onder andere<sup>38</sup> met zich meebrengt dat de overheid een verantwoordelijkheid draagt voor de totstandkoming van een coherent stelsel van onderwijsvoorzieningen, waarin *zowel* openbaar als bijzonder onderwijs voorkomt.<sup>39</sup>

De zorgplicht voor een voldoende aanbod van openbaar onderwijs is niet moeilijk uit artikel 23 Grondwet te destilleren. Zoals in de voorgaande paragraaf werd opgemerkt, bevat artikel 23, vierde lid Grondwet een vrij nauwkeurig omschreven verplichting ten aanzien van het aanbod van openbaar onderwijs. Voor het bijzonder onderwijs is een dergelijke verplichting niet in artikel 23 Grondwet opgenomen. Dat de overheid evenwel ook ten opzichte van het aanbod van bijzonder onderwijs een zorgplicht draagt bleek voor het eerst bij de grondwetsherziening van 1917. Bij die gelegenheid werd door de grondwetgever tot uitdrukking gebracht dat de overheid haar zorg niet tot het openbaar onderwijs kan beperken.<sup>40</sup> Om dit duidelijk te maken schrapte hij het woord 'openbaar' uit het eerste lid van het toenmalige onderwijsartikel van de Grondwet.<sup>41</sup> Hoewel deze technische aanpassing van de Grondwet niet beoogde de overheid direct verantwoordelijk te maken voor het bijzonder onderwijs, in de zin dat zij daarmee de initiator van dit onderwijs werd, creëerde deze aanpassing wel de mogelijkheid om aan de overheid een faciliterende rol toe te kennen bij de totstandkoming van het aanbod van bijzonder onderwijs. De overheid geeft sinds 1917 invulling aan deze rol door het openbaar en bijzonder onderwijs op voet van gelijkheid te financieren. Artikel 23,

36 Met regering is de rijksoverheid bedoeld; B.P. Vermeulen, *Constitutioneel Onderwijsrecht*, Den Haag: Elsevier 1999, p. 27.

37 D. Mentink en B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 43.

38 Dat de zorg van de overheid niet alleen betrekking heeft op het stelsel als geheel maar ook op het onderwijs als didactische vaardigheid – het overbrengen van kennis en vaardigheden – blijkt wanneer het eerste lid wordt gelezen in samenhang met art. 23, lid 2 Grondwet. Art. 23, lid 2 Grondwet brengt samen met het vijfde, zesde en zevende lid van art. 23 Grondwet tot uitdrukking dat de overheid ook een verantwoordelijkheid heeft bij het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs. Zie daarnaast ook art. 23, lid 8 Grondwet; vgl. B.P. Vermeulen 1999, p. 83.

39 De zorgplicht is een direct gevolg van de instrumentele benadering die de overheid er ten aanzien van het onderwijs op nahoudt, vgl. D. Mentink en B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 18.

40 Toen de zorgplicht van de overheid voor het eerst in 1814 in art. 140 Grondwet werd opgenomen luidde deze bepaling: 'Ter bevordering van de Godsdienst, als een vaste steun van den Staat en ter uitbreiding van kennis is het openbaar onderwijs op de hooge, middelbare en lage scholen voorwerp van de zorge der Regering', zie: C. de Boer en J.W. Sap (red.), *Constitutionele bronnen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2007, p. 164.



zevende lid bepaalt daartoe dan ook dat het openbaar en bijzonder onderwijs ‘naar dezelfde maatstaf’ worden bekostigd. Aldus wordt vorm gegeven aan de zorgplicht die sinds 1917 tevens de zorg voor het ontstaan van een voldoende coherent aanbod van bijzonder onderwijs omvat.

Hieraan kunnen echter nog geen argumenten worden ontleend die eventueel een rol kunnen spelen bij het zoeken naar oplossingen voor de (negatieve) gevolgen van de leerlingendaling. Daarvoor is niet zozeer relevant hoe de overheid haar zorgplicht invult of vormgeeft, veel belangrijker is de vraag waarom de grondwetgever heeft gemeend dat de overheid een rol moet krijgen bij het stimuleren van de totstandkoming van het aanbod van bijzonder onderwijs door middel van bekostiging. Wat was de ontstaansbron van de zorgplicht? Het achterhalen van de nadere rechtvaardiging van de in artikel 23, zevende lid Grondwet verankerde financiële gelijkstelling biedt de mogelijkheid de in artikel 23, eerste lid Grondwet neergelegde zorgplicht verder in te kleuren.

Een belangrijk argument om te komen tot de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs en daarmee de pacificatie te bewerkstelligen was het beëindigen van de concurrentievervalsing tussen openbaar, van overheidswege gegeven, onderwijs en het particuliere bijzonder onderwijs.<sup>42</sup> Dit economische argument, dat neerkomt op het creëren van een gelijk speelveld voor aan de ene kant de overheid die openbaar onderwijs aanbiedt en aan de andere kant de particulier die voor het aanbod van bijzonder onderwijs zorgdraagt, vindt op zijn beurt steun in het doel dat de grondwetgever met het garanderen van de stichtingsvrijheid beoogde te dienen.

Ten aanzien van de vrijheid van stichting werd in het voorgaande reeds opgemerkt dat zij een ieder de mogelijkheid biedt om een school op te richten, deze in stand te houden en daarbinnen onderwijs te (doen) geven. Zo uitgelegd beoogt de vrijheid van stichting de belangen van de onderwijsgever te beschermen. Zij biedt de onderwijsverstrekker de mogelijkheid om in vrijheid zijn diensten aan te bieden. Het is dit uitgangspunt – de bescherming van de producentenvrijheid – dat aan de basis stond van de grondwettelijke verankering van de vrijheid van stichting.<sup>43</sup> De onderwijsaanbieders waren echter niet de enigen wier belangen door de stichtingsvrijheid zouden moeten worden beschermd. Naast de belangen van de onderwijsverstrekker beoogt artikel 23, tweede lid Grondwet ook de belangen van de ouders van de leerlingen die het (leerplichtig) onderwijs volgen, te beschermen.<sup>44</sup> Blijkens de grondwetsgeschiedenis was de idee van de grondwetgever dat zij baat zouden hebben bij de vrijheid van stichting nu vanuit deze vrijheid – aangedreven door hun vraag – een gevarieerd onderwijsaanbod

41 Lange tijd vormde de aanwezigheid van dit woordje in het eerste lid van het toenmalige onderwijsartikel van de Grondwet een belangrijk argument tegen de subsidiëring van het bijzonder onderwijs door de overheid, Vermeulen 1999, p. 18.

42 D. Mentink, *Orde in onderwijsbeleid*, Rotterdam 1989, p. 50, 65 en 202; De financiële gelijkstelling creëerde ook de mogelijkheid om uniformerende kwaliteitseisen te stellen aan het onderwijs; vgl. Onderwijsraad, *Toezicht en bekostiging bij nieuwe schoolstichting*, Den Haag 2010, p. 23.

43 P.W.A. Huisman, *Onderwijsrecht in meervoud*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, p.10.

44 Zie uitgebreid: D. Mentink, *Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs*, Den Haag: Sdu 1996, p. 54-90.

kon ontstaan dat aansloot bij hun (opvoedkundige) wensen. Door de ouders als belanghebbenden bij de totstandkoming van een divers onderwijsaanbod te erkennen, werd getracht recht te doen aan de nauwe band tussen de opvoeding enerzijds en het door de kinderen te volgen onderwijs anderzijds.<sup>45</sup> Daarbij ging het er veelal om ouders de mogelijkheid te bieden om de religie die aan hun opvoeding ten grondslag lag, door te laten klinken in het onderwijs van hun kinderen.<sup>46</sup> De grondwetgever hechtte er evenwel ook in ruimere zin belang aan ouders in staat te stellen om het onderwijs als verlengstuk van hun opvoeding te gebruiken. Daarmee gaf hij er blijk van de *opvoedkundig-ideologische vrijheid* van ouders te respecteren.

Met de financiële gelijkstelling en de volledige bekostiging van het bijzonder onderwijs kreeg dit uitgangspunt reële betekenis. De financiële gelijkstelling voorkomt dat ouders op grond van (oneigenlijke) economische motieven gedwongen worden hun kinderen naar een openbare school te sturen.<sup>47</sup> Het bezorgde hen keuzevrijheid.

Keren we met dit in het achterhoofd terug naar de op de overheid rustende zorgplicht van artikel 23, eerste lid Grondwet en interpreteren we deze zorgplicht in het licht van de overige leden van artikel 23 Grondwet, meer in het bijzonder lid 2 (jo. lid 7) dan kan worden geconcludeerd, zoals hiervoor reeds is betoogd, dat de overheid niet alleen een verantwoordelijkheid draagt om een voldoende coherent aanbod van openbaar onderwijs te garanderen (lid 4) maar dat tevens door haar een voldoende coherent aanbod aan bijzonder onderwijs moet worden gewaarborgd. Alleen wanneer er ook een voldoende aanbod van bijzonder onderwijs bestaat, kan immers recht worden gedaan aan de opvoedkundig-ideologische vrijheid van ouders die met de bescherming van de vrijheid van stichting werd erkend en met de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs werd veiliggesteld.

Het is evenwel de vraag wat de waarde van de erkenning van deze op de overheid rustende verantwoordelijkheid is, nu de zorgplicht uit artikel 23, eerste lid Grondwet als sociaal grondrecht slechts een instructienorm voor de overheid inhoudt. Daardoor kan

45 Dat de ouders ten aanzien van de opvoeding in beginsel een autonome positie innemen en de overheid zich derhalve moet onthouden van inmenging in de opvoedkundige idealen van de ouders komt tot uitdrukking in art. 1:247, lid 1 en 2 BW welke leden tezamen, voor zover relevant, bepalen dat: 'Het ouderlijk gezag omvat de plicht en het recht van de ouder zijn minderjarig kind te verzorgen en op te voeden, [waaronder mede wordt SP] verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor het geestelijk en lichamelijk welzijn en (...) het bevorderen van de ontwikkeling van zijn persoonlijkheid.', zie: Asser/De Boer I\* 2010, nr.818a; Zie tevens: D. Mentink, 'Scheiding van kerk en staat in het onderwijsrecht', *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid* 2010, p. 52; ook in het internationale recht wordt dit uitgangspunt erkend, zie bijvoorbeeld art. 26, lid 1 Universele Verklaring van de rechten van de mens, art. 2 Eerste Protocol EVRM; M. de Blois, 'Godsdienst, levensovertuiging en opvoedingsvrijheid', *NJCM-Bulletin* 2004, p. 1091-1093; na de invoering van de leerplicht leidt dit verband tot een extra argument om tot financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs over te gaan, J. Sperling, *Moet jij niet naar school?*, Rotterdam 2009, p. 241-243.

46 C.W. Noorlander, *Recht doen aan leerlingen en ouders*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 71; C.W. Noorlander en B.P. Vermeulen, 'Het recht op onderwijs in de Nederlandse Grondwet?', in: W.T.G. Drescher e.a. (red.), *Langzaam maar zeker, maar wel zeker!*, Utrecht: AOB 2012, p. 23.

47 D. Mentink, 'Scheiding van opvoeding en overheid als onderwijsconstitueel beginsel. Over ouders, pedagogische autonomie en vrijheid van richting', *NTOR* 2005, p. 137; P.W.A. Huisman e.a., *Vrijheid van stichting*, Den Haag 2011, p. 28.



de burger de in dit artikellid opgenomen waarborgen niet met een beroep op de rechter afdwingen. Dat geldt daarmee ook voor de in de instructienorm ingelezen verantwoordelijkheid voor een voldoende coherent stelsel van openbaar en bijzonder onderwijs. De onmogelijkheid om zich met artikel 23, eerste lid Grondwet in de hand tot de rechter te wenden, maakt de zorgplicht voor de burger evenwel niet betekenisloos. De overheid is immers gewoon aan de inhoud van de zorgplicht gebonden. Zij is niet vrij om in strijd te handelen met de Grondwet en dus ook niet met een daarin verankerde instructienorm.<sup>48</sup> Met name de formele wetgever die een belangrijke rol vervult bij het uitwerken van de in artikel 23 Grondwet vervatte normen, zal rekening moeten houden met de op de overheid, en dus ook op hem, rustende zorgplicht.

Dit alles verandert niet, nu de precieze inhoud van de zorgplicht moeilijk uit de artikel 23 Grondwet te destilleren is. Vooral ten aanzien van de plicht zorg te dragen voor een voldoende coherent stelsel van bijzonder onderwijs biedt artikel 23 Grondwet geen nauwkeurige omschreven richtsnoeren aan de hand waarvan de *precieze* inhoud van de zorgplicht kan worden vastgesteld. Maar, zo zou ik willen betogen, een zekere omlijnning van dit aspect van de zorgplicht kan wel uit artikel 23 Grondwet en de daaraan ten grondslag liggende grondwetsgeschiedenis worden afgeleid. Deze (zeer) globale omlijnning – respect voor de ouderlijke opvoedkundig-ideologische vrijheid – biedt de mogelijkheid om in ieder geval de buitenste grenzen van de zorgplicht te identificeren. *Buiten* deze buitenste grenzen vallen de situaties waarin *evident* in strijd met de zorgplicht wordt gehandeld. *Binnen* de buitenste grenzen komt aan de overheid, meer in het bijzonder aan de wetgever, een grote mate van beleidsvrijheid toe om een eigen invulling aan artikel 23, eerste lid Grondwet te geven.

Eerder in dit deel van het preadvies werd (impliciet) van deze benadering reeds een voorbeeld gegeven toen de uitwerking van de garantiefunctie van het openbaar onderwijs door de wetgever werd besproken. Ook bij het uitwerken van die garantiefunctie komt aan de wetgever een interpretatievrijheid toe om de *precieze* inhoud van de op de overheid rustende verplichting te bepalen, maar ook daarbij zal hij zich terdege rekenenschap moeten geven van de buitenste grenzen van de zorgplicht. Voor de garantiefunctie bracht dat bijvoorbeeld met zich mee dat de wetgever de uitzonderingssituatie dat er in een bepaalde gemeente geen openbare school aanwezig is niet tot regel mag verheffen. Een ander voorbeeld van een situatie waarin de buitenste grenzen van de zorgplicht om een voldoende coherent stelsel van onderwijsvoorzieningen te waarborgen in acht moeten worden genomen biedt de formulering van zogenaamde stichtings- en opheffingsnormen. In stichtings- en opheffingsnormen is vastgelegd hoeveel leerlingen een school moeten bezoeken, wil die school voor bekostiging in aanmerking (blijven) komen. Het spreekt voor zich dat de hoogte van deze kwantitatieve bekostigingsmaatstaven van invloed is op het aantal beschikbare openbare en bijzondere scholen.

48 Het is de wetgever niet toegestaan in strijd met de Grondwet te handelen. Dit, uit het legaliteitsbeginsel voortvloeiende, uitgangspunt vormt een belangrijk kenmerk van de democratische rechtsstaat. Ook de wetgever moet zich houden aan 'hoger' recht; zie S.E. Zijlstra (red.), *Wetgeven*, Deventer: Kluwer 2012, p. 88-89; zie verder M.C. Burkens, H.R.B.M. Kummeling, B.P. Vermeulen en R.J.G.M. Widdershoven, *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, Deventer: Kluwer 2012, p. 89-91. De grondwetgever heeft evenwel, blijkens artikel 120 Grondwet, veel vertrouwen getoond in de wetgever om zichzelf aan de grondwettelijke normen te binden; Zie M.T.A.B. Laemers, *Onderwijsrecht in het geding*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

De wetgever kan deze getalscriteria dus niet te hoog maken. Ten aanzien van het opbaar onderwijs blijft hij gebonden aan de normen uit artikel 23, vierde lid Grondwet. En ook voor het bijzonder onderwijs geldt dat de wetgever moet waarborgen dat er een voldoende aanbod kan ontstaan. Zouden de stichtingsnormen voor bijzondere scholen dermate hoog worden dat het praktisch bijna onmogelijk wordt om een dergelijke school te stichten, dan kan dit tot gevolg hebben dat het aanbod van bijzondere scholen zodanig verschaalt dat moet worden geconcludeerd dat de keuzevrijheid van de ouders niet langer wordt gerespecteerd. In een dergelijke situatie zou de wetgever, zo heb ik althans betoogd, in strijd handelen met artikel 23, eerste lid Grondwet.<sup>49</sup> In meer algemene zin kan worden gezegd dat de inrichting van het bekostigingsstelsel ten aanzien van het bijzonder onderwijs blijk zal moeten geven van respect voor de ouderlijke opvoedkundig-ideologische vrijheid.<sup>50</sup>

Los van de eis dat deze buitenste grens niet mag worden overschreden, geldt ook hier dat de wetgever een grote beleidsruimte heeft om de stichtings- en opheffingsnormen vast te stellen. Het is daarbij interessant te kunnen constateren dat de wetgever heeft gemeend een verschil te moeten maken tussen de hoogte van de stichtingsnormen enerzijds en de opheffingsnormen anderzijds. Vooral de afwijkende norm voor de *'laatste school van de richting'*<sup>51</sup> is in het kader van de problematiek die in dit preadvies centraal staat, opvallend. Klaarblijkelijk was de wetgever van mening dat het toekennen van reële betekenis aan – in ieder geval een deel van – de ouderlijke opvoedkundig-ideologische vrijheid en het daarmee verbonden keuzerecht met zich meebrengen dat een eenmaal tot stand gekomen aanbod en een daarop gebaseerde keuze voor een bepaalde school niet te lichtzinnig teniet moet worden gedaan.

#### 2.4 Richtingen en pedagogisch-didactische stromingen: de overheid verantwoordelijk?

Naast het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs kunnen er binnen het stelsel van voorzieningen voor primair onderwijs andere onderverdelingen worden gemaakt. De belangrijkste kenmerken waarop onderwijsinstellingen van elkaar verschillen – naast het verschil tussen instellingen voor openbaar en bijzonder onderwijs – zijn de richting en het pedagogisch-didactisch klimaat van de school.<sup>52</sup> Hoewel het verschil in richting of het onderscheid in de pedagogische-didactische visies tussen scholen lang niet voor alle ouders een motief vormt om voor de ene dan wel de andere school te kiezen,<sup>53</sup> zijn

49 B.P.Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, Den Haag: Elsevier 1999, p. 41; vgl. D. Mentink, *Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs*, Den Haag: Sdu 1996, p. 51.

50 De vraag of dat op dit moment in voldoende mate gebeurt, valt buiten het bereik van dit preadvies en zal hier dus onbeantwoord blijven.

51 Art. 153, lid 4 Grondwet.

52 In dit deel van het preadvies worden onder het begrip 'richting', in overeenstemming met de geldende jurisprudentie, alleen godsdienstige en levensbeschouwelijke visies verstaan. Zie D. Mentink en B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 57. Anders: P.W.A. Huisman, M.T.A.B. Laemers, D. Mentink en P.J.J. Zoontjens, *Vrijheid van stichting*, Den Haag 2011.

53 L.J. Herweijer en H.M.G. Vogels, *Ouders over opvoeding en onderwijs*, Den Haag 2004; Huisman e.a., *Vrijheid van stichting*, Rotterdam 2011, p. 37-38; Zie voor een onderzoek naar de schoolkeuzemotieven van Amsterdamse ouders: Marije van de Kieft e.a., *Schoolkeuzemotieven*, Amsterdam 2004; zie verder: M.T.A.B. Laemers, *Schoolkeuzevrijheid*, Nijmegen: Tandem Felix 1999.

er ook ouders voor wie deze verschillen een belangrijk, zo niet het belangrijkste, argument vormen in de uiteindelijke keuze voor een bepaalde school. Omdat in gebieden waar als gevolg van dalende leerlingaantallen het aantal scholen afneemt, ook de beschikbaarheid van scholen met uiteenlopende richtingen of pedagogisch-didactische visies naar alle waarschijnlijkheid terugloopt, is het relevant te bezien of er ten aanzien van het waarborgen van deze vormen van pluriformiteit ook een verantwoordelijkheid op de overheid rust. Gaat de overheidsverantwoordelijkheid verder dan het in algemene zin waarborgen van de beschikbaarheid van voldoende bijzonder onderwijs? In de voorgaande paragraaf werd beargumenteerd dat de erkenning van de overheidsverantwoordelijkheid voor het bestaan van een voldoende aanbod van bijzonder onderwijs is gebaseerd op de idee dat ouders mogelijkheden moeten hebben om onderwijs te vinden dat aansluit bij hun opvoedkundige wensen. Volgt hieruit dat de overheid ook een rol moet spelen bij het waarborgen van een divers aanbod aan richtingen en pedagogisch-didactische visies?

Een positieve beantwoording leidt tot de aanvaarding van een verdergaande zorgplicht, waarbij de overheid een verantwoordelijkheid draagt om zich te mengen in de beschikbaarheid van bijzondere en/of openbare scholen op grondslag van uiteenlopende richtingen dan wel een bepaald pedagogisch-didactische klimaat. Een dergelijke verantwoordelijkheid kan evenwel niet worden aangenomen.

Een eerste argument om het bestaan van een zodanig vergaande overheidsverantwoordelijkheid af te wijzen kan worden gevonden in de omstandigheid dat ten aanzien van de organisatie van het onderwijsproces zowel aan het openbaar als aan het bijzonder onderwijs een grote mate van autonomie toekomt. Hoewel de overheid de mogelijkheid en zelfs een verantwoordelijkheid heeft om door middel van deugdelijkheidseisen de kwaliteit van het onderwijsproces te waarborgen, moet zij desalniettemin aan de onderwijsinstellingen voldoende ruimte laten om eigen pedagogisch-didactische keuzes te maken. De overheid mag de pedagogisch-didactische visie van het bevoegd gezag niet vervangen door haar eigen (staats)visie.<sup>54</sup> Voor het bijzonder onderwijs is dit een direct gevolg van de in artikel 23, zesde lid Grondwet verankerde vrijheid van inrichting. Deze vrijheid is zelfs niet tot de organisatie van het onderwijsproces beperkt, maar heeft ook betrekking op de organisatie, het beheer en het bestuur van de school in ruime zin.<sup>55</sup> Daarnaast kan ook het bevoegd gezag van een school voor openbaar onderwijs aanspraak maken op een zekere pedagogische autonomie.<sup>56</sup>

Dat de overheid zich tevens niet mag inlaten met de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag, oftewel de richting, van een school voor bijzonder onderwijs volgt ten eerste uit de in artikel 23, vijfde lid beschermde vrijheid van richting gelezen in samenhang met de vrijheid van inrichting uit het zesde lid. Ten tweede is dit een uitvloeisel

54 P.J.J. Zoontjens, *Het beweeglijke recht op onderwijs*, Boom Juridische uitgevers: Den Haag 2003, p. 26.

55 D. Mentink en B.P. Vermeulen, *Artikel 23 Grondwet*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 63.

56 P.W.A. Huisman, *De samenwerkingschool. Conflicterende convergentie*, Den Haag: Elsevier 2002, p. 53; Voor een deel volgt deze vrijheid uit de Grondwet nu de wetgever aan het openbaar en bijzonder onderwijs deugdelijkheidseisen van een gelijkwaardig niveau oplegt. Als daarbij een zekere ruimte voor het bijzonder onderwijs moet worden gelaten, dan geldt die ruimte automatisch ook voor het openbaar onderwijs, zie D. Mentink, 'Scheiding van opvoeding en overheid als onderwijsconstitutieel beginsel. Over ouders, pedagogische autonomie en vrijheid van richting', *NTOR* 2005, p. 132.

van het hier ten lande geldende kerk-en-staat-model dat ervan uitgaat dat de overheid niet treedt in keuzes die particulieren of privaatrechtelijke organisaties, dus ook bijzondere scholen, maken ten aanzien van de godsdienstige en levensbeschouwelijke grondslag. De overheid staat neutraal tegenover godsdienst en levensovertuiging<sup>57</sup> en heeft daarbij geen voorkeur voor de ene dan wel de andere religie of levensbeschouwing.<sup>58</sup> De neutraliteit van de overheid komt ook tot uitdrukking in het reeds gememoreerde artikel 23, derde lid Grondwet dat bepaalt dat het openbaar, van overheidswege gegeven, onderwijs een ieders godsdienst en levensovertuiging eerbiedigt.<sup>59</sup> Het openbaar onderwijs moet altijd godsdienstig en levensbeschouwelijk neutraal zijn. Hetgeen in het voorgaande is betoogd, maakt het des te opmerkelijker te moeten constateren dat de overheid op dit moment toch geen volledig neutrale positie inneemt ten opzichte van de totstandkoming van het aanbod van bijzonder onderwijs op grond van verschillende richtingen. In het huidige bekostigingsstelsel vormt het richtingbegrip immers een belangrijk criterium aan de hand waarvan wordt bepaald of een bijzondere school voor bekostiging in aanmerking komt.<sup>60</sup> Dit stelsel dwingt de overheid op inhoudelijke gronden een onderscheid te maken tussen diverse godsdiensten en levensbeschouwingen. Het bekostigingsstelsel lijkt moeilijk te verenigen met de overheidsneutraliteit. Gelijksortige bezwaren gelden voor de fusietoets. Ook ten aanzien van de fusietoets is een spanning met ons kerk-en-staat-model waar te nemen.<sup>61</sup>

## 2.5 Conclusie: de overheidsverantwoordelijkheid voor het aanbod van primair onderwijs in krimpgebieden

In deze paragraaf is betoogd dat de zorgplicht uit artikel 23, eerste lid Grondwet een verantwoordelijkheid voor de overheid met zich meebrengt om een voldoende aanbod van zowel openbaar als bijzonder onderwijs te waarborgen. Deze inkleuring van de in artikel 23, eerste lid Grondwet opgenomen zorgplicht volgt uit een systemische interpretatie van dit artikel(lid).

Ten aanzien van het openbaar onderwijs is de omvang van de zorgplicht concreet uitgewerkt in artikel 23, vierde lid Grondwet. Artikel 23, vierde lid bepaalt dat in beginsel in iedere gemeente openbaar onderwijs moet worden aangeboden. Voor het bijzonder onderwijs bevat artikel 23 Grondwet niet een dergelijke concrete norm. Slechts in zeer algemene zin kan worden gezegd dat als een voldoende aanbod van bijzonder onderwijs zal moeten gelden, een aanbod dat ouders de mogelijkheid geeft het onderwijs voor hun kinderen te kiezen dat aansluit bij hun opvoeding. De overheid kan evenwel geen directe rol spelen bij de totstandkoming van het aanbod van bijzonder onderwijs, zij kan

57 HR 15 februari 1957, NJ 1957, 201.

58 Zie voor een uiteenzetting van de verschillende kerk en staat modellen en het Nederlandse kerk en staat model: B.P. Vermeulen, *Vrijheid, gelijkheid en burgerschap*, Den Haag: Sdu 2007, p. 9-13.

59 De gelijke behandeling van alle religies en levensovertuigingen volgt ook uit art. 6 jo art. 1 Grondwet.

60 B.P. Vermeulen, *De juridische (on)mogelijkheden van een richtingvrij stelsel van scholenplanning en van vergroting van de ouderinvloed op de identiteit van scholen*, Den Haag 1996, p. 17

61 Dat geldt zeker wanneer de diversiteit die door deze toets moet worden gewaarborgd met zich meebrengt dat ook binnen de onderscheidenlijke richtingen sprake moet zijn verschillende aanbieders: P.W.A. Huisman, 'Kroniek: goed bestuur en governance, goed bestuur in post-Amarantis tijdperk', *School en Wet* 2013, p.14; hierin lijkt op zichzelf reeds een belangrijk argument te zijn gelegen om tot aanpassing van de fusietoets te komen.

de totstandkoming van dit aanbod slechts faciliteren, met name door middel van bekostiging.

De erkenning van dit ouderlijke keuzerecht lijkt niet alleen te vragen om een coherent stelsel van zowel openbaar als bijzonder onderwijs, maar tevens uit te gaan van de beschikbaarheid van een onderwijsaanbod gebaseerd op verschillende richtingen en pedagogisch-didactische stromingen. Ook met betrekking tot de totstandkoming van een voldoende pluriformiteit in deze zin geldt echter dat de overheid geen directe rol kan spelen. Wil de overheid ook dit aanbod meer indirect faciliteren, dan zal zij behoedzaam te werk moeten gaan en naast de op haar rustende zorgplicht ook de centrale uitgangspunten van het Nederlandse staatsbestel in acht moeten nemen, daartoe behoort bijvoorbeeld de scheiding van kerk en staat.

Wat is nu de betekenis van dit alles voor gebieden waar als gevolg van dalende leerlingaantallen de pluriformiteit van het onderwijsaanbod terugloopt? Die betekenis lijkt beperkt. De zorgplicht uit artikel 23, eerste lid Grondwet geïnterpreteerd in het licht van de overige leden van dit artikel is slechts een instructienorm voor de overheid. Zij is niet juridisch afdwingbaar. Daarmee verschaft zij aan bijvoorbeeld de inwoners van krimpgebieden niet een aanspraak op een bepaalde vorm van onderwijs, openbaar dan wel bijzonder.

Hiermee is echter niet gezegd dat de betekenis van de zorgplicht nihil is. De overheid moet immers de Grondwet respecteren en kan dus zelfs een niet in rechte afdwingbare instructienorm niet in de wind slaan. Met name de wetgever die in een groot aantal leden van artikel 23 Grondwet de opdracht krijgt om nadere uitwerking aan dit artikel te geven door middel van wetgeving, zal recht moeten doen aan de mede op hem rustende zorgplicht van artikel 23, eerste lid Grondwet. Een voorbeeld van een situatie waarin hij daarmee rekening moet houden biedt het opstellen van stichtings- en opheffingsnormen.

Bij het opstellen van zowel opheffings- als stichtingsnormen zal de inhoud van de zorgplicht moeten worden meegewogen in het besluitvormingsproces. Dit laat onverlet dat bij het maken van een concrete keuze ten aanzien van de hoogte van deze normen aan de wetgever een grote mate van beleidsvrijheid toekomt. Dit stelt de wetgever in staat de zorgplicht uit artikel 23, eerste lid Grondwet af te wegen tegen andere belangen waarmee hij rekening moet houden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de doelmatige besteding van overheidsfinanciën. Een dergelijke afweging mag er echter nooit toe leiden dat de buitenste grenzen van de zorgplicht worden overschreden.<sup>62</sup>

### 3. De Grondwet en leerlingenvervoer

Als er dan geen *afdwingbare* verplichting op grond van artikel 23 Grondwet bestaat die ouders in staat stelt het door hen gewenste onderwijsaanbod in de nabije omgeving veilig te stellen, kunnen zij dan misschien wel op grond van artikel 23 Grondwet aanspraak maken op een vergoeding van de vervoerskosten naar de school van hun keuze?

62 Terzijde wordt hier opgemerkt dat het niet ondenkbaar is dat de hoogte van met name de opheffingsnorm in de toekomst nog een rol gaat spelen in het debat rond de (negatieve) gevolgen van dalende leerlingaantallen. De Onderwijsraad heeft immers voorgesteld de opheffingsnormen te verhogen, zie Onderwijsraad, *Grenzen aan kleine scholen*, Den Haag 2013, p. 28.



De Wpo kent op dit moment een uitgebreide regeling ten aanzien van de vergoeding van de vervoerskosten, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen openbaar en bijzonder onderwijs.<sup>63</sup> De vraag is nu in hoeverre deze gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs voortvloeit uit artikel 23 Grondwet en welke ruimte eventueel aan de wetgever toekomt om de bestaande wettelijke regeling aan te passen.<sup>64</sup> Daarbij is het in het licht van dit deel van het preadvies in het bijzonder van belang te bezien of er op dit punt voor ouders in gebieden waar als gevolg van dalende leerlingaantallen de pluriformiteit van het aanbod afneemt, grondwettelijke garanties bestaan.

Voor het openbaar onderwijs kan de wettelijke verankering van de vervoerskostenregeling direct worden teruggevoerd op artikel 23 Grondwet en niet los worden gezien van de garantiefunctie die het openbaar onderwijs binnen het (primair) onderwijsbestel vervult. Artikel 23, vierde lid Grondwet eist dat te allen tijde gelegenheid wordt gegeven tot het ontvangen van openbaar onderwijs. In situaties waarin de afstand tot de dichtstbijzijnde openbare school een belemmering vormt om onderwijs aan deze school te volgen lijkt de grondwettelijke garantiefunctie dan ook om een vervoerskostenregeling in enigerlei vorm te vragen. De pacificatiecommissie, die de grondwetsherziening van 1917 voorbereidde, leek dit standpunt te onderschrijven.<sup>65</sup> Met de wettelijke borging van een vervoerskostenregeling in de Lager-Onderwijswet 1920 moest de toegankelijkheid van het openbaar onderwijs worden gegarandeerd. Voor het bijzonder onderwijs behoorde een dergelijke regeling niet tot de voorstellen van de pacificatiecommissie. Desalniettemin kwam die regeling er toch, omdat de regering er niets voor voelde de reikwijdte van de vervoerskostenregeling te beperken tot het openbaar onderwijs.<sup>66</sup> Volgens haar moest wanneer ouders *'hunne kinderen bijzonder onderwijs van eene bepaalde richting wenschen te doen genieten, de gelegenheid daartoe gemakkelijk (...) worden gemaakt.'*<sup>67</sup> Daarmee kwam ook de wettelijke bepaling omtrent de vervoerskosten in de sleutel van de ouderlijke keuzevrijheid te staan.<sup>68</sup>

De vervoerskostenregeling zoals die in de Lager-Onderwijswet 1920 is opgenomen, brengt met betrekking tot het bijzonder onderwijs het hiervoor reeds genoemde uitgangspunt tot uitdrukking dat niemand vanwege (oneigenlijke) economische motieven

63 P.J.J. Zootjens, 'Ontwikkelingen in het leerlingenvervoer', *De Gemeentestem* 2004/137; De Wpo voorziet niet alleen in de mogelijkheid voor gemeenten om de vervoerskosten te vergoeden, maar biedt ook de mogelijkheid om als gemeente zelf in het vervoer te voorzien: art. 4, lid 10 Wpo; art. 4, lid 2 Wpo: 'De regeling maakt geen onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs'.

64 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400-VIII, nr. 164, p. 10-11.

65 D. Mentink, *Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996, p. 47.

66 D. Mentink, *Artikel 23 van de Grondwet: de vrijheid van richting en de dragers van de vrijheid van onderwijs*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1996, p. 22.

67 *Kamerstukken II* 1918/19, 428, nr. 3, p. 39.

68 M.R.A. Dekker, 'Update leerlingenvervoer: wie betaalt wat?', *School en Wet* 2011, p. 13; anders dan de eerste wettelijke regeling in de Lager-Onderwijswet 1920 is de huidige wettelijke regeling richtingneutraal geformuleerd (art. 4 lid 5 sub a Wpo). In de uitwerking (zie bijvoorbeeld de modelverordening van de VNG) wordt aan het richtingbegrip echter nog altijd een belangrijke rol toegekend. Wel biedt toepassing van de hardheidsclausule van art. 4 lid 12 Wpo gemeenten in een enkel geval, ook wanneer ouders een voorkeur hebben voor onderwijs dat is gebaseerd op een bepaalde pedagogisch-didactische stroming, de mogelijkheid vervoerskosten te vergoeden, zie: Zootjens, 2004, p. 137.



gedwongen mag worden om voor het openbaar onderwijs te kiezen.<sup>69</sup> Door aan de vervoerskostenregeling een ruimer toepassingsbereik toe te kennen, lijkt de overheid dan ook de op haar rustende zorgplicht voor de *beschikbaarheid* van een voldoende aanbod van openbaar en bijzonder onderwijs te onderschrijven.

Daar waar voor het openbaar onderwijs het bestaan van een vervoerskostenregeling nog direct uit artikel 23, vierde lid Grondwet zou kunnen voortvloeien, zijn er voor het bijzonder onderwijs geen aanknopingspunten in artikel 23 Grondwet te vinden om de noodzaak van een wettelijke vervoerskostenregeling op te baseren. Daarmee is niet gezegd dat er in het geheel geen verband bestaat tussen de vervoerskostenregeling voor het bijzonder onderwijs en artikel 23 Grondwet. Aangenomen kan worden dat zij in ieder geval voor een deel<sup>70</sup> steunen op hetzelfde uitgangspunt, te weten de erkenning van de ouderlijke keuzevrijheid. Deze basis van gemeenschappelijkheid kan er naar mijn mening echter niet toe leiden dat dan ook moet worden aangenomen dat artikel 23 Grondwet verplicht tot het bestaan van een vervoerskostenregeling voor het bijzonder onderwijs. Een gedeeld uitgangspunt is onvoldoende om een dergelijke conclusie te kunnen rechtvaardigen. Niet iedere wettelijke regeling die – op enigerlei wijze – recht probeert te doen aan de ouderlijke keuzevrijheid vloeit immers dwingend uit artikel 23 Grondwet voort. De op de overheid rustende zorgplicht voor een voldoende coherent onderwijsstelsel, bestaande uit zowel openbaar als bijzonder onderwijs, moet niet zo ver worden opgerekt dat daaronder ook de verplichting moet worden verstaan om een vervoerskostenregeling ten aanzien van het bijzonder onderwijs in stand te houden. Dit laatste *kan* ook geen deel uitmaken van de aan de overheid gerichte instructienorm nu de inhoud van de in artikel 23, eerste lid Grondwet in beginsel moet worden ontleend aan de overige leden van artikel 23 Grondwet. In die leden is, anders dan voor het openbaar onderwijs, geen direct aanknopingspunt te vinden waarop een verplichting om te voorzien in een vervoerskostenregeling voor het bijzonder onderwijs kan worden gebaseerd. Uitgangspunt blijft dan ook dat de overheid slechts het aanbod van bijzonder onderwijs in voldoende mate hoeft te faciliteren en niet ook het vervoer naar dat aanbod toe.

Dit brengt met zich mee dat de overheid, meer in het bijzonder de wetgever, vrij is om naar eigen goeddunken vorm te geven aan de wettelijke vervoerskostenregeling voor het bijzonder onderwijs. En dat ouders met een beroep op artikel 23 Grondwet geen vergoeding in de vervoerskosten naar het bijzondere onderwijs veilig kunnen stellen, wanneer de wettelijke regeling niet in een dergelijke vergoeding voorziet. Dit geldt *mutatis mutandis* ook voor vervoer naar bijzonder onderwijs van een specifieke richting of pedagogisch-didactische stroming. De Grondwet staat er dus ook niet aan in de weg om de bestaande regeling ten aanzien van het bijzonder onderwijs aan te passen of deze zelfs helemaal af te schaffen. Uiteraard geldt dit alles onverkort voor ouders in krimpgebieden. Ten aanzien van de regeling voor het openbaar onderwijs is deze vrijheid aanzienlijk beperkt nu artikel 23 Grondwet de beschikbaarheid van openbaar onderwijs voorschrijft.

69 S.E. Zijlstra, *Vrijheid van richting in het onderwijsrecht*, Deventer: Kluwer 1989, p. 40.

70 Hier wordt in het midden gelaten of de regeling van het leerlingenvervoer uit de Lager-Onderwijswet 1920 steunde op de erkenning van de ouderlijke opvoedingsvrijheid in algemene zin, of slechts betrekking heeft op de godsdienstige levensbeschouwelijke opvoeding, nu dit voor het betoog niet relevant is.

Dit alles moet er mijns inziens niet toe leiden dat de wetgever al te lichtzinnig tot beperking van de bestaande regeling besluit. Aannemelijk is dat een wetgever die de ouderlijke keuzevrijheid – welke vrijheid deels ook artikel 23 Grondwet ten grondslag ligt – serieus neemt niet eenvoudig tot een forse beperking dan wel tot afschaffing van de vervoerskostenregeling overgaat. In ieder geval verdient in de voorbereiding van wetgeving die tot stand komt met het doel om de inhoud van de wettelijke vervoerskostenregeling (substantieel) te beperken, het belang van de erkenning van de ouderlijke keuzevrijheid nadrukkelijk de aandacht.

Een dergelijke oriëntatie op de ouderlijke keuzevrijheid leidt er naar mijn mening toe dat op dit moment de totstandkoming van wetgeving met het doel de vervoerskostenregeling aanzienlijk te beperken moet worden afgewezen. Het is immers moeilijk te overzien wat de consequenties van de dalende leerlingaantallen op de pluriformiteit van het onderwijsaanbod zijn. Onder dergelijke omstandigheden lijkt het welhaast uitgesloten dat het mogelijk is de erkenning van de ouderlijke keuzevrijheid op een zorgvuldige wijze in de besluitvorming te betrekken. Op een dergelijke manier moet, zo zou ik hier willen betogen, met een belang dat zo nadrukkelijk een plaats in het Nederlandse onderwijsbestel heeft gekregen, niet worden omgesprongen.

In dit kader is het dan ook toe te juichen dat de staatssecretaris van OCW in zijn reactie op het Onderwijsraadrapport '*Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*' heeft aangekondigd om zo lang de effecten van de dalende leerlingaantallen op de pluriformiteit van het onderwijsaanbod niet duidelijk zijn, in ieder geval geen wijziging te brengen in de bestaande vervoerskostenregeling.<sup>71</sup>

#### 4. Afrondende beschouwingen en conclusie

In dit deel van het preadvies zijn niet alle vragen die de problematiek van de dalende leerlingaantallen in het licht van artikel 23 Grondwet oproept beantwoord. Zo is niet stilgestaan bij de fricties die zouden kunnen ontstaan tussen de door de staatssecretaris van OCW gewenste verruiming van de mogelijkheid om samenwerkingscholen tot stand te brengen en artikel 23 Grondwet. Daarnaast kunnen er vragen worden gesteld over artikel 23 Grondwet en de wettelijk gegarandeerde toegankelijkheid van het bijzonder onderwijs bij een onvoldoende aanbod van openbaar onderwijs.<sup>72</sup> De beschikbare ruimte die voor dit deel van het preadvies ter beschikking stond, zou te gering zijn gebleken om al deze vragen naar tevredenheid te beantwoorden. Daarmee is niet gezegd dat zij dat antwoord niet verdienen; integendeel.

Ondanks de noodzakelijke beperkingen in de reikwijdte van deze bijdrage is in het voorgaande wel uitgebreid stilgestaan bij de vraag welke garanties artikel 23 Grondwet biedt voor de pluriformiteit van het onderwijsaanbod en het daarmee nauw verbonden leerlingenvervoer in krimpgebieden. Ten aanzien van de pluriformiteit van het onderwijsaanbod is betoogd dat de overheid een verantwoordelijkheid draagt aangaande de beschikbaarheid van een coherent stelsel van zowel openbaar als bijzonder onderwijs. Deze verantwoordelijkheid voor de basale of duale pluriformiteit van het onderwijs-

<sup>71</sup> *Kamerstukken II 2012/13, 33 400-VIII, nr. 164, p. 11.*

<sup>72</sup> Art. 58 Wpo.





bestel kan rechtstreeks op artikel 23 Grondwet worden gebaseerd. Zij volgt uit de op de overheid rustende zorgplicht die in artikel 23, eerste lid Grondwet is opgenomen en is gefundeerd op de erkenning van de ouderlijke opvoedkundig-ideologische vrijheid en het daarmee samenhangende keuzerecht van ouders. Met betrekking tot de verantwoordelijkheid om ook andere aspecten van de pluriformiteit van het onderwijsbestel, zoals de beschikbaarheid van verschillende richtingen of pedagogisch-didactische stromingen, te waarborgen is opgemerkt dat de overheid zich zeer terughoudend heeft op te stellen. In het verlengde van de erkenning van de ouderlijke keuzevrijheid als gedeeltelijk fundament van artikel 23 Grondwet heeft de wetgever gemeend een vervoerskostenregeling in de wet te moeten opnemen. De noodzaak tot het treffen van een dergelijke regeling lijkt evenwel alleen ten aanzien van het openbaar onderwijs rechtstreeks op artikel 23 Grondwet te kunnen worden gebaseerd. Hoewel voor het bijzonder onderwijs zou kunnen worden verdedigd dat zij logisch uit de erkenning van het ouderlijk keuzerecht voortvloeit, lijkt toch te moeten worden aangenomen dat artikel 23 Grondwet niet tot haar bestaan dwingt.

Hoewel de op de overheid rustende verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor een coherent stelsel van onderwijsvoorzieningen slechts het karakter van een instructienorm heeft en daarmee juridisch niet afdwingbaar is, kan niet worden gezegd dat aan haar geen waarde toekomt. Het tegendeel is waar. De overheid, meestal in de gedaante van de wetgever, is niet vrij om in strijd met de Grondwet te handelen en is dus ook niet bevoegd de zorgplicht uit artikel 23, eerste lid Grondwet te schenden. De consequentie hiervan is dat in bijvoorbeeld parlementaire discussies over nieuwe wetgeving die potentieel raakt aan de verantwoordelijkheid zorg te dragen voor de basale pluriformiteit van het onderwijsbestel, de door de zorgplicht gediende belangen zullen moeten worden betrokken. Alleen door deze belangen mee te wegen in de oordeelsvorming kan de wetgever zichzelf ervan verzekeren dat hij de mede op hem rustende zorgplicht niet schendt.

Het voorgaande laat echter onverlet dat niet te snel moet worden aangenomen dat de overheid in strijd handelt met de op haar rustende zorgplicht. De zorgplicht biedt immers slechts zeer globale buitengrenzen waarbinnen de overheid een grote mate van vrijheid toekomt om een eigen afweging te maken. Aldus kan zij gegeven de omstandigheden een eigen inkleuring aan artikel 23, eerste lid Grondwet geven. Dit geldt in het bijzonder voor de zorgplicht ten aanzien van het aanbod van bijzonder onderwijs.

Naar verwachting zal de verantwoordelijkheid voor de pluriformiteit van het onderwijsbestel ook bij de bestrijding van de (negatieve) gevolgen van de dalende leerlingaantallen aan de orde komen. Dit vermoeden is mede gebaseerd op de in de inleiding gepresenteerde voorstellen van de staatssecretaris van OCW die samenwerking beogen te bewerkstelligen. Het is niet ondenkbaar dat door méér samenwerking en de gedwongen sluiting van scholen, omdat zij niet voldoende leerlingen aan zich binden, de pluriformiteit van het onderwijsbestel in sommige gebieden onder druk komt te staan.

Tot slot nog het volgende. De erkenning van de zorgplicht voor de basale of duale pluriformiteit van het onderwijsbestel en de daaraan ten grondslag liggende erkenning van de ouderlijke keuzevrijheid, stellen de overheid in het licht van de dalende leerlingaantallen voor principiële vragen. Zij zal ervoor moeten waken dat zij de buitenste grenzen





van de zorgplicht niet schendt en tegelijkertijd binnen de ruimte die aan haar toekomt moeten zoeken naar oplossingen voor de (negatieve) gevolgen die de problematiek van de dalende leerlingenaantallen met zich meebrengt. Dit vraagt om het balanceren van verschillende veelal tegenovergestelde belangen, hetgeen vragen oproept zoals: wat is een zeer verfijnd netwerk van zowel openbare als bijzondere scholen ons als burgers waard? Zijn wij in Nederland bereid te accepteren dat er wijken en dorpen zijn met slechts één school? Tegen welke belangen moet de ouderlijke keuzevrijheid het afleggen?

Duidelijk lijkt in ieder geval te zijn dat het waarborgen van de huidige pluriformiteit in het primair onderwijs in *alle* delen van het land in de nabije toekomst vraagt om grote(re), vooral financiële, inspanningen.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> In dit kader is het interessant dat de Onderwijsraad opmerkt dat op kleine scholen ook goed onderwijs kan worden gegeven als er maar voldoende geld voor wordt uitgetrokken. Is een ruimer onderwijsaanbod ons deze extra kosten waard? Zie: Onderwijsraad, *Grenzen aan kleine scholen*, Den Haag 2013, p. 16.





## Juridische uitdagingen voor krimpbestendig onderwijs

mr. dr. Nicole Niessen<sup>1</sup>

### 1. Inleiding

Op 12 augustus 2013 staan prominent op de voorpagina van Dagblad De Limburger, onder de titel *We gaan weer naar school*, onheilspellende grafieken met sterk dalende leerlingenaantallen 'waaraan geen einde lijkt te komen' in het basis- en voortgezet onderwijs.<sup>2</sup> Diezelfde dag waarschuwt de PO-raad voor grotere klassen als gevolg van de krimp. Hoe minder leerlingen, des te groter de klassen en dat zou niet goed zijn voor de kwaliteit van het onderwijs, aldus de PO-raad.<sup>3</sup> De toon is gezet voor dit schooljaar: in steeds meer delen van Nederland bedreigt de krimp het aanbod, de variëteit en de kwaliteit van het onderwijs.

De krimp, hier in de betekenis van bevolkingsdaling in combinatie met ontgroening door lagere geboortecijfers en migratie van gezinnen resulterend in dalende leerlingenaantallen,<sup>4</sup> begon zo'n tien jaar geleden in Oost-Groningen, Zeeland en Zuid-Limburg. De krimp komt nu echter voor in heel Nederland met uitzondering van een paar groeigemeenten.<sup>5</sup> Er zullen daardoor in 2020 naar verwachting zeven procent minder leerlingen in het primair onderwijs zijn ten opzichte van 2011. In het voortgezet onderwijs zal de daling, die in de krimpregio's wel al is begonnen,<sup>6</sup> vanaf 2016 landelijk doorzetten.<sup>7</sup> De urgentie om maatregelen te nemen is groot.

- 
- 1 Advocaat onderwijs- en bestuursrecht bij Boels Zanders NV met vestigingen te Eindhoven, Venlo, Roermond en Maastricht-Airport.
  - 2 In de regio Zuid was 12 augustus 2013 de eerste schooldag voor leerlingen in het primair onderwijs. Het voortgezet onderwijs startte een week later.
  - 3 Onderzoekers spreken elkaar tegen. De heersende opinie, die ook de PO-raad uitdraagt, is dat grotere klassen niet goed zijn voor de kwaliteit van het onderwijs. Anderen vinden het positieve effect van kleine klassen een broodje aap-verhaal. De klassengrootte zou bar weinig effect hebben op de leerprestaties. Wel zaken als ouderbetrokkenheid, vakinhoudelijke kennis van leerkrachten en directe instructie. Zie ook *Een grote klas, is dat nou zo slecht?* in NRC Handelsblad van 13 augustus 2013.
  - 4 Krimp komt voor in verschillende gradaties. Onderzoekers van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsgevallen (IOO) onderscheiden de volgende vier demografische profielen: *sterke krimp* als gedurende vijf jaar achtereenvolgende jaren meer dan 2% afneemt; *lichte krimp* als de basisgeneratie jaarlijks hooguit 1% afneemt; *stabiel* als de basisgeneratie min of meer constant blijft; en *groei* als de basisgeneratie jaarlijks minimaal 1% toeneemt. De basisgeneratie is gedefinieerd als dat deel van de bevolking waarvan mag worden verwacht dat het een bepaald soort onderwijs bezoekt. Zie Z. Berdowski, P.H. Eshuis en M. van Oploo, *Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpggebieden. Onderzoek in opdracht van het ministerie van OCW*, Zoetermeer: IOO, juni 2011, p. 13.
  - 5 R. Sikkes, G. van der Mee, A. Kersten, *Krimp doet zich in het hele land voor. In 2020 bijna 100.000 leerlingen minder in basisonderwijs*, in *Onderwijsblad* 04, 25 februari 2012, p. 16-22. Met op p. 19 een overzicht van de top-10 groeigemeenten: Rijswijk (14%), Amsterdam (11%), Enkhuisen (10%), Utrecht (10%), Westland (10%), Eindhoven (7%), Haarlem (7%), Veendam (7%), Groningen (6%) en Zwolle (6%).
  - 6 De *Interbestuurlijke Voortgangsrapportage Bevolkingsdaling 2012* (Rijk, VNG, IPO) onderscheidt twee typen krimpggebieden, p. 6-7. Er zijn zeven *krimpregio's*, hier komt een substantiële en structurele daling van de bevolking en huishoudens voor. Dit zijn a) Eemsdelta, Oost-Groningen en De Marne in Oost-Groningen; b) Parkstad, Maastricht-Mergelland en Westelijke Mijnstreek in Zuid-Limburg; en c) Zeeuws-Vlaanderen. Daarnaast zijn er zestien *anticiperregio's* waar de krimp overigens ook al is ingezet, eveneens merendeels gelegen in de periferie van Nederland.
  - 7 Ministerie van Financiën, *IBO Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen*, maart 2013 (verder te noemen 'IBO rapport 2013'), p. 13.



Krimp is eerst en vooral een sociaal-economisch probleem. Dorpen en wijken lopen leeg, daardoor wordt de school (te) klein, (te) duur en (te) kwetsbaar om de vereiste onderwijskwaliteit te kunnen blijven bieden.<sup>8</sup> Het vertrek of de fusie van een school als een van de laatst overgebleven lokale voorzieningen leidt niet zelden tot spanningen en verzet, zowel binnen- als buitenschools. Daarbij kunnen de gemoederen hoog oplopen. *De school gesloten, het dorp gespleten*, kopt Dagblad De Limburger op 29 juni 2013.<sup>9</sup> Echter, dorpen met een school krimpen even hard als dorpen zonder, toont in mei 2013 *De Dorpenmonitor* van het Sociaal en Cultureel Planbureau.<sup>10</sup> In dit complexe krachtenveld moet het schoolbestuur uiterst behoedzaam handelen.<sup>11</sup>

Minder leerlingen betekent minder bekostiging voor de personele en materiële instandhouding van scholen. Klassen worden samengevoegd en er ontstaat leegstand in schoolgebouwen. Schoolbesturen moeten de krimp vroegtijdig signaleren en proactief interveniëren in het personeelsbestand, het gebouwenbestand en het onderwijsaanbod om financieel gezond te blijven en toekomstbestendige kwaliteit te kunnen bieden. De samenwerking met andere onderwijsinstellingen, kinderopvang en jeugdzorg wordt bijvoorbeeld steeds meer gezocht. Hoe kunnen schoolbesturen zich tegen de krimp teweerstellen en tegen welke juridische belemmeringen lopen ze aan? Er is veel onzekerheid over de juridische (on)mogelijkheden.

In de beleidsvisie van 29 mei 2013 komt staatssecretaris Dekker van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap<sup>12</sup> met voorstellen om de gevolgen van *Leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs* het hoofd te bieden.<sup>13</sup> Centraal daarin staat het vraagstuk van (te) kleine scholen. Met ongewijzigd beleid zal het aantal verder toenemen. Dekkers beleidsstuk is mede een reactie op het Inspectierapport *Krimpbestendige onderwijskwaliteit* van december 2012,<sup>14</sup> het advies *Grenzen aan kleine scholen* van de Onderwijsraad van februari 2013<sup>15</sup> en het IBO rapport *Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen* van maart 2013.<sup>16</sup> De staatssecretaris legt het zwaartepunt bij behoud en verbetering van onderwijskwaliteit. Nemen zijn voorstellen de gesignaleerde belemmeringen weg?

- 
- 8 Inspectie van het Onderwijs, *Krimpbestendige onderwijskwaliteit. Regio-onderzoek in Zuid-Nederland naar de gevolgen van krimp*. Utrecht, december 2012.
- 9 Met de ondertitel *Door krimp en scherpere regelgeving in Den Haag zullen de komende jaren veel basisscholen in Limburg verdwijnen. Sluiting van de school kan vooral in kleine dorpen diepe sporen achterlaten. In IJtteren veroorzaakte sluiting van de enige basisschool spanningen in de haarvaten van het Maasdorp. 'Ijteren is voorgoed ontwricht'*.
- 10 L.Vermeij en A. Steenbekkers, *Leefbaarheid van dorpen hangt niet af van scholen*, in NRC Handelsblad 4 april 2013. Ook L.Vermeij en A. Steenbekkers (red.), *De Dorpenmonitor, Ontwikkelingen in de situatie van dorpsbewoners*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, mei 2013.
- 11 Webpoll PO-raad van juni 2013 geeft respons van 64% vóór de stelling *Onderwijsgeld is niet bedoeld om de leefbaarheid van kleine dorpen in stand te houden*. De meerderheid van de respondenten vindt dat de gemeente eerstverantwoordelijke is voor de leefbaarheid. Onderzoek laat zien dat het openhouden van een school op zich niet veel invloed heeft op de leefbaarheid, zie *De Dorpenmonitor*, noot 10.
- 12 De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – in deze bijdrage verder te noemen ‘de staatssecretaris’ – is in het kabinet-Rutte II belast met de portefeuille primair en voortgezet onderwijs. Zie ook noot 25.
- 13 Kamerbrief staatssecretaris van 29 mei 2013, referentie 491186, *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs*.
- 14 Zie noot 8.
- 15 Advies Onderwijsraad van 14 februari 2013, *Grenzen aan kleine scholen. Sterk en pluriform onderwijs in tijden van krimp*.
- 16 Zie noot 7.

In deze bijdrage behandel ik achtereenvolgens de volgende onderwerpen: par. 2: de bekostigingssystematiek voor het funderend onderwijs,<sup>17</sup> par. 3: de juridische en bekostigingsaspecten van fluctuerende leerlingaantallen, par. 4: enkele voorbeelden uit de praktijk van samenwerken, fusie en herordenen van het onderwijsaanbod om aan de krimp het hoofd te bieden, en ik rond af met par. 5: een korte slotbeschouwing. Deze bijdrage heeft *couleur locale* door de beschrijving van enkele praktijksituaties in Zuid-Limburg.<sup>18</sup> De onderliggende problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen zijn herkenbaar en relevant voor schoolbesturen in andere krimpgebieden.

## 2. De bekostiging van het funderend onderwijs

Ingevolge artikel 23 lid 1 van de Grondwet is het onderwijs een voorwerp van aanhoudende zorg van de regering. Het geven van onderwijs is weliswaar vrij, maar niet zonder overheidstoezicht en van overheidswege nader te stellen bekwaamheidseisen aan onderwijsgeevenden (lid 2). Het openbaar onderwijs wordt geheel bij wet geregeld (lid 3) en de gemeenten moeten voorzien in voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs in een genoegzaam aantal openbare scholen (lid 4). Het (voort)bestaan van alle scholen, openbaar en bijzonder, is in hoge mate afhankelijk van overheidsbekostiging.<sup>19</sup> Aan het bekostigde onderwijs stelt de wet deugdelijkheidseisen,<sup>20</sup> overwegend te verstaan als kwaliteitseisen, met inachtneming van de vrijheid van richting voor het bijzonder onderwijs (lid 5).<sup>21</sup> Binnen deze randvoorwaarden is sprake van gelijke en volledige

17 In deze bijdrage blijft het bekostigingsrecht voor het speciaal basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs buiten beschouwing. Bij de verhandeling over passend onderwijs komt het wel kort aan de orde.

18 De auteur heeft uitsluitend gebruikgemaakt van openbaar beschikbaar materiaal en is niet betrokken bij de geschetste casus.

19 M. Claessens, De bekostiging en subsidiëring van onderwijsinstellingen, *NTOR* 2013, nummer 2, p. 132-148. In art. 4:21 lid 4 Awb is de subsidiëring 'van overeenkomstige toepassing' verklaard op de bekostiging van onderwijs en onderzoek. Een principieel onderscheid tussen subsidiëring en bekostiging is er niet. Bekostiging is een specifieke vorm van subsidie, art. 4:21 lid 4 Awb geeft slechts uitdrukking aan de specifieke aard en de constitutionele achtergrond – artikel 23 Grondwet – van de onderwijsbekostiging. De subsidiebepalingen in de Awb hebben een aanvullende werking op die van de sectorale onderwijswetten, waarin de bijzondere constitutionele kenmerken en randvoorwaarden van bekostiging zijn vertaald.

20 *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, Den Haag: Onderwijsraad, juli 2002, p. 23: 'Volgens de huidige opvatting hebben deugdelijkheidseisen een kwaliteitsnormerende functie ten aanzien van het onderwijs, zoals ten aanzien van de onderwijskundige inrichting, de schoolorganisatie en de personele voorzieningen'. In deze verkenning stelt de Onderwijsraad vast dat de groep van deugdelijkheidseisen door de jaren heen omvangrijker geworden. Zie ook, D. Mentink, *De kwaliteitsnormerende functie van deugdelijkheidseisen, waarborg voor goed onderwijs*, een essay geschreven in het kader van het advies van de Onderwijsraad *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, nr. 20120076/1003, Den Haag: Onderwijsraad, 2013.

21 De erkende richtingen zijn momenteel: openbaar, rooms-katholiek, protestants-christelijk, gereformeerd vrijgemaakt, reformatorisch, evangelisch, evangelische broedergemeente, vrije school, hindoe, islamitisch, joods en algemeen bijzonder. Het begrip 'richting' geldt niet voor de onderwijskundige uitgangspunten van een school, zoals Montessori-, Dalton- of Jenaplanonderwijs. Binnen zowel openbaar als bijzonder onderwijs is dus een nader onderscheid mogelijk naar onderwijskundige concepten. Zie S. Satter en G. van Midden, *Handboek stichten en huisvesten van scholen*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011, p. 42-43.



bekostiging van het openbaar en bijzonder onderwijs (leden 6 en 7).<sup>22</sup> De bekostiging is dus een belangrijk instrument van de overheid om te sturen op de kwaliteit, toegankelijkheid en diversiteit (keuzevrijheid) van het onderwijs.

#### *Openbaar en bijzonder*

De grondwettelijke opdracht dat de gemeenten moeten voorzien in voldoende openbaar algemeen lager vormend onderwijs in een genoegzaam aantal openbare scholen, althans het bieden van gelegenheid daartoe al dan niet in een openbare school, is in de Wet op het primair onderwijs (Wpo) en de Wet op het voortgezet onderwijs (Wvo) verschillend uitgewerkt.<sup>23</sup>

Voor het primair onderwijs geldt de zogenaamde 10 kilometerregel (art. 75 lid 2 Wpo). Deze houdt in dat de gemeenteraad een openbare school *in elk geval* opneemt in het plan van nieuwe scholen indien binnen 10 kilometer van de plaats in de gemeente waar het onderwijs moet worden gegeven, over de weg gemeten geen school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven en daaraan wel behoefte bestaat.<sup>24</sup> De bekostiging van een school, zowel openbaar als bijzonder, kan pas een aanvang nemen als deze voorkomt op een voor de gemeente van vestiging vastgesteld plan van nieuwe scholen (art. 74 lid 1 Wpo). Het plan wordt door de gemeenteraad vastgesteld en moet worden goedgekeurd door de minister (art. 74 lid 2 en 3 Wpo).<sup>25</sup>

Voor het voortgezet onderwijs betekent de garantiefunctie van artikel 23 lid 4 Grondwet niet dat in beginsel in elke gemeente een openbare middelbare school aanwezig moet zijn. Gedeputeerde staten dragen er zorg voor dat binnen de provincie is voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs door een voldoende aantal scholen. Zij *kunnen* daartoe burgemeester en wethouders opdragen een aanvraag bij de minister in te dienen om een openbare school voor bekostiging in aanmerking te brengen, indien de ouders van een voldoende groot aantal leerlingen hebben aangegeven daaraan behoefte te hebben en de desbetreffende gemeente daarin niet voorziet. Als gedeputeerde staten hierin nalatig zijn, *kan* de minister in hun plaats treden (art. 67 Wvo). Verderop zullen wij zien dat ingevolge artikel 72 Wvo samenwerkende bevoegde gezagsorganen de regiefunctie van de lokale overheden in belangrijke mate kunnen overnemen door in een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) het voortgezet onderwijsaanbod af te stemmen op de vraag van leerlingen, ouders en andere belanghebbenden in hun regio.

Voor het bijzonder onderwijs is er geen grondwettelijke garantieplicht van voldoende scholen van een bepaalde richting. Het is aan de organisaties van de onderscheiden rich-

22 C.W. Noorlander en P.J.J. Zootjens, 'Bekostiging van scholen binnen het regulier primair en voortgezet onderwijs', Deel 1, *School en Wet* 2011, nummer 2, p. 5. Het Nederlandse principe van integrale bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs is uniek te noemen. Delen 2 en 3 van het bekostigingsdrieluik zijn gepubliceerd in *School en Wet* 2011, nummers 3 en 4.

23 *Vaste grond onder de voeten. Een verkenning inzake artikel 23 Grondwet*, a.w., p. 27-28.

24 B. Keizer en J.G. de Leeuw, *Leerlingenprognoses voor primair en voortgezet onderwijs*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2013, p. 10-11. Uit de antwoorden van de staatssecretaris van 14 mei 2013 op de vragen van Kamerlid Ypma (PvdA) van 22 april 2013, brief met kenmerk 2013Z08168, blijkt dat in 22 gemeenten geen openbare school is. In die gemeenten volgen 340 leerlingen openbaar onderwijs in een aangrenzende gemeente waarvan 73 leerlingen binnen een straal van 3 kilometer van de woning.

25 In deze bijdrage dient onder 'de minister' steeds te worden verstaan: de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zie ook noot 12.



tingen zelf om daarin al dan niet initiatieven te ontplooien. Wel verplicht artikel 4 Wpo tot het vaststellen van een gemeentelijke verordening voor het leerlingenvervoer waarin onder meer ook het zogeheten 'signatuurvervoer' is geregeld. Dit is het vervoer naar een verder weggelegen school van de verlangde godsdienstige of levensbeschouwelijke richting. De gemeentelijke verordening geeft regels voor een tegemoetkoming in de kosten van het signatuurvervoer indien de reisafstand minimaal zes kilometer bedraagt, gerekend vanaf de voor de leerling toegankelijke dichtstbijzijnde basisschool. De gemeenten hebben daarentegen geen rol in het signatuurvervoer naar scholen voor voortgezet onderwijs. Op grond van artikel 4 Wvo komen middelbare scholieren slechts in aanmerking voor bekostiging van vervoer wanneer zij niet of niet zelfstandig van het openbaar vervoer gebruik kunnen maken vanwege een lichamelijke, verstandelijke of zintuiglijke handicap.

#### *Stichtingsnorm*

Voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs gelden wettelijke stichtingsnormen, dit zijn drempelwaarden voor de behoefte aan een nieuwe school uitgedrukt in een minimumaantal potentiële leerlingen. Voor basisscholen is de stichtingsnorm gekoppeld aan de gemeentelijke opheffingsnorm volgens de formule: stichtingsnorm is 10/6 maal de voor de gemeente geldende opheffingsnorm (art. 77 lid 2 Wpo). Bij ministeriële regeling worden iedere vijf jaar de stichtings- en opheffingsnormen per gemeente vastgesteld, tenzij er tussentijds sprake is van een gemeentelijke herindeling. De laatste reguliere herziening dateert van dit jaar (2013).<sup>26</sup> Hoewel de stichtingsnorm per gemeente varieert, is voor alle gemeenten 200 leerlingen de absolute ondergrens (art. 77 lid 2 Wpo). Voor middelbare scholen gelden de in artikel 65 Wvo bepaalde ondergrenzen die variëren per schooltype (bijvoorbeeld VMBO, HAVO, VWO en scholengemeenschappen).

Een leerlingenprognose moet aantonen dat binnen vijf jaar de nieuwe school zal voldoen aan de stichtingsnorm. De uitgangspunten voor het maken van een leerlingenprognose zijn vastgelegd in de sectorwetten en uitgewerkt in prognoseregelingen en -modellen.<sup>27</sup> De leerlingenprognose meet of er voldoende leerlingenpotentieel is voor een nieuwe school van de gewenste richting (openbaar/bijzonder) en schooltype (basis/middelbaar) binnen het gedefinieerde voedingsgebied. Hiervoor zijn twee methoden, een indirecte meting en een directe meting. De indirecte meting gaat uit van de belangstelling voor een bepaalde richting via de inschrijvingen op bestaande scholen. In de praktijk biedt dit echter onvoldoende garantie op een levensvatbare school.<sup>28</sup> Bovendien werkt de indirecte meting conserverend op de bestaande verhoudingen, doordat de

26 Laatstelijk bij de *Regeling aanpassing van de stichtings- en opheffingsnormen voor het basisonderwijs in 2013*, 8 december 2012, Staatscourant 2012, nr. 26469.

27 Art. 75 Wpo, art. 65-66 jo. art. 76 Wvo. Zie verder de *Regeling modelprognose primair onderwijs 2009* en art. 2 jo. Bijlage 1 van de *Regeling voorzieningenplanning VO*. De uitgangspunten van de leerlingenprognose voor het stichten van een school en het indienen van een aanvraag voor een voorziening in de huisvesting zijn gelijk. In: S. Satter en G. van Midden, a.w., p. 42-45.

28 Kamerbrief staatssecretaris van 13 juli 2013, *Reactie op Onderwijsraadadvies artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, p. 6: van de 103 basisscholen die in de periode 2003-2007 zijn gesticht, voldeden er slechts 59 na vijf jaar aan de stichtingsnorm.



voorkeur van ouders in het verleden bepaalt of er nog behoefte is aan een nieuwe school. De indirecte meting biedt daarom weinig ruimte voor nieuwe initiatieven. Ook kan er onvoldoende rekening worden gehouden met de effecten van krimp, doordat aan de indirecte meting primair bestaande feiten ten grondslag liggen en in mindere mate reëel te verwachten ontwikkelingen, zoals leerlingendaling en scholensluiting binnen het voedingsgebied. Door middel van ouderverklaringen, de zogeheten directe meting, kan het feitelijke belangstellingspercentage rechtstreeks en mogelijk meer betrouwbaar worden gemeten. Maar in het huidige systeem spelen ouderverklaringen slechts een aanvullende rol voor zover de indirecte meting niet kan worden toegepast, bijvoorbeeld als naar het oordeel van de minister er nog geen dekkend netwerk is van scholen van de desbetreffende richting.<sup>29</sup>

### *Richting*

Voor het stichten van een bijzondere school hoeft geen sprake te zijn van één richting, ook combinaties van richtingen zijn mogelijk om aan het vereiste leerlingenaantal te komen. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde op 21 augustus 2013 dat ook de Wvo – gelijk de Wpo – niet voorschrijft dat onder ‘richting’ steeds één richting’ moet worden verstaan.<sup>30</sup> Dit is in lijn met het advies *Meerdere richtingen* dat de Onderwijsraad op 29 juni 2012 desgevraagd aan de minister over deze kwestie uitbracht.<sup>31</sup> Indien de statuten van de rechtspersoon die de aanvraag tot bekostiging heeft gedaan, de (combinatie van) erkende richtingen vermelden, is er als gevolg van vaste rechtspraak geen basis om die richtingen nader te toetsen. Er zijn dus geen beperkingen wat betreft de soort richting of het aantal richtingen. Die beperkingen zijn er evenmin als er aanleiding zou zijn te veronderstellen dat met de (niet voor de hand liggende) combinatie van erkende richtingen enkel of hoofdzakelijk wordt beoogd een belangstellingspercentage te realiseren dat ertoe leidt dat aan de stichtingsnorm wordt voldaan.

In zijn advies *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief* van 5 april 2012 heeft de Onderwijsraad een systeem van richtingvrije planning aanbevolen.<sup>32</sup> In dit systeem is de richting geen factor meer voor bekostiging. In plaats daarvan dient de aanvragende partij een zodanig draagvlak voor een maatschappelijk gearticuleerde opvatting aan te tonen, in de vorm van een voldoende aantal ouderverklaringen, dat aan de stichtingsnorm wordt voldaan. Wie zijn school wil baseren op een bepaalde overtuiging of een combinatie van overtuigingen, is daartoe vrij. Volgens de Onderwijsraad zorgt een richtingvrije planning voor een maatschappelijk realistischer verbinding tussen de overtuiging van de school (vanuit levensbeschouwelijke of pedagogische visie) en de belangstelling van de ouders dan het huidige systeem. De erkende richting is thans in veel gevallen slechts een dekmantel om voor bekostiging in aanmerking te komen. Het gaat ouders en school dan niet zozeer om de richting, maar om de (vernieuwende) onder-

29 B. Keizer en J.G. de Leeuw, a.w., p. 17, 31. Ook C.W. Noorlander en P.J.J. Zootjens, Deel I, a.w., p. 9.

30 ABRS 21 augustus 2013, zaaknummers 201300566/1 (Hengelo), 201300567/1 (Hurdegaryp), 201300570/1 (Harderwijk), 201300577/1 (Deventer), 201300581/1 (Geldermalsen) en 201300584/1 (Hoorn).

31 Advies Onderwijsraad van 29 juni 2012 met kenmerk 20120173/1032, <http://www.onderwijsraad.nl/upload/publicaties/716/documenten/verstuurd-advies-meerdere-richtingen.pdf>.

32 Advies Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: 2011. In navolging van het advies van de vier hoogleraren onderwijsrecht. P.W.A. Huisman, M.T.A.B. Laemers, D. Mentink en P.J.J. Zootjens, *Vrijheid van stichting*, Den Haag: Ministerie van OCW, 14 juni 2011.





wijskundige methodiek die de nieuwe school zal hanteren. Ik citeer van pagina 44, 'richting is dan louter een strategisch argument om een school op een blinde vlek van de planningskaart te krijgen'. Dit is een tactiek waarmee de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs (SvPO) succesvol bleek bij de stichting van een katholieke school in het Friese Tytsjerksteradiel en de stichting van een school voor algemeen bijzonder onderwijs in het Zeeuwse Kapelle. In beide gevallen was om pragmatische redenen gekozen voor de bewuste richting om middelbare scholen voor *persoonlijk onderwijs* – geen erkende richting – te kunnen stichten.<sup>33</sup>

De staatssecretaris heeft op 13 juli 2013 aangekondigd nog deze kabinetsperiode te komen met een wetsvoorstel voor richtingvrije planning.<sup>34</sup> Een school kan dan nog steeds bijvoorbeeld een rooms-katholieke of protestants-christelijke grondslag hebben, maar voor de stichting en de bekostiging is het geen relevant criterium meer. Het maatschappelijk draagvlak voor een school wordt bij richtingvrije planning aangetoond op basis van ouderverklaringen (directe meting). Daarnaast wordt ook (financiële) doelmatigheid een belangrijk criterium. Leegstand moet worden voorkomen en waar mogelijk benut voor nieuwe scholen. De vraag of het stichten van een nieuwe school doelmatig is, zal vooral in krimpgebieden spelen. Richtingvrije planning zou in die gebieden een (te) zware wissel kunnen trekken op het huidige scholenbestand. Hoe dat te voorkomen zal de staatssecretaris nog onderzoeken. Volgens mij zit voor een deel het antwoord besloten in zijn parallelle plan om het voor scholen eenvoudiger te maken 'van kleur te verschieten'. Een basisschool die haar grondslag wil wijzigen, hoeft dan niet aan te tonen dat zij voldoet aan de stichtingsnorm. Sinds 2008 geldt dit al voor middelbare scholen. Dit biedt mogelijk in een aantal gevallen flexibiliteit om ook in krimpgebieden het scholenbestand beter te laten aansluiten bij de gewijzigde maatschappelijke opvattingen ten aanzien van de bestaande richtingen.

### *Bekostiging*

Bij de bekostiging worden de volgende componenten onderscheiden: personeel (onderwijzend en niet-onderwijzend), materiële instandhouding (ook wel exploitatie genoemd) en huisvesting (het schoolgebouw).<sup>35</sup> Personeel en exploitatie worden bekostigd via de jaarlijkse lumpsum van het rijk. Lumpsumfinanciering impliceert bestedingsvrijheid en een zekere mate van flexibiliteit. In de huisvesting wordt daarentegen op aanvraag voorzien door de gemeente, die daarvoor van het rijk een niet-geoormerkte vergoeding ontvangt in het gemeentefonds. In de Wpo en de Wvo zijn de voorzieningen huisvesting die tot de zorgplicht van de gemeente behoren limitatief opgenomen. De gemeentelijke voorziening kan in de vorm van grond, financiën en gebouwen. De voorziening heeft geen betrekking op het beheer en de exploitatie van het schoolgebouw, de bekostiging daarvan gaat via de lumpsum.<sup>36</sup>

33 P.W.A. Huisman [etc.], a.w., p. 23.

34 *Reactie op Onderwijsraadadvies artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, a.w., p. 3-7.

35 *Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden*, a.w., p. 25: in het basisonderwijs bedragen de gemiddelde personele lasten 82%, huisvesting 6% en overige lasten 12%. Voor het voortgezet onderwijs gelden min of meer dezelfde verhoudingsgetallen, zie Z. Berdowski, J. Berger, P.H. Eshuis en M. van Oploo / Research voor Beleid, *De tering naar de nering. Financiële gevolgen van demografische krimp in het voortgezet onderwijs*, 15 juni 2011, p. 21. Beide onderzoeken zijn verricht in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

36 Satter en Van Midden, a.w. p. 72-73.

Het personele deel van de bekostiging – verreweg de grootste post op de schoolbegroting – wordt in hoofdzaak bepaald door het aantal leerlingen op de teldatum (1 oktober van het voorgaande jaar) vermenigvuldigd met de landelijk Gemiddelde Personeels Last (GPL) per leerling. De ingeschreven leerlingen moeten daadwerkelijk schoolgaand zijn op de school die de bekostiging ontvangt.<sup>37</sup> Aanvullende personeelsbekostiging wordt toegekend voor kleine basisscholen, schoolleiding, bestrijding van onderwijsachterstanden, aanmerkelijke toename van leerlingen gedurende het schooljaar en indien onderwijs wordt gegeven op een of meer nevenvestigingen van de school.<sup>38</sup> De bekostiging van de materiële instandhouding, ook wel exploitatiekosten genoemd, geschiedt aan de hand van programma's van eisen die bij ministeriële regeling worden vastgesteld en waarin normbedragen worden opgenomen voor onderhoud, energie- en watergebruik, publiekrechtelijke heffingen, school- en leermiddelen en administratie, bestuur en beheer. Deze programma's van eisen moeten voldoen aan 'de redelijke behoeften van een in normale omstandigheden verkerende school', uitgaande van de bruto vloeroppervlakten die zijn voorgeschreven in de Bekostigingsbesluiten Wpo en Wvo.

Per 1 januari 2015 worden schoolbesturen in het primair onderwijs, zoals voor het voortgezet onderwijs sinds 1 januari 2005 geldt, voor het buitenonderhoud en aanpassingen van het schoolgebouw niet meer op aanvraag maar via de lumpsum bekostigd.<sup>39</sup> Daarvoor wordt bijna 160 miljoen euro uit het gemeentefonds toegevoegd aan de lumpsum. Bijgevolg komen voor het primair (en voortgezet) onderwijs alle onderhoudstaken onder de verantwoordelijkheid van de schoolbesturen, wat de autonomie maar ook de financiële risico's van schoolbesturen vergroot. Er zou veel achterstallig onderhoud zijn doordat gemeenten structureel te weinig hebben uitgegeven. De overheveling naar de schoolbesturen zal daarom fasegewijs gaan. Voor kleinere schoolbesturen met oudere gebouwen komt er een aanvullende bekostiging in de eerste jaren. Of er aanvullende maatregelen nodig zijn, zoals een waarborgfonds, wordt nog onderzocht. Gezien de penibele financiële positie van een toenemend aantal schoolbesturen, met name ook in krimpgebieden, zouden zij eveneens noodzakelijk onderhoud op de lange baan kunnen schuiven. Een volledige overheveling van de gemeentelijke verantwoordelijkheden naar de schoolbesturen is nu niet aan de orde. Dat zou voor veel schoolbesturen te riskant zijn. Wel kunnen bevoegde gezagsorganen en gemeenten vrijwillig opteren voor een verdergaande doordecentralisatie van de gemeentelijke huisvestingstaken en -middelen en aldus hun autonome bevoegdheden en verantwoordelijkheden op dit gebied verruimen.<sup>40</sup>

37 Behoudens enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld de *Rutte-regeling (Besluit samenwerking VO-BVE, 20 december 2005)*, op grond waarvan een leerling die staat ingeschreven op een VO-school aan een ROC mag deelnemen aan het VAVO, waarbij de VO-school een deel van de bekostiging overdraagt aan de ontvangende school.

38 Noorlander en Zoontjens, a.w., p. 7.

39 Dit geschiedt doordat in de artikelen 92 Wpo, 90 WEC en 70 Wpo BES niet langer wordt opgenomen dat de gemeente verantwoordelijk is voor buitenonderhoud en aanpassingen van het gebouw.

40 Voorstel tot Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet primair onderwijs in verband met de overheveling van taak en budget voor aanpassingen in onderwijshuisvesting van gemeente naar school, TK 2012-2013, 33 663. Volgens de memorie van toelichting, p. 9, opteert slechts 1% van de schoolbesturen in het primair onderwijs voor vrijwillige doordecentralisatie.

Vanwege de Wet passend onderwijs<sup>41</sup> ondergaat vanaf 1 augustus 2014 de bekostigings-systeem een ingrijpende wijziging. De bekostiging van speciale onderwijszorg voor cluster 3 (gehandicapte en langdurig zieke kinderen) en cluster 4 (stoornissen en gedragsproblemen) leerlingen, wordt dan niet meer aan de schoolbesturen toegekend maar aan de regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs die uiterlijk 1 november 2013 dienen te zijn opgericht. De regio's zijn bepaald bij ministeriële regeling van 25 november 2012: 76 in het primair onderwijs en 74 in het voortgezet onderwijs.<sup>42</sup> Binnen de regio van het samenwerkingsverband moeten de betrokken schoolbesturen onderling afspraken maken teneinde een dekkend aanbod van ondersteuningsvoorzieningen te realiseren. Daartoe behoren nadrukkelijk ook financiële afspraken over de toelating tot ambulante extra ondersteuning (thans Leerling Gebonden Financiering, ook wel 'rugzakje' genoemd) en het duurdere speciaal onderwijs. Het samenwerkingsverband krijgt daarvoor van het rijk een vast budget, de overschrijding daarvan is voor rekening van de schoolbesturen binnen de regio van het samenwerkingsverband.<sup>43</sup>

De bekostiging van het samenwerkingsverband zal gebaseerd worden op het aantal schoolgaande leerlingen binnen de regio. Dit is de zogeheten 'verevening': als niet meer de reële ondersteuningsvraag bepalend is voor de bekostiging, zullen de budgetten voor speciale onderwijszorg in sommige regio's afnemen en in andere regio's toenemen. De verevening, die geleidelijk wordt doorgevoerd en in 2019 voltooid zal zijn, heeft aanzienlijke financiële gevolgen voor bijvoorbeeld de Limburgse schoolbesturen, doordat het aandeel rugzakjes (Leerling Gebonden Financiering) en speciaal onderwijs is blijven groeien ondanks de krimp. Er zouden echter geen aanwijzingen zijn voor regionale verschillen die deze groei verklaren vanuit de ondersteuningsbehoefte. In een krimpende regio kunnen wel bovengemiddeld risicokenmerken aanwezig zijn waarvan vaststaat dat zij correleren met de mate waarin leer- en gedragsproblemen bij jeugdigen voorkomen, met name de risicokenmerken 'laag opleidingsniveau en/of laag inkomensniveau van de ouders'.

Volgens de Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO) zou in die gevallen een correctie op de verevening moeten plaatsvinden via het onderwijsachterstandenbeleid, waarvoor zowel het ministerie als de gemeente verantwoordelijk is.<sup>44</sup> Het is zeer de vraag of voor leerlingen in sociale achterstandssituaties langs deze weg meer geld beschikbaar zal komen. De hybride financiering van het onderwijsachterstandenbeleid is een van de redenen waarom de Tweede Kamer in september 2013 aan de Onderwijs-

41 Wet van 11 oktober 2012 tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met een herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs, Staatsblad 2012, 533.

42 Regeling regio-indeling samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO, Staatscourant 24914, 4 december 2012. In het primair onderwijs worden de 240 samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School omgevormd tot 76 samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs; van de 83 samenwerkingsverbanden in het voortgezet onderwijs blijven er 74 over. De regiogrenzen voor PO en VO komen grotendeels met elkaar overeen.

43 In zijn rapport *Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?*, 2 juli 2013, spreekt de Algemene Rekenkamer grote twijfels uit over de hoge verwachtingen die het rijk heeft met minder financiën en minder onderwijspersoneel voor de schoolbesturen.

44 Evaluatie- en adviescommissie Passend Onderwijs (ECPO), *Verevening als verdeelmodel bij de bekostiging van speciale onderwijszorg*, Den Haag, 17 juni 2010.

raad heeft gevraagd om te adviseren over de vraag ‘Hoe kunnen middelen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid het best worden verdeeld en ingezet?’<sup>45</sup>

#### *Aanvullende middelen*

In aanvulling op de lumpsum van het rijk en de gemeentelijke bijdragen in de onderwijshuisvesting, zijn er andere baten zoals gemeentelijke en andere subsidies, maar ook inkomsten uit rente en beleggingen. Door (maatregelen tegen) de krimp en overheidsbezuinigingen lopen deze inkomsten terug.<sup>46</sup>

### **3. Juridische en bekostigingsaspecten van fluctuerende leerlingaantallen**

Dalende leerlingenaantallen leiden tot krimpende budgetten. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) *Bekostiging funderend onderwijs bij dalende leerlingaantallen* van maart 2013 tracht het IBO te komen tot beleidsvarianten en maatregelen waarmee de kwaliteit en doelmatigheid van het funderend onderwijs bij krimp geborgd blijven en waar mogelijk worden vergroot bij gelijkblijvend of lager budgettair beslag. Het IBO signaleert de volgende grote en complexe uitdagingen: hoe de kwaliteit van het onderwijs te behouden (kleine scholen hebben een groter risico om zwak te zijn), hoe het onderwijs voldoende toegankelijk te houden (in termen van reisafstand en diversiteit), hoe de inzet van financiële middelen op macro-niveau doelmatig in te zetten (kleine scholen kosten per leerling significant meer).<sup>47</sup>

#### *Kostenremanentie*

De krimp doet zich tot dusver vooral gevoelen in het primair onderwijs, maar zal de komende jaren ook in het voortgezet onderwijs doorzetten. De VO-raad vindt het zorgelijk dat het debat over krimp zich lijkt te beperken tot het primair onderwijs alsof, volgens de VO-raad geheel ten onrechte, de gevolgen voor het voortgezet onderwijs nog wel meevallen. In sommige regio's zoals Zuid- en Midden-Limburg is de krimp ook in het voortgezet onderwijs al goed merkbaar.<sup>48</sup>

Het primair onderwijs kent een fijnmazig netwerk van scholen, zowel geografisch als in termen van denominatie. De reisafstand van huis naar school is relatief klein, zeker in vergelijking met andere landen. Een school met minder dan 145 leerlingen ontvangt een kleinscholentoeslag om zelfstandig exploiteerbaar te zijn. Op een kleine school is

45 Het advies zal betrekking hebben op voorschoolse educatie, het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Meer hierover: <http://www.onderwijsraad.nl/actueel/agenda/onderwijsachterstandenbeleid/item5127>.

46 Veel gemeenten hebben forse bezuinigingen aangekondigd op het terrein van de ‘sociale subsidies’. Zomaar een voorbeeld: voorpaginanieuws in Dagblad De Limburger van 16 augustus 2013, *Mes in ‘sociale’ subsidies. Professionele instellingen op het gebied van onderwijs, welzijn en zorg worden fors gekort*. Diverse Limburgse gemeenten hebben de desbetreffende instanties schriftelijk op het hart gedrukt na 2015 geen financiële verplichtingen aan te gaan die zijn gebaseerd op gemeentelijke subsidie. Redenen zijn bezuinigingen bij de gemeenten zelf en de verschuiving van overheidstaken naar de gemeenten, zonder volledige financiering.

47 IBO rapport 2013, a.w. Het speciaal onderwijs blijft in dit rapport buiten beschouwing.

48 Brief gedateerd 30 mei 2013 van het bestuur van de VO-raad aan de Vaste Kamercommissie OCW, *Krimp in het voortgezet onderwijs*, met kenmerk 13U.232566.JHda.

bijgevolg de bekostiging per leerling significant hoger dan op een grote school. De kleinscholentoeslag leidt er ook toe dat (te) kleine scholen in stand worden gehouden, terwijl kleine scholen kwalitatief kwetsbaar zijn. In feite compenseert het bekostigingssysteem kleine scholen voor een ondoelmatig kleine schaal. Middelbare scholen hebben veelal een bovenlokale functie, waardoor zij in het algemeen groot genoeg blijven om als school exploitabel te zijn zonder aanvullende middelen. Het voortgezet onderwijs kent ook geen extra bekostiging voor kleine scholen. Maar dalende leerlingenaantallen bemoeilijken wel het blijvend kunnen aanbieden van een divers onderwijsaanbod van goede kwaliteit, er ontstaat te veel kleinschalige versnippering in termen van schoolsoorten en de differentiatie daarbinnen. Ook dit heeft kwaliteits- en exploitatierisico's.<sup>49</sup> In hoeverre voldoet het bekostigingssysteem om bij krimp de (verwachte) stijging van de kosten per leerling te accommoderen? Die vraag is voor het primair en voortgezet onderwijs aan de orde gesteld in een tweetal onderzoeken in juni 2011, waarvan de voornaamste bevindingen hier worden vermeld.<sup>50</sup> Centraal staat dat bij krimp de kosten per leerling toenemen. De leerlingendaling kan immers niet direct worden vertaald in minder (duur) personeel en/of minder schoolgebouw. In het primair en voortgezet onderwijs is de bekostiging van scholen gebaseerd op het aantal leerlingen op 1 oktober van het vorige schooljaar (t-1). Zolang de krimp voortduurt, hebben schoolbesturen dus hogere inkomsten per leerling. Dat zegt alleen niet zo veel, want de lasten per leerling nemen onevenredig toe. Het verschijnsel kostenremanentie, te weten het verschil tussen snel teruglopende baten en relatief langzaam teruglopende lasten, is voor schoolbesturen in krimpgebieden een aanhoudend probleem.<sup>51</sup>

De onderzoeken wijzen uit dat schoolbesturen er in de regel niet of onvoldoende in slagen om de kostenremanentie over een langere periode op te vangen. Zo ligt hun focus bij het bezuinigen op de lasten voor exploitatie. Het effect van deze maatregelen is echter verwaarloosbaar klein, omdat het aandeel kosten voor exploitatie erg laag is. Plannen om tot personeelsreductie over te gaan, waar het personeel met circa 80% verreweg het grootste aandeel vormt in de kosten, blijven veelal beperkt tot een vacaturestop en de wens dat via natuurlijk verloop de kosten beheersbaar zijn en blijven. Maar verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd en onzekerheid over de opbrengsten van pensioen door de crisis, leiden ertoe dat ouder en dus duurder personeel langer aanblijft. Noodzakelijke maar pijnlijke maatregelen in de personele sfeer worden (te) lang uitgesteld door financiële reserves aan te spreken en incidentele baten te benutten. Ontslag wordt in de regel als allerlaatste middel ingezet, wat met de huidige cao's overigens ook niet eenvoudig en snel is te realiseren. Ook zijn er (te) hoge verwachtingen van de samenwerking met andere schoolbesturen en andere (markt)partijen om kostenvoordelen te realiseren. Ten slotte werken schoolbesturen aan imagoverbetering om meer leerlingen te trekken. De maatregelen die schoolbesturen treffen zijn in grote mate eenvormig en overwegend gericht op de korte termijn, zo tonen de onderzoeken. De krimp houdt echter aan. Dalende leerlingenaantallen zullen uiteindelijk leiden tot een krimpend onderwijsaanbod. Wat zijn hiervan de gevolgen voor de toegankelijkheid, diversiteit en kwaliteit van het funderend onderwijs?

49 IBO rapport 2013, p. 13.

50 Zie noot 35.

51 *Kostenremanentie bij scholen voor primair onderwijs in krimpgebieden*, p. 6.



### *Scholensluiting*

Als een basisschool gedurende drie achtereenvolgende jaren niet meer voldoet aan de instandhoudingsnorm, komt de sluiting ervan in beeld. Voor het primair onderwijs heeft elke gemeente een eigen opheffingsnorm, afhankelijk van het aantal leerlingen per vierkante meter in de gemeente (artt. 153 en 154 Wpo).<sup>52</sup> Die opheffingsnorm is geen strikt gegeven, scholen onder de opheffingsnorm kunnen vrij eenvoudig de dans ontspringen. Eerstens kan binnengemeentelijk de opheffingsnorm variëren, afhankelijk van het bebouwingskarakter en de bevolkingsdichtheid (art. 155 Wpo). Voor het landelijk gedeelte kan bijvoorbeeld een lagere opheffingsnorm gelden en voor het stedelijk gedeelte een hogere opheffingsnorm. Het bevoegd gezag met meerdere basisscholen onder zich, al dan niet binnen een of meer gemeenten, kan de gemeentelijke opheffingsnorm(en) ontlopen met toepassing van de gemiddelde schoolgrootte systematiek (art. 157 lid 1-2 Wpo). Een te kleine school kan dan worden gecompenseerd door andere scholen behorende tot hetzelfde bevoegd gezag. Het is ook mogelijk dat meerdere schoolbesturen een samenwerkingsovereenkomst sluiten om gebruik te maken van de gemiddelde schoolgrootte systematiek (art. 157 lid 3 Wpo). Verder ontsnapt de enige basisschool van een richting binnen een afstand van 5 kilometer aan de gemeentelijke opheffingsnorm ingeval de school meer dan 50 leerlingen telt (art. 153 lid 4 Wpo). Als het gaat om de enige openbare school binnen een straal van 10 kilometer, geldt zelfs bij minder dan 50 leerlingen de gemeentelijke opheffingsnorm niet (art. 154 lid 5 Wpo). Ten slotte kan de basisschool worden 'omgezet' in een nevenvestiging van een andere basisschool, waarmee de bekostiging van de exploitatie en de huisvesting intact blijft (artt. 84a en 85 Wpo).<sup>53</sup>

Als absolute ondergrens voor de instandhouding van een basisschool geldt 23 leerlingen (art. 154 Wpo), maar zelfs daarop zijn nog uitzonderingen mogelijk. Artikel 157a Wpo regelt de discretionaire bevoegdheid van de minister om op verzoek van het bevoegd gezag een school met minder dan 23 leerlingen toch in stand te houden, indien a) deze basisschool in stand kan worden gehouden door het instrument van de gemiddelde schoolgrootte, b) de onderwijskwaliteit voldoende is, c) er perspectief is op een toename van het aantal leerlingen tot op of boven de opheffingsnorm van 23 leerlingen binnen afzienbare tijd, en waarbij d) de aanwezigheid van andere scholen in de omgeving wordt meegewogen. De samenwerkingsschool, waarin openbaar en bijzonder onderwijs binnen een school naast elkaar voortbestaan, zou in krimpgebieden een goede oplossing kunnen bieden. Echter, het vereiste van artikel 17d Wpo dat een school eerst met opheffing moet worden bedreigd om een samenwerkingsschool te mogen stichten, bewerkstelligt dat in dunbevolkte gebieden met een lage gemeentelijke opheffingsnorm de scholen hiervoor naar maatstaven van financiële doelmatigheid en onderwijskwaliteit te laat in aanmerking komen.

52 Sluiting van de basisschool vindt voor het bijzonder onderwijs plaats door beëindiging van de bekostiging en voor het openbaar onderwijs door opheffing (art. 153 Wpo).

53 Satter en Van Midden, a.w., p. 49-53. Als alternatief voor een nevenvestiging wordt wel gekozen voor een tijdelijke dislocatie, waarvoor het bevoegd gezag overigens geen aanvullende bekostiging van de rijksoverheid voor de exploitatie ontvangt en de bekostiging van de huisvesting is beperkt tot de extra m<sup>2</sup> die de hoofdvesting tekort komt voor het huisvesten van alle leerlingen. Een dislocatie in stand houden is dus erg duur.



Als wij ons vervolgens realiseren dat basisscholen met minder dan 145 leerlingen een toeslag ontvangen als tegemoetkoming in de relatief hogere exploitatiekosten, zijn er vanuit het perspectief van de bekostiging weinig prikkels om kleine scholen te sluiten. Daar gaat wel verandering in komen. In zijn beleidsvisie van 29 mei 2013 kondigt de staatssecretaris aan dat (niet eerder dan) per 1 augustus 2016 de kleinescholentoeslag zal worden vervangen door een toeslag op samenwerken en fusies waarbij de schoolbesturen in krimpgebieden meer ruimte krijgen om zelf in regionaal verband oplossingen te vinden voor de spreiding en toegankelijkheid van het onderwijs.<sup>54</sup> De beleidswijziging is Kamerbreed goed ontvangen, maar de christelijke partijen zien hierin een verdere teloorgang van de vrijheid van onderwijs en de leefbaarheid van de kleine kernen, ofschoon aan de wettelijke opheffingsnormen niet wordt getornd. Een wetsvoorstel zou rond de jaarwisseling worden aangeboden. Het is nog geen gelopen race.<sup>55</sup>

Voor kleiner wordende scholen in het voortgezet onderwijs geldt een eenvoudiger wettelijk regime. Er is geen bekostigingsprikkel in de vorm van een kleinescholentoeslag. De bekostiging van een school eindigt als deze gedurende drie aaneengesloten jaren niet het vereiste aantal leerlingen heeft dat voor het desbetreffende schooltype geldt (artt. 107-109 Wvo). Schoolbesturen kunnen zelf besluiten of zij een vestiging sluiten omdat bijvoorbeeld de inschrijvingen zodanig teruglopen dat de kwaliteit van onderwijs niet meer gegarandeerd kan worden. Daarvoor is geen toestemming nodig van de minister of de gemeente.<sup>56</sup> De praktijk laat echter zien dat het vertrek van een middelbare school vanwege onvoldoende leerlingen veel weerstand kan ontmoeten van leerlingen, ouders en de gemeente.

Op grond van artikel 11 sub c Wet medezeggenschap op scholen (WMS) moet een scholensluiting in het funderend onderwijs door het bevoegd gezag aan de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad – (G)MR – voor advies worden voorgelegd. Het schoolbestuur zal de sluiting presenteren als noodzakelijk uit oogpunt van financiële doelmatigheid en verbetering van de onderwijskwaliteit. Hoewel de (G)MR een voorgenomen sluiting niet kan tegenhouden, sijpelt binnenschools verzet algauw door naar buiten. Het kan voor een schoolbestuur heel moeilijk worden om hierover de regie te houden. Het is daarom van belang om personeel, leerlingen, ouders en stakeholders van buiten de school vroegtijdig mee te nemen in het proces. Al biedt ook dat geen garantie op een soepele gang van zaken, zoals de casus hierna laat zien.

#### *College (Nova) Rolduc*

De sluiting van het College Rolduc op de locatie Holz, gemeente Kerkrade, trok landelijk veel aandacht. Door de sluiting verdween het laatste stukje van het VWO – te weten de onderbouw – uit de gemeente en werd dit samengevoegd met het nabijgelegen

54 *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs, 29 mei 2013*, p. 13-14.

55 Kamerdebat van 27 juni 2013 waarvan in diverse media verslag is gedaan.

56 TK 2012-2013, 2758, Aanhangsel van de Handelingen, antwoorden van staatssecretaris Dekker van 8 juli 2013 op vragen van Kamerleden Jadnanansing en Ypma (beiden PvdA) van 21 juni 2013 naar aanleiding van het artikel *Gegoochel met scholen* in het Haarlems Dagblad van 19 juni 2013. In het antwoord van de staatssecretaris wordt ook aangegeven dat voor de sluiting/opheffing van een middelbare school evenmin overeenstemming is vereist in het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen. Meer over het RPO in deze bijdrage onder paragraaf 4, *Hoe de krimp het hoofd te bieden*.

Charlemagne College, vlak over de gemeentegrens. Daarover is veel onrust geweest tussen 2008 – toen de Stichting Voortgezet Onderwijs Parkstad Limburg (SVO | PL) in haar masterplan de sluiting aankondigde, te beginnen met de bovenbouw per 1 augustus 2009 tot najaar 2012. De sluiting riep namelijk een tegenbeweging op, het initiatief College Nova Rolduc door de hiervoor in het leven geroepen Stichting Voortgezet Onderwijs Kerkrade (SVOK). Een citaat van hun website:

*Op 31 oktober 2011 heeft Stichting Voortgezet Onderwijs Kerkrade bij de minister een aanvraag ingediend om in Kerkrade voortgezet onderwijs aan te mogen bieden. Daarbij kreeg de stichting steun van de gemeente Kerkrade. De stichting stelt zich ten doel om al het mogelijke te doen teneinde per 1 augustus 2012 aantrekkelijk onderwijs aan te kunnen bieden aan de jeugd van Kerkrade en omgeving. Dit op een neutrale grondslag in een school die de naam draagt College Nova Rolduc.*

Bij besluit van 11 januari 2012 heeft de minister van OCW het verzoek van SVOK afgewezen om de scholengemeenschap College Nova Rolduc voor bekostiging in aanmerking te brengen. Hangende de juridische procedures tegen dit besluit is er over deze kwestie overleg gevoerd in de Tweede Kamer en is er op initiatief van de minister een bemiddelingstraject gestart onder leiding van de provincie.<sup>57</sup> Voor die bemiddeling zouden de uitkomsten van een onafhankelijk onderzoek naar de opties voor het behoud van AVO-VWO onderwijs in de gemeente Kerkrade richtinggevend zijn. Onderwijl zou SVO | PL de voorgenomen sluiting met een jaar uitstellen. De gemeente Kerkrade en de Provincie Limburg droegen samen voor circa € 600.000 bij in de kosten van het onderzoek en het openhouden van de school.<sup>58</sup> Het onderzoek wees uit dat het niet verantwoord is om het onderwijsaanbod op de locatie Holz na 1 augustus 2013 nog langer in stand te houden. Ik citeer uit de aanbiedingsbrief van 30 oktober 2012, ondertekend door de gemeente Kerkrade, SVOK en SVO | PL:<sup>59</sup>

*De financiële gevolgen van het nog langer in de lucht houden van de locatie Holz zijn – ook op middellange termijn – dermate groot, dat niet handelen niet alleen zou getuigen van slecht onderwijsbestuur, maar ook een bedreiging vormt voor de kwaliteit van het resterende onderwijs in Kerkrade en voor het overige onderwijs in Parkstad.*

Weinig later bekrachtigde de Afdeling bestuursrechtspraak bij uitspraak van 20 februari 2013 het besluit van de minister van 11 januari 2012.<sup>60</sup> Volgens de uitspraak heeft de minister zich terecht op het standpunt gesteld dat de scholengemeenschap niet voldoet aan de stichtingsnorm van 732 leerlingen, bedoeld in artikel 65 lid 1-2 Wvo. Aan dat standpunt moet de minister de uitkomst van een indirecte meting ten grondslag leggen,

<sup>57</sup> Zie onder meer Tweede Kamer 2011-2012, 31289, nr. 116.

<sup>58</sup> Persbericht provincie Limburg van 16 maart 2012 getiteld *Alternatieven voor voortgezet onderwijs Kerkrade*; Nota van Toelichting bij ontwerpbesluit nr. 12Rb041 gemeente Kerkrade, met onderwerp *Toekomst voortgezet onderwijs Kerkrade; stand van zaken en te nemen besluiten*, 13 juni 2013.

<sup>59</sup> Raadsinformatiebrief van 30 oktober 2012 met onderwerp *Informatie onderwijsaanbod Holz* en Rapport BMC aan Provincie Limburg getiteld *Onderzoek naar de haalbaarheid van havo- en vwo-eindonderwijs in Kerkrade*, oktober 2012.



zoals de Wvo en de Regeling voorzieningenplanning voorschrijven. Dat de scholengemeenschap 430 aanmeldingen (directe meting) heeft ontvangen, doet daar niet aan af. Ook laat de wet niet toe om van de toepasselijke stichtingsnorm af te wijken ten faveure van het burgerinitiatief.

#### 4. Hoe de krimp het hoofd te bieden?

Het is niet de bedoeling hier om een uitputtend overzicht te geven van de juridische (on)mogelijkheden om de krimp het hoofd te bieden. Bij wijze van introductie wordt in algemene zin ingegaan op enkele mogelijkheden van samenwerken. Daarna wordt een tweetal casus belicht. De eerste casus betreft de gewijzigde toepassing van de fusietoets in het licht van de *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs* van 29 mei 2013. De andere casus gaat over het herordenen van de bestaande brede scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs in onderwijsdomeinen voor Beroepsonderwijs, HAVO/MAVO en VWO (+) binnen de gemeente Maastricht.

##### *Samenwerken*

Samenwerking tussen schoolbesturen alsook tussen schoolbesturen en marktpartijen vindt steeds meer plaats. Daarmee worden inhoudelijke en financiële synergievoordelen beoogd, mede als reactie op krimp en bezuinigingen. Denk aan de vorming van brede scholen, integrale kindcentra en expertisecentra voor speciaal onderwijs en zorg, dikwijls in speciaal daarvoor te realiseren nieuwbouw. In krimpgebieden komen deze initiatieven veelal op als alternatief voor de (voorgenomen) sluiting van een aantal verspreid liggende kleine scholen en andere kindvoorzieningen.

Bij de op- en inrichting van een samenwerking tussen partners die verschillend gefinancierd worden – publiek/publiek dan wel publiek/privaat – en (mede daardoor) gebonden zijn aan verschillende wet- en regelgeving ten aanzien van bijvoorbeeld kwaliteitseisen, huisvesting, arbeidsvoorwaarden, governance, staatssteun en aanbesteding, medezeggenschap en toezicht, privacy, fiscaliteiten en dergelijke, spelen tal van juridische vragen waarop geen pasklare antwoorden voorhanden zijn maar die telkens maatwerk vereisen. Voor de samenwerking tussen primair onderwijs, kinderopvang en peuterspeelzaal heeft adviesbureau Berenschot drie bestuurlijk-juridische modellen beschreven.<sup>61</sup> Deze zijn *licht*, *intensief* of *integraal* naar gelang partijen een minder/meer inhoudelijke en minder/meer duurzame samenwerking beogen en daarbij wel/geen autonomie wensen/mogen afstaan aan bijvoorbeeld een nieuw op te richten rechtspersoon. De modellen kunnen ook worden beschouwd als groei modellen. Een blauwdruk bestaat niet, stelt het rapport. Belangrijke knelpunten zijn de schotten die wet- en regelgeving, waaronder met name ook cao's, tussen de partners opwerpen om te komen tot één organisatorische en inhoudelijke integratie.

De NVOR symposiumbundel 2010 getiteld *Beroepsonderwijs op het snijvlak van VMBO en MBO* behandelt de juridische en organisatorische aspecten van samenwerking op het

60 ABRS 20 februari 2013, zaaknummer 201205921/1/A2, AB 2013/109 m.nt. P.W.A. Huisman en S. Philipsen.

61 Berenschot, *Primair onderwijs – kinderopvang – peuterspeelzaal. Een onderzoek naar de bestuurlijk juridische vormgeving van samenwerking*, 19 november 2010.

terrein van de gezamenlijke uitvoering van niveau 1 en 2 opleidingen door VMBO scholen en MBO instellingen. Vanwege 'selectieve krimp' lopen de leerlingenaantallen in de (basis)beroepsgerichte leerweg scherp terug: leerlingen kiezen hier steeds minder voor.<sup>62</sup> Daardoor neemt de bedrijfsmatige noodzaak toe om strategieën te bedenken om dit onderwijs aantrekkelijker te maken en kostenefficiënt aan te bieden.<sup>63</sup> In dit kader worden wettelijke en niet-wettelijk geregelde samenwerkingsvormen nader beschouwd, waarbij vier hoofdvormen worden onderscheiden: a) de verticale scholengemeenschap conform de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB), b) bestuurlijke samenwerking zoals een fusie van de rechtspersonen die een of meer VBMO scholen en een ROC in stand houden of een personele unie van de bestuurders in de deelnemende rechtspersonen, c) de geregelde vorm van het aanbieden van MBO onderwijs door een VMBO school in samenwerking met de MBO instelling (de assistentenopleiding niveau 1 en VM2-trajecten) en d) de niet geregelde aanschuifvariant waarbij een leerling na het VMBO daar gehuisvest blijft en een opleiding volgt die wordt verzorgd door het MBO. Ieder van deze samenwerkingsvormen heeft verschillende gevolgen voor onder meer de inrichting van de medezeggenschap en de arbeidsvoorwaarden. Een belangrijke conclusie is dat de eigen sectorwetten tekortschieten om alle praktische en juridische knelpunten die zich voordoen in samenwerkingsverbanden op de genoemde en andere terreinen op te lossen. Er is ook hier duidelijk behoefte aan sectoroverstijgende wet- en regelgeving waarin de mogelijkheden worden verruimd voor verticale en horizontale samenwerking.<sup>64</sup>

In verband hiermee zijn de bevindingen van de commissie Van der Touw in het rapport *Ruimte voor ontwikkeling* van 17 juni 2013,<sup>65</sup> met een actieplan voor de ontwikkeling van HBO Centres of expertise en MBO Centra voor innovatief vakmanschap, op onderdelen ook relevant voor het primair en voortgezet onderwijs. De commissie constateert dat veel samenwerkingsinitiatieven in de kiem worden gesmoord, niet zozeer vanwege reële juridische obstakels maar vanwege onzekerheid en koudwatervrees over wat er wel en niet mag binnen de bestaande wet- en regelgeving. Die onduidelijkheid zou er met name zijn op het terrein van onderwijs en financiën. Er ontstaat onzekerheid over de juiste interpretatie van wet- en regelgeving en de samenwerkingspartners weten niet hoe ze verder moeten. Men wil vooraf precies weten wat kan, uit angst later te worden afgestraft door bijvoorbeeld de Onderwijsinspectie of de Belastingdienst. Door te kiezen voor veilig, hanteert men strakkere kaders dan daadwerkelijk nodig is.<sup>66</sup> Nieuwe en

62 Op selectieve krimp zal straks ook demografische krimp volgen, die in bepaalde regio's ook al voor andere soorten voortgezet onderwijs geldt.

63 R. van Schoonhoven, 'Tussen tafellaken en servet? Over de niveau 1 en niveau 2 opleidingen op het snijvlak van vmbo en mbo', In: M. Laemers (red.), *Beroepsonderwijs op het snijvlak van vmbo en mbo*, Symposiumbundel Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2010, Deel 30 in de serie *Onderwijsrecht* van de NVOR, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 30-33.

64 A. Wigger, 'Samenwerken in het beroepsonderwijs', In: M. Laemers (red.), a.w., p. 55-86.

65 Aanbevelingen van de commissie Van der Touw, *Ruimte voor ontwikkeling. Actieplan: Centres of expertise en Centra voor innovatief vakmanschap, de weg naar succesvolle publiek-private samenwerking in het beroepsonderwijs*, p. 9-10.

66 Onzekerheid en koudwatervrees zijn mogelijk ook een reactie op recente 'bekostigingsmisstanden' in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, zoals de casus *Amarantis* waarop bij Kamerbrief van 19 april 2013 (*Versterking bestuurskracht onderwijs*) de volgende maatregelen zijn aangekondigd: versterken governance en financieel beheer, vergroten sensitiviteit voor schaalgrootte en menselijke maat, integratie van financieel toezicht en toezicht op onderwijskwaliteit, interventiemogelijkheden van de minister.

innovatieve vormen van samenwerking komen daarom maar mondjesmaat tot stand. Daarbij betekent samenwerken tussen onderwijsinstellingen ook dat de concurrent een partner wordt. Dat vergt een grote omslag, want denken in het eigenbelang is funest voor de samenwerking.

Met het oog op de krimp kondigt staatssecretaris Dekker in zijn beleidsvisie van 29 mei 2013 aan dat enkele van de hiervoor genoemde belemmeringen voor samenwerking straks mogelijk tot het verleden gaan behoren. Aan de vraag naar meer regelruimte voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs, met name ook ten aanzien van de bestedingsmogelijkheden van de bekostiging voor brede en buitenschoolse activiteiten, wil de staatssecretaris tegemoetkomen door experimenten mogelijk te maken, waarvan een ontschotting tussen cao's waardoor het mogelijk wordt combinatiefuncties te creëren, onderdeel kan uitmaken. Voor experimenten die resulteren in intensieve samenwerkingsarrangementen hoort dan een integrale verantwoording in de vorm van een aangepast toezichtkader. Verder zouden in het grensgebied met België experimenten gewenst zijn waarbij schoolbesturen de kinderen vanaf 2,5 jaar in België naar school laten gaan – bij wijze van alternatief voor dure kinderopvang in Nederland – en zij vanaf 4 jaar instrumen op een Nederlandse school.<sup>67</sup>

Samenwerken al dan niet in de vorm van een nieuwe rechtspersoon – in de regel een stichting, vereniging of coöperatieve vereniging – vindt niet alleen vrijwillig plaats. Ingevolge de Wet passend onderwijs dienen, als eerder aangegeven, de schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs uiterlijk 1 november 2013 regionale samenwerkingsverbanden passend onderwijs te hebben opgericht.<sup>68</sup> De vergelijking met een gedwongen huwelijk dient zich aan: bij en krachtens de wet is bepaald dat de bevoegde gezagen moeten samenwerken, op welke terreinen, binnen welke regio en binnen welke juridische randvoorwaarden. Wel zijn zij relatief vrij gelaten in de keuze voor de rechtsvorm van de op te richten rechtspersoon en de bestuurlijke inrichting daarvan. Mits uiteraard de rechtspersoon samenwerkingsverband passend onderwijs in staat zal zijn om de wettelijke doelstelling van een passend onderwijsaanbod voor alle leerlingen binnen de regio te bereiken. Deze doelstelling komt tot uitdrukking in het ondersteuningsplan en de uitvoering daarvan, waarop de Onderwijsinspectie zal gaan toezien.<sup>69</sup> De grondwettelijke vrijheid van inrichting heeft weer sterk aan waarde ingeboet.

De stand per 27 september 2013 is dat 49 samenwerkingsverbanden passend onderwijs zijn opgericht voor het primair en voortgezet onderwijs samen.<sup>70</sup> Dit betekent dat binnen circa één maand nog 101 samenwerkingsverbanden tot stand moeten komen. Het is geen eenvoudige opgave om met de regionale 'concurrent' – zelfs al zoekt men elkaar ook vrijwillig steeds vaker op voor bestuurlijke afstemming en synergievoordelen – een intensieve samenwerking te moeten aangaan waarbij een deel van de bestuurlijke autonomie en de bekostiging aan een nieuwe rechtspersoon moet worden overgedragen. Onderwerpen als het bestuursmodel, de besluitvorming, wel of geen werkgeverschap en

67 *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs*, a.w., p. 7-8, 14.

68 Zie noot 42.

69 Integraal toezicht op de samenwerkingsverbanden in het primair en voortgezet onderwijs, goedgekeurd door de staatssecretaris van OCW op 15 juli 2013, Staatscourant 24447, 3 september 2013.

70 Overzicht formeel opgerichte samenwerkingsverbanden op [www.passendonderwijs.nl](http://www.passendonderwijs.nl), laatst door mij geraadpleegd op 12 oktober 2013.

het elkaar kunnen aanspreken en/of sanctioneren in geval de doelstellingen van het ondersteuningsplan niet worden behaald en er meerkosten ontstaan die voor rekening komen van de deelnemende schoolbesturen, geven begrijpelijkerwijs veel aanleiding tot discussie en soms stagnatie van het proces. Daarbij komt dat per 1 augustus 2014 ook de landelijke verevening aanvangt die voor sommige regio's inhoudt dat de budgetten voor extra ondersteuning aan zorgleerlingen structureel zullen worden gekort. De onderlinge solidariteit staat dus van aanvang af sterk onder druk, want jemens elkaar zullen de samenwerkingspartners pijnlijke maatregelen moeten nemen.

Hoewel de krimp en de verevening in het kader van passend onderwijs ontwikkelingen zijn die los van elkaar staan, vallen zij in de tijd samen en hebben zij ook gezamenlijk een dubbele impact op de financiële armslag van veel schoolbesturen. Op de samenwerking die schoolbesturen met elkaar en met andere (markt)partijen al dan niet vrijwillig aangaan, ligt derhalve een forse financiële taakstelling terwijl een aanmerkelijke kwaliteitsverbetering wordt beoogd die investeringen vraagt. Het is lastig balanceren tussen wat schoolbesturen aankunnen en wat er van ze gevraagd wordt.

#### *Heroriënteren op de fusietoets*

Op 1 oktober 2011 zijn de Wet fusietoets in het onderwijs (Stb. 2011, 95) en de Regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs (Stcrt. 2011, 13592) in werking getreden. Vanuit de doelstelling 'bevorderen dat onderwijsinstellingen zich op menselijke maat organiseren' is de fusietoets gericht op het beperken van de bestuurlijke schaal (het aantal scholen dat bestuur onder zich heeft) en de schaalgrootte van de onderwijsinstelling (het aantal leerlingen dat een school heeft).<sup>71</sup> De fusietoets houdt in dat de plannen voor een scholenfusie (samenvoeging scholen onder één bevoegd gezag) en een bestuurlijke fusie (samenvoeging bevoegde gezagen) vooraf ter toetsing worden voorgelegd aan de minister of staatssecretaris afhankelijk van de onderlinge portefeuillevreiding.<sup>72</sup> De verantwoordelijk bewindspersoon, voor het funderend onderwijs thans de staatssecretaris, wordt hierin geadviseerd door de Commissie Fusietoets Onderwijs (CFTO).

Aan welke criteria moet de fusieaanvraag worden getoetst? De minister kan op basis van artikel 64c lid 1 Wpo aan de fusie goedkeuring onthouden indien als gevolg van de fusie er een significante belemmering is van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, zowel qua richting als qua pedagogisch-didactische aanpak binnen het voedingsgebied van de te fuseren scholen of rechtspersonen. Artikel 19 van de Regeling fusietoets kadert de beoordelingsvrijheid van de minister in en bepaalt wat *in ieder geval* moet worden verstaan onder een 'significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod'. De Regeling fusietoets laat daarmee ruimte voor andere interpretaties. Voor een bestuurlijke fusie in de zin van artikel 17 Wpo, resulterend in een samen-

71 T. Barkhuysen en M. Claessens (1), *Fusies in het primair, speciaal en voortgezet onderwijs: handvatten bij de toepassing van de fusietoets*, In: School en Wet, februari 2013, p. 12-13 en T. Barkhuysen en M. Claessens (2), *Fusies in alle lagen van het onderwijs: praktische en juridische handvatten bij de toepassing van de fusietoets*, NALL 2013, p. 1-38.

72 Ingevolge art. 64a lid 2 Wpo zijn de volgende fusies niet onderworpen aan ministeriële goedkeuring ('fusietoets'): een scholenfusie waarbij minder dan 500 leerlingen betrokken zijn en een bestuurlijke fusie, met uitzondering van de samenwerkingschool, waarbij minder dan 10 scholen betrokken zijn. Wel moet voor iedere fusie een fusie-effectrapportage worden opgesteld.

werkingsbestuur van openbaar en bijzonder onderwijs, geldt daarbovenop een verzwaarde eis. De minister *moet* op basis van artikel 64c lid 2 Wpo aan een bestuurlijke fusie van openbare en bijzondere scholen de goedkeuring onthouden, indien daardoor de continuïteit van het openbaar of het bijzonder onderwijs niet gehandhaafd kan blijven en door de fusie een (of meer) betrokken school (scholen) moet worden opgeheven of niet meer in aanmerking komt voor bekostiging. Het bevoegd gezag dient daarom met leerlingenprognoses aan te tonen dat die scho(o)l(en), los van de fusie, binnen een termijn van zes jaar dreigt te worden opgeheven of niet meer te worden bekostigd.

In de tussentijdse evaluatie over de fusietoets in het onderwijs van december 2012 geeft de CFTO in algemene zin aan dat het blijkens de wetsgeschiedenis haar taak is om rekening te houden met situationele en regionale factoren bij fusies, waaronder afstanden of mogelijke diversiteit in het aanbod in landelijke gebieden versus stedelijk of verstedelijkt gebied. De CFTO constateert dat er politieke en beleidsmatige aandacht is voor de situatie in krimpgebieden en dat het thema leeft bij schoolbesturen die fusies aanvragen. De volgende passage laat in algemene zin de terughoudendheid zien van de CFTO bij aanvragen voor bestuurlijke fusies in krimpregio's:

*Verskillende schoolbesturen beroepen zich op 'krimp' als rechtvaardigingsgrond. Bij nader onderzoek blijkt vaak, dat deze krimp niet zo ernstig is als gedacht. In verschillende gevallen zijn schoolbesturen prima in staat om door het nemen van beperkte maatregelen, zoals het tijdig laten afvloeien van enkele leerkrachten, een oplossing te vinden voor de uitdaging van de krimp en is onduidelijk wat een bestuurlijke fusie en het verlies van bestuurlijke autonomie en keuzevrijheid in een plattelandsg gebied aan waarde toevoegt.*

Ook wijst de CFTO op het domino-effect dat – zonder tussenkomst van de rijksoverheid – leidt tot een zichzelf versterkend proces van schaalvergroting in het onderwijs, doordat kleinschalige schoolbesturen in een lokale onderwijsmarkt, die steeds meer wordt gedomineerd door professionele en grootschaliger besturen, het gevoel krijgen ook te moeten fuseren.<sup>73</sup>

Barkhuysen en Claessens constateren in hun evaluatie van één jaar Wet fusietoets dat de fusietoets een preventieve werking heeft. Onderwijsinstellingen zouden daardoor op voorhand afzien van fuseren, ook als fuseren op goede gronden wel nodig of wenselijk zou zijn. Hun kritiek op de werking van de fusietoets is bijvoorbeeld dat de keuzevrijheid nog te veel als een heilig huisje wordt gezien en 'ten koste gaat van de onderwijskwaliteit'. Ik citeer:<sup>74</sup>

*Weliswaar is het kiezen tussen twee mogelijke kwaden, maar wanneer een fusie kan bewerkstelligen dat het risico op krimp van leerlingenaantallen wordt ondervangen, zou dit naar ons idee voorrang moeten hebben op de eis van keuzevrijheid. In dit verband roepen wij de minister op om het door hem aangekondigde onderzoek naar de werking van de fusietoets in krimpgebieden verder uit te breiden. Dit onderzoek zou mogelijk moeten leiden tot een bijstelling van de (wettelijke) fusietoetscriteria.*

73 Tussentijdse evaluatie over de fusietoets in het onderwijs, Commissie Fusietoets Onderwijs, december 2012, p. 25.

74 Barkhuysen en Claessens (1), a.w., p. 18.



Deze oproep vond onlangs gehoor bij staatssecretaris Dekker. In zijn beleidsbrief van 29 mei 2013 geeft hij aan dat samenwerking op regionaal niveau in krimpgebieden juist moet worden gestimuleerd om de kwaliteit van het onderwijs voor de toekomst zo goed mogelijk te kunnen borgen. Ingeval er binnen vijf jaar sprake is van een leerlingendaling in een gemeente of regio van vijftien procent of meer en er door de fusie geen schoolbestuur ontstaat met dertig (primair onderwijs) of twintig (voortgezet onderwijs) scholen of meer, zal geen advies meer nodig zijn van de CFTO en zal de minister de fusie alleen procedureel beoordelen. Als wel een advies van de CFTO nodig is, kan een leerlingendaling binnen vijf jaar van minimaal 7,5 procent een expliciete rechtvaardigingsgrond zijn om een fusie toe te staan. Voor samenwerkingsscholen in dunbevolkte gebieden met leerlingendaling zal de eis vervallen dat een van de betrokken scholen met opheffing wordt bedreigd. Verder staat de staatssecretaris voor dat fusievoornemens van verschillende schoolbesturen worden opgenomen in regionale plannen die voor advies aan de CFTO worden voorgelegd. Daardoor zouden afzonderlijke toetsen per fusie komen te vervallen. Een voorstel tot wetswijziging is thans in voorbereiding.<sup>75</sup>

#### *Anticiperen op nieuwe fusietoets*

Van belang hier is dat de staatssecretaris reeds bij besluit van 27 juni 2013 op de aanvraag fusietoets voor een bestuurlijke fusie tussen de Stichting jong Leren en de Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland op die zopas aangekondigde wetswijziging anticipeert. De staatssecretaris passeert daarmee het advies dat de CFTO op 27 mei 2013 uitbracht.<sup>76</sup>

De Stichting jong Leren is statutair gevestigd in Maastricht en heeft veertien scholen voor openbaar en algemeen bijzonder basisonderwijs in Maastricht en omgeving onder zich. De Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland is statutair gevestigd in Cadier en Keer en heeft tien scholen voor katholiek basisonderwijs onder zich in het Zuid-Limburgse Heuvelland. De voorgenomen fusie van de beide onderwijsstichtingen kwalificeert als een bestuurlijke fusie in de zin van artikel 17 Wpo. De beide middelgrote onderwijsstichtingen willen fuseren om aan de krimp het hoofd te kunnen bieden. De CFTO heeft negatief geadviseerd over de fusieaanvraag, maar de staatssecretaris legt dat advies naast zich neer. Evenals de CFTO is de staatssecretaris van oordeel dat aan de limitatieve eisen van artikel 64c lid 2 Wpo niet is voldaan. Met de fusie wordt namelijk niet voorkomen dat voor 1 oktober 2016 scholen van de beide stichtingen zullen worden opgeheven of niet meer voor bekostiging in aanmerking zullen komen. Door te fuseren worden enkele scholen van de Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland eerder met sluiting bedreigd, doordat de opheffingsnorm na de fusie uitkomt op een hoger leerlingenaantal. Vijf scholen van de Stichting jong Leren worden ook zonder de fusie op korte termijn met opheffing bedreigd.

Voor de staatssecretaris zijn echter de bijzondere omstandigheden van de fusieaanvraag aanleiding om een belangenafweging te maken over de *toepassing* van die limitatieve

<sup>75</sup> *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs*, p. 11-12.

<sup>76</sup> Besluit van 27 juni 2013 van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, referentienummer 525957, gepubliceerd op [www.duo.nl](http://www.duo.nl).



goedkeuringsgrond. Die bijzondere omstandigheden zijn er met name in gelegen dat de bestuurlijke fusie zich voordoet in Zuid-Limburg, 'waar in ernstige mate sprake is en nog geruime tijd sprake zal zijn van demografische krimp', die blijkens de aanvraag het belangrijkste motief vormt voor de fusie. Van belang is dat er een regionaal beleid is ontwikkeld om het onderwijsaanbod zo goed mogelijk over de regio te spreiden binnen en buiten de gemeenten, met daarbij het verbeteren van de slagkracht en de bestuurskracht door bestuurlijke schaalvergroting van relatief kleine schoolbesturen.

Op basis van de stukken, waaronder in ieder geval de fusie-effectrapportage, staat voor de staatssecretaris vast dat zonder de fusie de kwaliteit van het totale onderwijsaanbod dat door de beide schoolbesturen in stand wordt gehouden, te zeer onder druk komt te staan door de leerlingendaling in de regio. Ik citeer de volgende principiële overweging van de staatssecretaris:

*Duurzame kwaliteitsborging is het belangrijkste motief voor de fusie en dat belang weegt voor mij zwaarder dan het algemene belang van het tegengaan van schaalvergroting, het behoud van keuzevrijheid en het in stand houden van het duale onderwijsaanbod met de scheiding tussen openbaar en bijzonder onderwijs.*

De staatssecretaris besluit dan dat hij artikel 64c lid 2 Wpo niet op deze fusieaanvraag zal toepassen, waarna hij overgaat tot het beoordelen van de vraag of de voorgenomen fusie leidt tot een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, artikel 64c lid 1 Wpo. Volgens de Regeling fusietoets is daarvan sprake als de rechtspersoon die door de fusie ontstaat, een marktpositie van meer dan 50% heeft in de gemeente of gemeenten waar de rechtspersoon scholen in stand houdt, zonder dat daarvoor een aannemelijke rechtvaardigingsgrond aanwezig is. Ook op dit punt komt de staatssecretaris tot een andere conclusie dan de CFTO. De CFTO is uitgegaan van het marktaandeel per gemeente waar de nieuwe rechtspersoon scholen in stand houdt. Maar volgens de staatssecretaris is voor de beoordeling leidend wat na de fusie het marktaandeel wordt in het *totaal* van de gemeenten waarin de gefuseerde rechtspersoon scholen in stand houdt. Dat marktaandeel is 32,5% en dus beneden de norm.

Aldus heeft de fusieaanvraag van de Stichting jong Leren en de Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland er nipt van kunnen profiteren dat de staatssecretaris voor de beoordeling van fusieaanvragen door schoolbesturen in krimpregio's een nieuwe weg is ingeslagen. Juridisch gezien is het evenwel opmerkelijk dat de staatssecretaris ervoor heeft gekozen om artikel 64c lid 2 Wpo buiten toepassing te laten, terwijl de aangekondigde beleidswijziging zeer pril is en de wetgever nu aan zet is. Artikel 64c lid 2 Wpo is een sta-in-de-weg voor fusieaanvragen als die van de Stichting jong Leren en de Stichting Katholiek Onderwijs Mergelland – samen verder onder de naam Stichting Kom Leren – aangezien deze bepaling blijkens de woorden 'verleent slechts goedkeuring' geen beleidsruimte biedt ingeval niet aan de criteria is voldaan. Met de specifieke noden van schoolbesturen in krimpgebieden is, zo blijkt, in het wetgevingsproces onvoldoende rekening gehouden.



*Van brede scholengemeenschappen naar onderwijsdomeinen*

In Maastricht, een florerende studentenstad maar de afname van leerlingenaantallen op basis- en middelbare scholen zet er evengoed door, zal het voortgezet onderwijsland- schap binnen enkele jaren ingrijpend veranderen, zo volgt uit de notitie *Onderwijs Ont- wikkeling Maastricht (OOM)* van 27 september 2012.<sup>77</sup>

De Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (LVO) is het bevoegd gezag van de in Maastricht gevestigde brede scholengemeenschappen Porta Mosana College, Sint Maar- tenscollege en Bonnefantencollege, die zich ieder in een ander deel van de stad bevin- den. Iedere scholengemeenschap biedt VMBO tot en met VWO aan met eigen onder- scheidende kenmerken. Zo heeft het Sint Maartenscollege een gymnasiumafdeling, ver- zorgt het Porta Mosana College tweetalig onderwijs en richt het Bonnefantencollege zich meer op kunstzinnige vorming. Naast deze drie scholengemeenschappen is er de Bernard Lievegoedschool voor de bovenbouw van het Vrije schoolonderwijs, eveneens onder de vlag van het LVO. Daarnaast zijn er een OPDC als bovenschoolse zorgvoor- ziening en een zelfstandige Praktijkschool. Het aantal locaties voor voortgezet onderwijs in Maastricht bedraagt daarmee 9. Voor het voortgezet onderwijs bekleedt het LVO bin- nen de gemeente Maastricht een monopoliepositie. De nieuwe plannen treffen dus in beginsel alle middelbare scholieren woonachtig in Maastricht en deels ook middelbare scholieren van buiten Maastricht.<sup>78</sup>

Als gevolg van de krimp en een jaarlijks sterk wisselende fluctuatie van aanmeldingen op de bestaande scholengemeenschappen, waardoor er tijdelijk zowel ruimtegebrek als leegstand ontstaat, is het jaarlijks financieel tekort tussen 1,5 en 2 miljoen euro. Dit tekort zal bij ongewijzigd beleid verder oplopen en vormt een bedreiging voor de onderwijskwaliteit. In de komende jaren treden veel docenten uit, maar door dalende leerlingenaantallen is er geen ruimte om nieuwe docenten aan te trekken. Enerzijds is er sprake van overformatie op basis van het aantal leerlingen en de daarbij horende bekostig- ting, anderzijds ontstaat er een tekort aan docenten in bepaalde vakken. Om deze redenen heeft de directie van het cluster LVO-Maastricht aangekondigd per schooljaar 2015-2016 het bestaande onderwijsaanbod te herverdelen over vier onderwijsdomeinen – Beroepscollege (VMBO enz. inclusief Praktijkonderwijs),<sup>79</sup> HAVO/MAVO, VWO(+) en de Vrije school – op vier verschillende locaties in de stad.

Op deze manier wil LVO-Maastricht de expertise voor ieder schooltype bundelen en kunnen de klassen voor ieder schooltype groter worden, wat kostenefficiënt is en zou resulteren in een kwaliteitsimpuls ondanks de krimp. Ook wordt binnen ieder domein nadrukkelijk(er) de aansluiting en samenwerking gezocht met het bedrijfsleven en ver- volgopleidingen. LVO-Maastricht kiest daarmee niet langer voor specialisatie (profile- ring) tussen de verschillende scholengemeenschappen maar voor differentiatie (keuze- mogelijkheid in vakkenaanbod) binnen één domein, met uitzondering van het Vrije schoolonderwijs. Straks maakt dus niet langer de leerling een keuze voor de school die hem aanspreekt, passend bij zijn niveau, maar is enkel bepalend het niveau waarvoor hij

77 LVO-Maastricht, *Onderwijs Ontwikkeling Maastricht*, 27 september 2012. Verder te noemen: OOM.

78 Het LVO heeft scholen voor voortgezet onderwijs in heel de provincie Limburg; de ontwikkelingen in Maastricht staan onder leiding van de afdeling LVO-Maastricht.

79 Volgens OOM, a.w., p. 15, zal het OPDC bij een van de domeinen worden ondergebracht, weliswaar met een herkenbare 'eigen' plek voor deze kwetsbare groep leerlingen.



in groep 8 van de basisschool geschikt wordt bevonden. Bijgevolg zal er binnen de gemeente Maastricht geen keuzevrijheid meer zijn voor leerlingen en hun ouders. Buiten Maastricht houdt LVO overigens wel nog brede scholengemeenschappen in stand. De realisatie van vier onderwijsdomeinen, waarvoor intern (management, medezeggenschap en ouders) en extern (basisonderwijs en gemeente) draagvlak is gezocht vooraleer het principebesluit te nemen, brengt juridisch nog het nodige teweeg. In de beleidsnotitie OOM worden de volgende juridische aandachtspunten benoemd: medezeggenschap, BRIN-structuur en bekostiging, denominatie (de bestaande brede scholengemeenschappen zijn algemeen bijzonder, openbaar en katholiek) en namen, overleg met de Onderwijsinspectie, huisvesting (renovatie en/of nieuwbouw) en de mogelijkheid dat het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO, art. 72 Wvo) moet worden aangepast omdat het plan gevolgen kan hebben voor de scholen in de regio.<sup>80</sup> Opmerkelijk is wel dat personele gevolgen niet wordt genoemd. Overigens verplicht de Wvo niet tot deelname aan een RPO, maar aan niet deelnemen zijn wel nadelen verbonden. Het RPO betekent namelijk een versoepeling van de regels rond de planning van onderwijsvoorzieningen. Denk aan de vorming van nevenvestigingen, nieuwe afdelingen en het verplaatsen van vestigingen. Als men in het RPO overeenstemming bereikt, is geen toestemming meer nodig van de minister.<sup>81</sup> Bij uitspraak van 17 augustus 2011 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat een bevoegd gezag dat niet deelneemt aan het RPO en een nieuwe onderwijsvoorziening wil realiseren buiten het RPO om, de (zwaardere) stichtingsprocedure moet volgen.<sup>82</sup>

De laatst op de website van LVO-Maastricht geplaatste update van de plannen is gedaateerd 13 maart 2013. Deze update meldt dat naar aanleiding van de reacties van ouders er voor de drie domeinen Beroepscollege, HAVO/MAVO en VWO (+) mogelijk een of meer extra instroomlocaties komen om de overgang straks soepeler en gelijkmatiger te laten verlopen. Reeds in de beleidsnotitie van 27 september 2012 is opgemerkt dat de bereikbaarheid van de scholen – van negen naar vier locaties – minder zal worden. Door te kiezen voor meerdere instroomlocaties kunnen brugklassers dichterbij huis starten en komt er meer tijd om te bepalen welk onderwijsniveau het beste bij de leerling past. Als de brugklassers vervolgens doorstromen naar het definitieve domein, zal dat in grotere groepen tegelijk gebeuren. Verder zijn er in de lokale media berichten verschenen over de beoogde domeinlocaties en nieuwbouw. Volgens Dagblad De Limburger van 9 oktober 2013 verwacht de gemeente Maastricht begin 2014 te weten waar in de stad middelbare scholen gevestigd worden of blijven. De gemeente zou, aldus het krantenartikel, van 70.000 vierkante meter nu terug willen naar 50.000 vierkante meter in de toekomst.<sup>83</sup>

De herschikking die het OOM voor ogen heeft, past volgens mij in de lijn die het IBO rapport heeft uitgezet. Namelijk dat er in het voortgezet onderwijs op *afdelingsniveau* een verband is tussen kwaliteit en omvang: niet alleen hebben kleine afdelingen een grotere kans om als zwak of zeer zwak beoordeeld te worden, maar ook is deze relatie sterker naarmate het niveau van de afdeling hoger is, zoals het VWO+. Het kwaliteits-

80 OOM, a.w. p. 16-17.

81 TK 2012-2013, 2758, zie noot 55.

82 Satter en Van Midden, a.w., p. 65-68.

83 Dagblad De Limburger van 9 oktober 2013, *Herindeling van scholen rond januari duidelijk*.



risico bij (te) kleine afdelingen zou liggen in hun levensvatbaarheid en de oplossingen die scholen hiervoor kiezen. Er worden bijvoorbeeld ook leerlingen geplaatst die er eigenlijk niet thuishoren. Ook wordt een te groot vakkenaanbod in stand gehouden, terwijl de omvang van de afdeling zich daar niet meer voor leent.<sup>84</sup> Een initiatief als OOM kan in theorie ook door meerdere schoolbesturen worden gerealiseerd, maar concurrentieoverwegingen bemoeilijken dit wel. Juist de monopoliepositie van LVO binnen de gemeente Maastricht maakt het mijns inziens mogelijk dat deze gemeentebrede herschikking van de grond kan komen.

## 5. Slotbeschouwing

Het geven van onderwijs is vrij, behoudens overheidstoezicht en van overheidswege nader te stellen eisen, met inachtneming van de vrijheid van richting voor het bijzonder onderwijs. We hebben gezien dat de onderwijsvrijheid van schoolbesturen op vele terreinen door gedetailleerde wet- en regelgeving is ingeperkt. Die beperkingen zijn (min of meer) dezelfde voor het openbaar en het bijzonder onderwijs, welke beide gelijkelijk en volledig worden bekostigd door de overheid. De overheid heeft daarmee een belangrijk instrument in handen om te sturen op de kwaliteit, toegankelijkheid en diversiteit (keuzevrijheid) van het onderwijs. In deze bijdrage ben ik nagegaan of deze sturing wel past voor schoolbesturen in het funderend onderwijs die te maken hebben met krimp. Dit vraagstuk is overigens relevant voor vrijwel alle schoolbesturen in het funderend onderwijs, aangezien de krimp zich in heel Nederland voordoet.

Dalende leerlingenaantallen leiden tot minder bekostiging en hogere kosten per leerling. Wanneer de krimp langere tijd aanhoudt, is de financiële rek eruit en zullen ingrijpendere maatregelen nodig zijn dan – weliswaar ook nuttige – besparingen op met name exploitatie en huisvesting. Aan scholensluiting en ontslag van personeel valt op enig moment niet te ontkomen. We hebben echter gezien dat op een aantal gebieden de huidige wet- en regelgeving, waaronder ook cao's, knellen en zelfs averechts werken, dusdanig dat maatregelen die noodzakelijk zijn uit oogpunt van financiële doelmatigheid en behoud van onderwijskwaliteit, niet of te laat worden genomen. Daarbij speelt zeker ook een rol dat pijnlijke maatregelen zowel binnen als buiten de school heftige tegenkrachten kunnen oproepen.

Het (grond)wettelijk stelsel van regels voor het stichten, opheffen en samengaan van scholen is tot dusver primair gericht geweest op een goede geografische spreiding en behoud van onderwijs van de verschillende erkende richtingen. Weliswaar worden scholen met te weinig leerlingen om zelfstandig exploiteerbaar te zijn met opheffing bedreigd, maar de onderwijswetten bieden veel mogelijkheden om daar onderuit te komen. Basisscholen met minder dan 145 leerlingen krijgen een kleinescholentoeslag, die in de huidige tijd wordt gezien als een perverse bekostigingsprikkel. Over het geheel genomen werken de bestaande regels conserverend op de bestaande verhoudingen en zijn ze niet toegerust op krimp. Dit terwijl er goede redenen zijn om meer dynamiek binnen het onderwijsveld te stimuleren. Ontwikkelingen als krimp maar ook secularisering van de maatschappij, de toegenomen nadruk op onderwijskwaliteit, passend onder-

84 IBO rapport 2013, p. 28-29, 34-35.

wijs en de vraag naar integratie van onderwijs en andere kindvoorzieningen zoals kinderopvang en jeugdzorg vragen om meer regelruimte voor schoolbesturen.

In de *Beleidsvisie leerlingendaling in primair en voortgezet onderwijs* van 29 mei 2013 ontvouwt de staatssecretaris zijn plannen om scholen en gemeenten te ondersteunen bij de krimpuitdagingen waar zij voor staan. Volgens deze plannen komt de kleinescholentoeslag (niet eerder dan) per 1 augustus 2016 te vervallen in ruil voor financiële prikkels om samenwerking en fusie te stimuleren. De fusietoets in zijn huidige vorm gaat onbedoeld het samengaan van kleine scholen van verschillende schoolbesturen tegen. Daarom zal voor (veel) bestuurlijke fusies in krimpregio's de fusietoets komen te vervallen of slechts een procedurele invulling krijgen. Ook zal een sterke leerlingendaling een rechtvaardigingsgrond voor fusie worden. Schoolbesturen krijgen daardoor meer mogelijkheden om regionaal tot afspraken te komen. Die mogelijkheden worden voorts vergroot door ruimere bekostigingsmogelijkheden te creëren voor brede schoolse en buitenschoolse activiteiten. Daar waar nu nog de wet- en regelgeving veel schotten optrekt tussen onderwijssectoren onderling alsook tussen onderwijs en andere partijen die een intensieve samenwerking bemoeilijken, zullen in de toekomst experimenten met nieuwe fusievormen mogelijk worden gemaakt. Parallel hieraan heeft de staatssecretaris aangegeven te komen met een wetsvoorstel voor richtingvrije planning, waardoor het onderwijsaanbod een andere inkleuring zal gaan krijgen.

Het is een ambitieuze agenda waarmee de staatssecretaris aan veel van de gesignaleerde knelpunten tegemoet wil komen. Maar vooralsnog is het toekomstmuziek aangezien de aangekondigde wetswijzigingen eerst dienen te worden uitgewerkt en de parlementaire besluitvorming nog moet plaatsvinden. Ook de sectorraden en vakbonden moeten meebewegen om de plannen te doen slagen. Het laatste woord hierover is nog niet gezegd. Dat het de staatssecretaris menens is, illustreert alvast zijn besluit van 27 juni 2013 op de fusieaanvraag van de Stichting jong Leren en Stichting Katholiek Onderwijs Mergeland, bij welk besluit hij anticipeert op de voorgenomen versoepeling van bestuurlijke fusies in krimpgebieden. Het gegeven dat de huidige wet- en regelgeving belemmeringen opwerpt of althans innovatieve maatregelen voor krimpbestendig onderwijs niet stimuleert, wil overigens niet zeggen dat er geen ruimte is. Maatwerk kan in veel situaties wel uitkomst bieden, ook bij tegenwind.

In een krimpende markt liggen er forse uitdagingen voor schoolbesturen om financieel gezond te blijven en toekomstbestendig onderwijs te bieden. Minder leerlingen zullen uiteindelijk leiden tot minder scholen. De uitdaging is om met minder maar grotere scholen te komen tot een divers(er) onderwijsaanbod, qua kleur en onderwijskundige methodiek, en van hoge(re) onderwijskwaliteit.





## Demografische ontwikkelingen en onderwijs

drs. Ilse Bakker i.s.m. drs. Peter Breel

Begin 2008 interviewde ik samen met een collega voor ons magazine Schoolbestuur prof. dr. Pieter Hooimeijer, hoogleraar Sociale Geografie & Demografie aan de Universiteit Utrecht. Wij spraken toen onder andere over krimp, de terugloop van leerlingaantallen en de rol van de overheid. Hoe staat ons land er, vijf jaar na het begin van de financiële en economische crisis, anno 2013 voor? En hoe zien de prognoses eruit?

### Geboorten

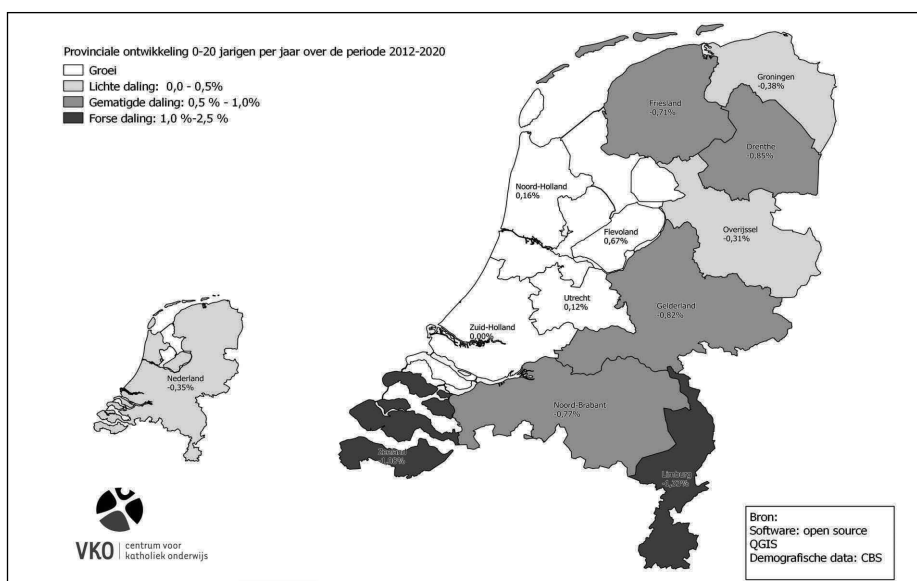
Het aantal geboorten in Nederland is de afgelopen jaren verder gedaald. Sinds de piek van 206.619 geboorten in het jaar 2000 werden er in 2012 ruim 30.000 kinderen minder geboren, een daling van 15% (Bron: CBS). Het gemiddeld kindertal per vrouw is echter in deze periode vrijwel stabiel gebleven, tussen 1,7 en 1,8. De belangrijkste bepalende factor voor het aantal geborenen is de hoeveelheid vrouwen in de vruchtbare leeftijd. Zo werden in de jaren zeventig veel minder vrouwen geboren dan in de jaren zestig. Dit leeftijdscohort 'schuift' door en behoort na gemiddeld dertig jaar zelf tot de groep vrouwen in de vruchtbare leeftijd die weer voor kinderen moet zorgen. Tussen 2000 en 2013 is het aantal vrouwen in de leeftijdsgroep 25 tot 45 afgenomen van 2,47 naar 2,16 miljoen. Minder vrouwen in de vruchtbare leeftijd betekent minder geboorten. Daarnaast spelen tal van elkaar versterkende of tegenwerkende factoren een rol: de economische conjunctuur, maatschappelijke individualisering, het belang dat toegekend wordt aan gezinsrelaties en het ouderschap, et cetera.

Het aantal geboorten is van groot belang voor het onderwijs, pas geboren kinderen bezoeken immers na vier jaar de basisschool en op elf-/twaalfjarige leeftijd wordt het voortgezet onderwijs bezocht. Een continue geboortedaling heeft op korte termijn gevolgen voor het aantal leerlingen dat basisonderwijs gaat volgen. Op middellange termijn zal het aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs dalen. Omdat de pas geboren bevolkingscohorten eerst een aantal jaren moeten verouderen om de schoolgaande leeftijd te bereiken, zal de krimp in het onderwijs gefaseerd verlopen.

### 0-20 jarigen

Er zijn grote regionale verschillen in de ontwikkeling van het aantal geboorten en het vruchtbaarheidsniveau. Dit leidt tot regionale variatie in krimp. In figuur 1 is de ontwikkeling van het aantal 0- tot 20-jarigen in de periode 2012-2020 aangegeven. Dit is de bevolkingsgroep die de basis- en voortgezetonderwijsleerlingen omvat. In Nederland is in die periode sprake van een jaarlijkse krimp van 0,35%. De hoogste daling zal plaatsvinden in Zeeland en Limburg met respectievelijk 1,08% en 1,33% per jaar, een beeld dat iedereen zal herkennen. Zuid-Holland blijft stabiel en Flevoland, Utrecht en Noord-Holland gaan licht stijgen. Een stijging lijkt verbazend maar is te verklaren door de grote kinderrijke (VINEX) woningbouw wijken in stadsregio's als Almere, Amersfoort, Utrecht, Den Haag en Amsterdam.

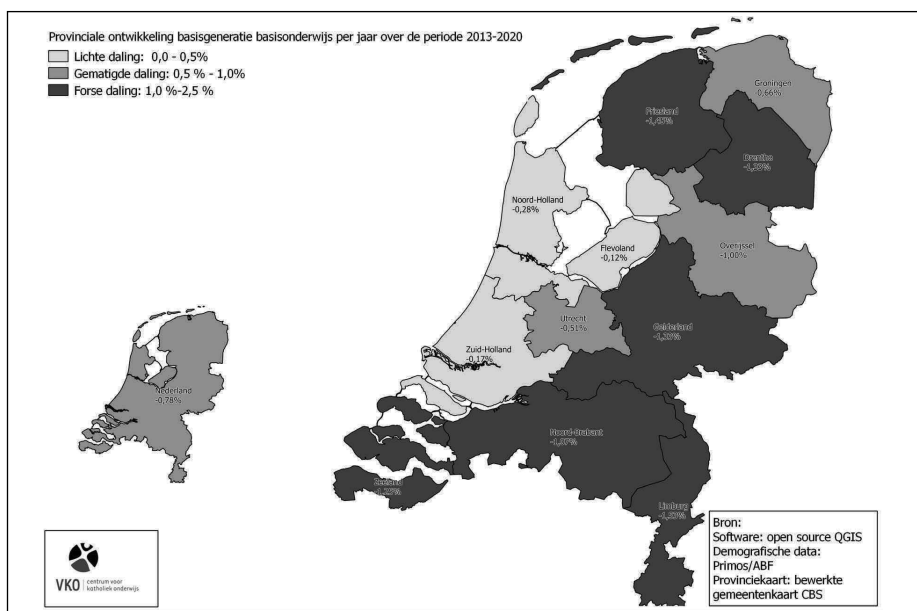




Figuur 1

### Kinderen in de basisschoolleeftijd

Kijken we voor de periode 2013-2020 naar het aantal kinderen in de basisschoolleeftijd (4 t/m 12 jaar), dan ontstaat een ander beeld. De krimp in het basisonderwijs zet de komende jaren in alle provincies door. Opvallend is dat de krimp zich niet meer beperkt tot de periferie, maar zich uit zal breiden tot meer centrale gebieden. Provincies als Overijssel, Gelderland en Noord-Brabant krijgen te kampen met een daling van 1% of meer per jaar. De krimp in de meest verstedelijkte provincies en Flevoland blijft wel beperkt. De gemiddelde krimp in Nederland is 0,75%. In de meeste gebieden treedt na 2020 stabilisatie op.



Figuur 2

### Regionale verschillen

Binnen provincies en regio's kunnen aanzienlijke verschillen bestaan (zie tabel 1). Zo daalt het aantal basisschoolkinderen in de Achterhoek in de periode 2013–2020 met 2,6% per jaar, het dubbele percentage van de provincie Gelderland als geheel. In Noord-Holland zijn ook grote regionale verschillen. De basisgeneratie in de regio Zaanstreek-Waterland daalt veel sterker (1,4% per jaar) dan de totale provincie. Binnen deze regio wordt het gemiddelde laag gehouden door een beperkte krimp in Zaanstad. Zonder Zaanstad zou de krimp 2,4% per jaar zijn, met als uitschieters de gemeenten Oostzaan en Wormerland met een krimp van respectievelijk 4% en 3,7% per jaar. Een groot verschil met de aangrenzende gemeente Amsterdam, daar is de groei de komende jaren nog groot met 1,8% per jaar.

Ook in de agglomeratie Den Haag is sprake van groei tegenover een lichte provinciale daling. De Zuid-Hollandse gemeente Goeree-Overvlakkee daalt met 2% per jaar. Een bekend krimpgebied als Zeeuws-Vlaanderen daalt ook fors met 2% per jaar, terwijl het aantal kinderen in deze regio in de periode 2005–2013 reeds is gedaald met 1,6% per jaar. In Zuid-Limburg is de krimp (1,4%) iets lager dan het provinciale gemiddelde, de sterkste krimp is in het zuiden van Limburg inmiddels achter te rug. Door de sterke regionale variatie kunnen regionaal opererende schoolbesturen te maken krijgen met krimpende, stabiele en groeiende scholen.

Tabel 1: *Ontwikkeling kinderen in basisschoollleeftijd in procenten per jaar*

Regio	Groei / krimp	Provincie	krimp
Achterhoek	-2,6 %	Gelderland	-1,3 %
Zaanstreek-Waterland	-1,4 %	Noord-Holland	-0,3 %
Gemeente Amsterdam	+1,8 %	Noord-Holland	-0,3 %
Agglomeratie Den Haag	+0,5 %	Zuid-Holland	-0,2 %
Gemeente			
Goeree-Overvlakkee	-2,0 %	Zuid-Holland	-0,2 %
Zeeuws-Vlaanderen	-2,0 %	Zeeland	-1,2 %
Zuid-Limburg	-1,4 %	Limburg	-1,5 %

Bron: demografisch cijfermateriaal: CBS

### Praktijk

Veel schoolbesturen ondervinden inmiddels de gevolgen van de krimp. Zuid-Limburg is daarbij de voorloper geweest omdat de krimp daar het eerste en het sterkste was. Besturen lopen tegen diverse knelpunten aan op personeels-, financieel en materieel gebied. Met betrekking tot het personeel wordt vooral geconstateerd dat er weinig ruimte voor personeelsbeleid is, omdat het natuurlijk verloop gelijke tred houdt met de leerlingdaling of zelfs minder snel gaat. Ook de cao biedt onvoldoende ruimte om flexibel met personeel om te kunnen gaan. Besturen hebben duidelijk behoefte aan meer ruimte voor ondernemerschap en minder vaste regelingen.



Op het terrein van de financiën hebben besturen vooral te maken met de zogenaamde remanentiekosten, waarbij de uitgaven niet rechtevenredig meedalen met de inkomsten. Compensatie zou wenselijk zijn. Wanneer een fusie noodzakelijk is, ontbreekt een overgangsregeling voor de materiële vaste voet, terwijl vaak in het begin nog twee gebouwen nodig zijn. Daardoor lopen de besturen aan tegen kosten voor de overgang naar een lager voorzieningenniveau.

Daarnaast werkt de fusietoets op dit moment in sommige gevallen belemmerend om daadwerkelijk de meest wenselijke keuze te kunnen maken.

Besturen zijn goed in staat om zelf, waar mogelijk, al in te grijpen. Zo stemmen veel besturen de personele bekostiging af op het werkelijk aantal leerlingen. Door de T-1 bekostiging is bij krimp financiële ruimte voor de uitvoering van goed personeelsbeleid. Bij nieuwbouw wordt al rekening gehouden met de krimp door te bouwen voor minder leerlingen dan dat er in eerste instantie op school zitten, of bijvoorbeeld door de bouw van schoolwoningen die bij leegstand eenvoudig kunnen worden omgebouwd tot woning. Steeds meer schoolbesturen zoeken samenwerking met andere partijen, zoals woningcorporaties, bedrijven, peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, bijvoorbeeld bij nieuwbouw of voor de verhuur van leegstaande lokalen. Dat laatste lukt overigens in sterke krimpgebieden in tijden van crisis niet altijd.

Intensieve samenwerking tussen scholen en/of schoolbesturen vindt steeds meer plaats. Tussen scholen is dat te zien door te werken met bijvoorbeeld één directie. Tussen besturen is onder andere sprake van samenwerking op het terrein van inkoop, gezamenlijk cursusaanbod, buitenschoolse opvang en in brede scholen. Wanneer de samenwerking goed verloopt en leidt tot meerwaarde, willen besturen vaak de stap naar een formelere vorm van samenwerking of fusie maken. Het belangrijkste doel daarbij is het aanbieden van kwalitatief goed onderwijs door professionalisering en meer efficiency. Hierdoor kan men beter sturen op het behoud van een gevarieerd onderwijsaanbod in (kleine) kernen. Waar dat niet meer mogelijk is, kan vervolgens worden gezocht naar de beste oplossing die recht doet aan de diversiteit en wensen van de ouders. Paradoxaal genoeg is het juist de fusietoets die dit probeert tegen te houden omdat door schaalvergroting en een te groot marktaandeel de diversiteit in het gedrang zou komen, terwijl dat dikwijls juist de reden is van besturen om wél te fuseren.







## Krimp in de praktijk in Zeeuws-Vlaanderen

Gerard Langeraert en Ronny van den Broecke

In de afgelopen jaren is het aantal jongeren in Zeeuws-Vlaanderen sterk afgenomen en deze trend zal zich in de komende jaren verder doorzetten. Dit heeft grote gevolgen voor het aantal leerlingen, de bekostiging, kwaliteit en bereikbaarheid van het basis-, voortgezet, middelbaar en hoger beroepsonderwijs in de regio Zeeland en specifiek in ons Zeeuws-Vlaamse land.

De afgelopen vijf jaar zijn in opdracht van de Zeeuwse schoolbesturen, de gemeenten, de provincie, enkele ministeries en de maatschappelijke stakeholders stapels onderzoeksrapporten geschreven over hoe we de 'krimpproblematiek' in Zeeland kunnen ombuigen naar toekomstbestendig onderwijs.

Het Zeeuws-Vlaamse land, waar zich het werkgebied van Onderwijsgroep Perspecto bevindt, prijkt in het onlangs verschenen rapport 'Grenzen aan kleine scholen' van de Onderwijsraad op de eerste plaats als 'topkrimpgebied' (-28% in de afgelopen tien jaar). Een ereplaats waar we niet trots op zijn! Wel een gegeven waar we als Onderwijsgroep motivatie en inspiratie uit putten om de krimpproblematiek op te pakken als 'kans' en 'uitdaging'.

Tijdens het symposium op 29 november 2013 willen wij u graag informeren over de wijze waarop wij deze uitdaging in het Zeeuws-Vlaamse land oppakken én welke kansen we zien. Tevens zullen wij vanuit onze 'krimppraktijk' uw aandacht vragen voor knelpunten, fricties, wettelijke en juridische problemen.

Om u ter voorbereiding op onze presentatie een goed beeld te schetsen van de krimpproblematiek in het Zeeuws-Vlaamse, hebben wij ervoor gekozen om een aantal onderdelen uit de 'Maatschappelijke Kosten – Baten Analyse – Zeeuws-Vlaanderen' van mei 2013 in te brengen. De integrale benadering van deze MKBA snijdt hout! De opstellers van het rapport hebben namelijk gebruikgemaakt van de meest recente literatuur en onderzoeksrapporten met betrekking tot krimp en krimpproblematiek in Zeeland en specifiek die in het Zeeuws-Vlaamse. We hebben de volgende onderdelen opgenomen:

- a. Conclusies MKBA
- b. Hoofdstuk 4 – Onderwijs.<sup>1</sup>

### Conclusies op hoofdlijnen MKBA-Zeeuws-Vlaanderen – mei 2013

#### Demografie

- Tot 2020 zal, uitgaande van de prognose van de provincie, het aantal huishoudens in Zeeuws-Vlaanderen stagneren. In de periode 2020-2040 daalt het aantal huishoudens fors, zodat in 2040 dat aantal 8,5% lager is dan in 2012.

1 Rafael Saitua en Ellen Schep, *Onderzoek naar de maatschappelijke baten en kosten van beleidsalternatieven op het terrein van wonen en voorzieningen en analyse sectorale economische ontwikkeling*. Het rapport is uitgevoerd door het EIB (Economisch Instituut voor de Bouw) in opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Wonen, Wijken en Integratie. De auteurs hebben toestemming gegeven voor publicatie.





- Naast de daling van het aantal huishoudens is er sprake van een sterke verandering van de samenstelling van de bevolking. Het aantal ouderen neemt sterk toe, terwijl het aantal jongeren fors afneemt.
- De immigratie uit België is sterk toegenomen de laatste jaren. Deze stijging is vooral ingegeven door de uiteenlopende woningprijzen in Zeeuws-Vlaanderen en België. Als de prijsverschillen aanhouden en de migratie in hetzelfde tempo doorzet, zou de krimp zelfs teniet gedaan kunnen worden. Uit de analyse van de demografische ontwikkeling in België blijkt dit een plausibele mogelijkheid. Hier ligt een cruciale onzekere factor voor de ontwikkeling van Zeeuws-Vlaanderen in de komende decennia.
- De regionale overheid kan ook beleid ontwikkelen om de komst van Belgen te bevorderen. Dit kan door het nieuwbouwaanbod aan te passen aan de woningwensen van Belgen en door het verspreiden van informatie over de Zeeuws-Vlaamse woningmarkt.

#### Woningbouw

- Zeeuws-Vlaanderen ziet zich de komende decennia geconfronteerd met een omvangrijke maatschappelijke opgave. Uitgaande van de bestaande nieuwbouwplannen zouden circa 6.300 woningen moeten worden gesloopt. De hiermee verbonden kosten bedragen € 176 miljoen.
- Bij beleidsarme sloop zijn de sloopkosten het laagst, te weten € 65 miljoen, maar ontstaat vooral na 2020 veel leegstand die zich concentreert in het goedkope koopsegment en de socialehuursector. Leegstand brengt ernstige leefbaarheidsproblemen met zich mee.
- Het slopen van de overtollige woningvoorraad zal bij de gegeven demografische prognoses voor een aanzienlijke inspanning en financiële opgave zorgen. Ook bij minder nieuwbouw zullen de inspanningen en kosten hoog zijn. Veel particuliere woningen moeten worden gesloopt.
- De prijsontwikkeling in de woningmarkt laat een uiteenlopend beeld zien. Op de lange termijn dalen de prijzen van het goedkope koopsegment fors, de prijzen van het dure segment laten een bescheiden daling zien.
- In de periode tot 2020 stijgen de prijzen van de dure woningen, omdat de krimp na 2020 plaatsvindt.
- Door de lagere prijzen op lange termijn worden extra huishoudens van buiten de regio aangetrokken. Dit bedraagt circa 1% van het aantal huishoudens in 2040.
- Door minder nieuwe woningen te bouwen kunnen kosten worden gereduceerd. Deze kostenreductie is echter relatief beperkt in relatie met de totale kosten van het slopen van de overtollige woningvoorraad.
- Te strikte beperking van de nieuwbouw kan negatieve gevolgen hebben voor de aantrekkelijkheid van het woonklimaat in Zeeuws-Vlaanderen.
- Selectieve beperking van de nieuwbouw aan de onderkant van de markt lijkt een zinvolle strategie, maar laat onverlet dat serieuze herstructurering onvermijdelijk is.
- De spanning tussen de financiële opgave en de leefbaarheid zou gemitigeerd kunnen worden door een grotere instroom uit België dan in de bevolkingsprognose van de provincie. Ook zou meer gericht beleid kunnen worden ontwikkeld om kansrijke groepen nog sterker voor Zeeuws-Vlaanderen te interesseren.



### Voorzieningen en onderwijs

- Het terugbrengen van het aantal basisscholen tot scholen met minstens 80 leerlingen leidt tot een reductie van 66 naar 46 basisscholen in Zeeuws-Vlaanderen. Dit leidt tot een vermindering van huisvestings- en personeelskosten die de reiskosten en extra huisvestingskosten overtreft. Bovendien zijn grotere scholen minder kwetsbaar en ligt de onderwijskwaliteit vaak hoger. De effecten op de (gepercipieerde) leefbaarheid zijn negatief, maar tijdelijk. In Hulst en Terneuzen leidt concentratie van scholen met minstens 120 leerlingen tot hogere baten. In heel Zeeuws-Vlaanderen leidt concentratie van scholen met minstens 100 leerlingen tot de hoogste financiële baten, maar de verschillen zijn gering.
- Vmbo en mbo zullen door afnemende leerlingenaantallen te maken krijgen met problemen rondom het exploiteren van een gevarieerd aanbod aan opleidingen. Bovendien zijn er problemen met de doorstroming tussen vmbo en mbo. Een geïntegreerd vmbo-mbo in Terneuzen moet tot een groter aanbod en betere kwaliteit leiden. Deze aanpak leidt echter wel tot leegstand in Hulst en Oostburg en mogelijk ook op de huidige locaties in Terneuzen. Ook leidt de aanpak tot aanzienlijke reiskosten voor de leerlingen.
- Het concentreren van voetbalaccommodaties in hoofd- en middenkernen zal leiden tot een reductie van 30 naar 18 voetbalclubs. Dit zal leiden tot lagere kosten voor de gemeente, maar tot hoge reiskosten voor de sporters. Per saldo zijn de maatschappelijke kosten hoger dan de baten. In een nulalternatief waarbij alleen clubs met minder dan vijf teams gefaseerd worden opgeheven, wordt wel een batig saldo gerealiseerd. Actieve concentratie is dus minder voordelig dan het gefaseerd opheffen van kleine voetbalclubs.
- De ouderenzorg zal in de toekomst te maken krijgen met een grote groei van de vraag naar plaatsen met behandeling, onder meer voor dementiepatiënten. Dit zal leiden tot extra personeelsvraag, met name voor verzorgend personeel. Extra capaciteit kan worden geconcentreerd in de huidige 14 kernen of in 6 kleinere kernen. Clustering in de bestaande kernen leidt tot een lagere en bovendien gevarieerdere personeelsvraag. De effecten op bewoners en personeel zijn gemengd. Kleinschalige, gedeconcentreerde zorg sluit beter aan bij de wensen van sommige ouderen en ouder personeel. Wel leidt het tot problemen bij het vormen van homogene groepen en verkiest jonger personeel liever voor een grotere schaal qua werkomgeving. Mantelzorgers ervaren bij een kleinere schaal problemen met het aanbieden van activiteiten.
- De totale vraag naar arbeid zal nog verder stijgen door de toenemende vergrijzing en daarbij behorende zorgvraag. Vooral de vraag naar personeel voor zware zorg zal toenemen. Op korte termijn kunnen bezuinigingen in de thuiszorg leiden tot minder vraag en het overnemen van een deel van de vraag door mantelzorgers en de markt. Op termijn zal de vraag weer toenemen door meer en rijkere ouderen. Er zal steeds meer behoefte komen aan hoger gekwalificeerd personeel en minder aan lager gekwalificeerd personeel.
- Vastgoed dat nu bestemd is voor verzorgingshuiszorg kan deels worden getransformeerd tot verpleeghuiscapaciteit. Indien dit mogelijk is, voorkomt dit kapitaalvernietiging en zo kan een groot deel van de benodigde extra capaciteit worden ingevuld.



- Door afnemende huishoudensgroei, internetwinkels en het afnemen van Belgisch kooptoeisme staat de retail onder druk en krijgt de retail te maken met toenemende leegstand en afnemende vraag naar winkels. Perifere detailhandel kan een extra bedreiging zijn voor de stadscentra als deze qua aanbod concurrerend is met het aanbod in stadscentra.  
Er moet terughoudend met plannen worden omgesprongen. Leegstand kan worden teruggedrongen door het aantrekkelijker maken van het centrum of het verplaatsen van winkels. Ook kan er meer worden ingespeeld op kleinschalige detailhandel.
- De krimp en concentratie van voorzieningen zal leiden tot een veranderende vastgoedvraag en dit zal leiden tot een vraag naar transformatie van overbodig vastgoed. Het gaat om transformatie van verzorgingstehuizen, scholen, sportaccommodaties en mogelijk (tijdelijk) gebruik van goedkope (potentieel lege) koopwoningen om bepaalde groepen (bijvoorbeeld studenten) te huisvesten. Deze transformatievraag zal secuur in beeld moeten worden gebracht. Coördinatie bij de transformatieopgave is belangrijk.

#### Economische ontwikkeling

- Zeeuws-Vlaanderen krijgt door de krimp en vooral de vergrijzing op de langere termijn te maken met een krappe arbeidsmarkt.

## Hoofdstuk 4: Onderwijs

### 4.1 Inleiding voorzieningen

Krimp heeft consequenties voor de vraag en het aanbod van voorzieningen. Het draagvlak voor een aantal voorzieningen kan worden aangetast als er minder mensen zijn die er gebruik van maken. Voor andere voorzieningen neemt door maatschappelijke en demografische ontwikkelingen de vraag juist toe. Wij zullen voor een viertal voorzieningen de maatschappelijke kosten en baten van mogelijke beleidsalternatieven analyseren. Deze voorzieningen zijn:

- onderwijs;
- zorg;
- sport;
- retail.

Deze beleidsalternatieven zullen worden vormgegeven als projectalternatief en een beleidsarmer nulalternatief. Het projectalternatief is grotendeels gebaseerd op scenario 3 van 'Nu 2021, Masterplan Voorzieningen Zeeuws-Vlaanderen' en eventueel aangevuld met regionale plannen.

Per voorziening verschilt de hoeveelheid beschikbare informatie en het detailniveau waarop reeds plannen zijn gemaakt. Bij onvolledige informatie is een kwalitatieve analyse gemaakt.

De bedragen in de analyses van alle voorzieningen zijn gegeven in prijzen van 2013. Bedragen worden gegeven in de contante waarde voor de periode tot 2040. Voor de verdiscontering is gebruikgemaakt van een reële discontovoet van 5,5%. In principe wordt er uitgegaan van clustering van voorzieningen vanaf 2015.



De voorzieningentypen zullen afzonderlijk worden geanalyseerd, maar de plannen zijn onderling samenhangend.

### Voorzieningen en de groei van de Vlaamse immigratie

In de analyse van krimp en voorzieningen is uitgegaan van de provinciale bevolkingsprognose. In deze prognose is geen rekening gehouden met een voortzetting van de huidige trend van immigratie uit België. De meeste Belgen die recent naar Zeeuws-Vlaanderen zijn verhuisd, werken en hebben hun sociale leven nog in België. Ook gaan kinderen nog vaak in België naar school. Op korte termijn zal deze trend waarschijnlijk geen gevolgen hebben voor de krimp in onderwijs en sport. Gezien het feit dat de meeste immigranten van middelbare leeftijd zijn, zal het ook geen gevolg hebben op de vraag naar ouderenzorg. Wel betekent het op termijn extra arbeidspotentieel en een positieve ontwikkeling voor de retail. Als de trend voortzet en er Vlamingen over grotere afstanden gaan verhuizen, is het mogelijk dat zij meer in Zeeuws-Vlaanderen gaan integreren en biedt dit een kans waar bijvoorbeeld sportverenigingen actief op kunnen inspelen.

## 4.2 Basisonderwijs in Zeeuws-Vlaanderen

Tabel 4.1 Aantal leerlingen en basisscholen en gemiddeld aantal leerlingen per school in 2008 en 2012

	Hulst	Sluis	Terneuzen	Zeeuws-Vlaanderen
<b>2008</b>				
Leerlingen	2.385	1.816	4.702	8.903
Scholen	17	22	36	75
Gemiddeld	149	83	134	122
<b>2012</b>				
Leerlingen	2.078	1.639	4.444	8.161
Scholen	17	20	33	70
Gemiddeld	122	82	134	116

Bron: DUO, bewerking EIB

DUO heeft cijfers van alle basisschoolleerlingen in Nederland, inclusief speciaal onderwijs. Tabel 4.1 vergelijkt het aantal basisscholen en basisschoolleerlingen van 1 oktober 2008 en 1 oktober 2012. Het aantal leerlingen nam met 9% af en het aantal basisscholen daalde met 5.

Tabel 4.2 Aantal basisscholen naar grootte op 1 oktober 2012

	Hulst	Sluis	Terneuzen	Zeeuws-Vlaanderen
< 25	1	0	1	2
25 - 50	1	8	0	9
50 - 100	7	7	9	23
100 - 200	4	3	18	25
> 200	4	2	5	11

Bron: DUO, bewerking EIB

Tabel 4.2 geeft het aantal basisscholen naar gemeente en grootte. Uit de tabel blijkt dat in Terneuzen het aantal scholen met minder dan 100 leerlingen relatief gezien het kleinst is. In Sluis hebben 15 van de 20 scholen momenteel minder dan 100 leerlingen en is de gemiddelde schoolgrootte verreweg het kleinst. Ook in Hulst heeft meer dan de helft van de scholen minder dan 100 leerlingen. In Hulst en Sluis spelen problemen met het bereikbaar houden van het onderwijs. In alle gemeenten spelen problemen met denominatieve diversiteit (Scoop, 2011).

Volgens het Masterplan Voorzieningen (Scoop & Hospitality Consultants, 2011) was er voor het basisonderwijs in 2010 een overcapaciteit van 10%.

Ook zijn er steeds meer brede scholen gevormd waarbij allerlei kind- en zorgvoorzieningen zijn geclusterd. Hierbij valt te denken aan scholen, bibliotheken, kinderopvang en het consultatiebureau.

De oude schoolgebouwen zijn gesloopt of hebben een andere bestemming gekregen. In Terneuzen zijn de scholen omgevormd tot woning, wijkgebouw en peuterspeelzaal.

### Weglek naar België

Niet ieder kind tussen de 4 en 12 volgt basisonderwijs in Zeeuws-Vlaanderen. Het verschil tussen de basisgeneratie en het werkelijk aantal leerlingen is de weglek. Deze weglek ontstaat onder meer als leerlingen onderwijs volgen in België of in een andere gemeente buiten Zeeuws-Vlaanderen.

Een belangrijke oorzaak van het verschil tussen het aantal kinderen in Zeeuws-Vlaanderen en het aantal leerlingen op Zeeuws-Vlaamse scholen is de populariteit en goede bereikbaarheid van Belgische scholen. Zowel Nederlandse als in Nederland wonende Vlaamse ouders doen hun kinderen hier naar school.

Uit een rapport van Van Roij (2012) blijkt dat er in het schooljaar 2011/2012 9.123 leerlingen in de basisschoolleeftijd waren van wie er 8.466 regulier (8.115) of speciaal (351) onderwijs in Nederland volgden. Deze aantallen zijn van een schooljaar eerder dan de aantallen uit tabel 4.1:

- 35 kinderen zaten op een medisch kinderdagverblijf
- 567 kinderen volgden regulier basisonderwijs in België en
- 55 leerlingen zaten op het speciaal onderwijs.

Dit betekent dat van de 8.682 leerlingen in het regulier basisonderwijs 6,5% 'weglekt' naar België. Van de 406 leerlingen in het speciaal onderwijs is de weglek 13,5%. De totale weglek naar België is 6,8%.

Van Roij merkt op dat Belgisch basisonderwijs populair is, omdat leerlingen daar vanaf 2,5 jaar terecht kunnen en ouders zo de dure Nederlandse kinderopvang kunnen ontwijken. Sommige kinderen gaan vanaf groep 1 of 3 weer terug naar Nederland. Nederlandse grensdorpen experimenteren met het aanbieden van kleuteronderwijs vanaf 2,5 jaar om zo met België te kunnen concurreren.

De relatieve weglek is het grootst in Hulst en het minst groot in Terneuzen (Roij, 2012). Grensdorpen in Hulst liggen over het algemeen dichterbij Vlaamse bebouwing. In Nieuw-Namen volgt bijna 40% van de kinderen onderwijs in België. Nieuw-Namen grenst direct aan het Vlaamse Kieldrecht. In totaal is de weglek naar België ruim 400 kinderen.

De vraag is of deze cijfers constant zijn of dat er een opwaartse of neergaande trend zichtbaar is. Uit het rapport 'De wederzijdse onderwijsparticipatie van Nederlanders aan het Vlaams onderwijs schooljaar 2010-2011' blijkt dat voor leerlingen met de Nederlandse nationaliteit voor gewoon kleuteronderwijs (groep 1 en 2) geen stijgende lijn zichtbaar is en er na een piek in 2006-2007 weer een daling is ingezet. Het aantal leerlingen uit Nederland wat lager onderwijs (vanaf groep 3) volgt in België is bijna verdubbeld van 582 naar 1.098 leerlingen in de periode 2002-2011. Dit is inclusief leerlingen uit bijvoorbeeld Brabant en Limburg. Er is dus een stijging zichtbaar, maar niet voor de lagere groepen en het is de vraag hoe ver deze nog zal voortzetten.

Relatief gezien volgen meer Nederlandse kinderen kleuteronderwijs in België dan lager onderwijs (ruim 700).

De totale weglek is groter dan de weglek naar België. Een klein deel wordt verklaard doordat het aantal leerlingen van 2011/2012 vergeleken wordt met de basisgeneratie van 2009 en het weglekpercentage van 2011/2012 en er al krimp heeft plaatsgevonden. Verder is er weglek naar scholen in andere gemeenten (bijvoorbeeld speciaal onderwijs). Ook kan de basisgeneratie overschat zijn.

### 4.3 Toekomstige situatie

#### 4.3.1 Aantal leerlingen

Scoop (Scoop, 2011) definieert de doelgroep voor basisonderwijs, ofwel de basisgeneratie als alle leerlingen van 4 tot en met 11 jaar plus 30% van de twaalfjarigen op 1 januari van het schooljaar. De basisgeneratie van het schooljaar 2012/2013 wordt dus gemeten op 1 januari 2013.

De provinciale bevolkingsprognose geeft de volgende prognose van de basisgeneratie voor de drie gemeenten:

Tabel 4.3 Basisgeneratie per gemeente en totale procentuele krimp, 2009-2040

	2009	2020	2030	2040
Hulst	2.596	1.927	1.763	1.638
Sluis	1.949	1.505	1.414	1.294
Terneuzen	5.090	4.114	4.045	3.832
<b>Totaal</b>	<b>9.635</b>	<b>7.546</b>	<b>7.223</b>	<b>6.765</b>

Bron: Provincie Zeeland, bewerking EIB

Als de procentuele weglek gelijk blijft, kan het aantal basisschoolleerlingen voor 2020 worden bepaald.

Er is uitgegaan van een constant weglekpercentage, omdat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om een inschatting te maken van eventuele toename of afname van de weglek.

Tabel 4.4 Aantal basisschoolleerlingen per gemeente in 2012, 2020 en 2040 en totale procentuele afname

Leerlingen	2012	2020	2040	Krimp
Hulst	2.078	1.795	1.527	-26,52
Sluis	1.639	1.333	1.146	-30,07
Terneuzen	4.444	3.760	3.503	-21,18
<b>Totaal</b>	<b>8.161</b>	<b>6.888</b>	<b>6.176</b>	<b>-24,33</b>

Bron: EIB

Uit tabel 4.4 valt op te maken dat het totaal aantal basisschoolleerlingen met bijna 2.000 zal afnemen. Het totaal aantal leerlingen neemt dus met bijna een kwart af. De grootste relatieve krimp wordt verwacht in Sluis, terwijl in Terneuzen de krimp van ruim 20 procent relatief laag is.

#### 4.3.2 Onderwijsplannen

##### Masterplan voorzieningen

In scenario 3 van het Masterplan Voorzieningen (Scoop & Hospitality Consultants, 2011) wordt gestreefd naar het concentreren van basisscholen met minstens 6, maar bij voorkeur 8 groepen in hoofdkernen en middelkernen (minimaal 120, bij voorkeur 160 leerlingen bij 20 leerlingen per klas). Samenwerking met België wordt gezocht.

##### Terneuzen

De gemeente Terneuzen heeft besloten om zich niet te conformeren aan het advies van het Masterplan om scenario 3 toe te passen, maar zal ervoor kiezen om maatwerk per kern of beleidsterrein te leveren om zo in te spelen op regionale behoeften. Er wordt



gestreefd naar een kwaliteits- en bereikbaarheidsplan voor het gehele gemeentelijke onderwijsveld. De problematiek is in Terneuzen het minst acuut. De krimp van de basisgeneratie is het laagst en slechts één school wordt bedreigd door de opheffingsnorm. Er wordt momenteel steeds meer samengewerkt tussen scholen, ook in brede scholen. In enkele kernen hebben recent fusies plaatsgevonden. Wel is er sprake van overcapaciteit in gebouwen. Er is nu sprake van een ruimteoverschot van 8.000 m<sup>2</sup>, hetgeen nadelige financiële consequenties voor de scholen heeft.

### Sluis

In Sluis zal de basisgeneratie met een derde afnemen. De gemeente kent momenteel al een groot aantal *kleine* scholen.

De onderwijsvisie 2012-2026 bevat geen concrete plannen met betrekking tot krimp. Doel van het beleid is om het onderwijs efficiënt en toekomstgericht in te richten waarbij wordt uitgegaan van de *'ideale schoolgrootte'*. Er wordt gewerkt aan een businesscase waaruit de ideale schoolgrootte blijkt. Er wordt naar gestreefd zo veel mogelijk kindvoorzieningen te clusteren in brede scholen en kindclusters. Dit betekent niet per definitie een reductie in het aantal scholen.

### Hulst

Van Hulst is geen onderwijsvisie bekend. Wel wordt ook in Hulst gestreefd naar het creëren van brede scholen. Gemeentelijk beleid kan richting geven, maar uiteindelijk besluiten schoolbesturen zelf tot het al dan niet sluiten van een school. Bij openbare scholen heeft de gemeente de bevoegdheid tot sluiten wel. Indien een school minder leerlingen dan de opheffingsnorm heeft, stopt de overheidsbekostiging.

Kleine scholen ontvangen momenteel een kleinescholentoeslag die hoger is naarmate het aantal leerlingen lager is. Hierdoor ontbreekt een financiële prikkel om scholen samen te voegen.

## 4.4 Nul- en projectalternatief

Voor de MKBA wordt een beleidsarm nulalternatief met een relevant projectalternatief vergeleken. Het nulalternatief is als volgt: de huidige situatie blijft gehandhaafd. Als scholen onder de norm van 23 leerlingen komen, worden deze opgegeven. Leerlingen zullen onderwijs volgen op de meest dichtstbijzijnde school in Nederland.

Voor het projectalternatief worden drie situaties vergeleken:

- Scholen met minimaal 120 leerlingen (conform het masterplan)
- Scholen met minimaal 100 leerlingen (conform de ondergrens uit het advies van de Onderwijsraad)
- Scholen met minimaal 80 leerlingen (uit de onderwijsvisie van de gemeente Sluis en de gemeente Veere, zodat er redelijkerwijs vier groepen kunnen worden geformeerd)
- Voor Sluis is vanwege het groot aantal kleine scholen ook een scenario met minimaal leerlingen doorgerekend.

*Noot:*

Onder de noemer Brede school worden alle initiatieven verstaan waarbij diverse voor-schoolse, vrijetijds, welzijns- en hulpverleningsactiviteiten worden gekoppeld aan de



school. De school kan zo het kloppend hart van de wijk (dorp) worden met alle activiteiten voor kinderen, jongeren en hun ouders.

## 4.5 KBA

In de MKBA worden de kosten van een beleidsarm nulalternatief vergeleken met het projectalternatief. De kosten en baten voor de leefbaarheid worden kwalitatief behandeld.

### 4.5.1 *Uitgangspunten*

Toekomstig aantal scholen

Aan de hand van leerlingenprognoses wordt het toekomstig aantal scholen bepaald. Er is een mogelijke herstructurering van scholen opgesteld. Hierbij is rekening gehouden met de volgende factoren:

- Scholen hebben minimaal 23/120/100/80 leerlingen.
- Bij minder leerlingen worden scholen samengevoegd.
- Grenzen zijn hard.
- Samenvoeging vindt in principe in dezelfde kern plaats.
- Indien samenvoeging in een kern niet kan, gaan de leerlingen naar school in een nabijgelegen kern, indien mogelijk met dezelfde denominatie. Hierbij wordt aangesloten bij huidige stromen (postcodegegevens DUO). Er kan ook onderwijs gevolgd worden in een andere gemeente.
- Leerlingen uit een kern waar een school is en kan blijven, gaan geen onderwijs volgen in een andere kern.
- Voor speciaal basisonderwijs gelden de leerlingennormen niet.

De gemaakte indeling is illustratief. Ook andere keuzen met betrekking tot samenvoeging zijn mogelijk. Het aantal leerlingen per school is bepaald aan de hand van het totaal toekomstig aantal leerlingen per kern en is evenredig verdeeld naar de huidige situatie.

### **Kosten**

De kosten van samenvoeging liggen in leerlingenvervoer, leefbaarheid en huisvestingskosten.

#### *Leerlingenvervoer*

Uit een studie naar scholen en schaalgrootte uit 1990 blijkt dat ongeveer de helft van de leerlingen die meer dan 4 kilometer van een school woont gebruik zal maken van georganiseerd leerlingenvervoer. Er wordt uitgegaan van een gemiddeld bedrag van 2.500 gulden per jaar per leerling. (SCP, 1997). Gecorrigeerd voor inflatie komt dit neer op € 1.867,50. Dit lijkt wat aan de hoge kant. Uit een studie naar georganiseerd leerlingenvervoer in België blijkt dat daar de kosten € 575,65 per kind bedragen.

Hier moet worden opgemerkt dat dit leerlingenvervoer grootschalig is georganiseerd. Volgens de Onderwijsraad wordt er in de praktijk echter weinig gebruikgemaakt van georganiseerd leerlingenvervoer (Onderwijsraad, 2013). In de praktijk regelen ouders dit



meestal zelf. Afstanden zijn klein en de meeste ouders zijn in het bezit van een auto. In dat geval moeten er kosten voor tijd en transport gerekend worden.

Uit onderzoek van het CPB (CPB, 2004) blijkt dat reistijdwaardering uitkomt op € 0,16 per minuut. Brandstofkosten en autokosten zonder accijnzen worden geschat op € 0,128 per kilometer. Hierbij komen ook externe kosten voor autogebruik. Hieronder vallen onderhoud, geluid, CO<sub>2</sub>-uitstoot en veiligheid. Deze zijn geschat op € 0,0055. De totale kosten per kilometer zijn dus € 0,1335.

Bij rit van 5 kilometer (20 kilometer per dag) en 35 minuten per dag, 200 dagen per jaar zijn de kosten per auto € 5.34 voor de auto en € 1.120 voor de tijd.

Volgens Traffic Test is het gemiddeld aantal kinderen per auto 2,2. Hiermee komen de kosten per kind op 751,81 (Traffic Test, 2003). Als de helft van de kinderen gebruikmaakt van leerlingenvervoer en de andere helft door ouders wordt gebracht, komen de gemiddelde kosten per leerling uit op € 663,73. Vervoerskosten vallen onder de woongemeente van de leerling.

#### *Huisvestingskosten*

Een tweede kostenpost zijn huisvestingskosten. Door het samenvoegen van scholen zullen bestaande scholen moeten worden uitgebreid. Dit kan gebeuren door het bijbouwen van ruimten en nieuwbouw.

De ruimtebehoefte is bepaald met de volgende formule:

$$BVO = 200 + 5,03 * \#leerlingen + 1,4 * \text{gecorrigeerde gewichtensom}$$

Er is hierbij uitgegaan van een gecorrigeerde gewichtensom van 3, gebaseerd op het gemiddeld aantal zorgleerlingen in Nederland.

De bouwkosten zijn geschat op € 1000 per m<sup>2</sup>. Er wordt gebouwd op reeds aanwezige grond. De jaarlijkse huisvestingskosten zijn geschat op 4,5% van de bouwkosten. Dit is de som van de huurkosten (3,5%) en de onderhoudskosten (1%).

#### *Kosten van de oude gebouwen*

Het sluiten van scholen zal leiden tot overbodige gebouwen waarvoor al dan geen alternatieve bestemming wordt gevonden. In deze MKBA is aangenomen dat voor 50% van de leegstaande gebouwen een alternatieve bestemming wordt gevonden.

Uit recente voorbeelden blijkt dat scholen worden gebruikt als bijvoorbeeld ontmoetingsplaats of woning. Het is echter ook mogelijk dat geen alternatieve bestemming wordt gevonden, omdat schoolgebouwen niet aan de behoefte van woonconsumenten voldoen en de ruimte in het krimpgebied bijvoorbeeld niet nodig is voor kinderopvang. Bij het verdwijnen van een school en integratie in een andere school komen er kosten van de nieuwe huisvesting bij en verdwijnen de huurkosten van de oude huisvesting. De kosten van het project zijn dus gelijk aan de nieuwe kosten van de huisvesting minus de oude kosten van de huisvesting. De kostenreductie is dus eigenlijk een baat van het project. De reductie in de huurkosten worden als baat opgenomen. Deze WOZ-waarde is gemiddeld € 800 per m<sup>2</sup> (Bosman & Dieleman, 2008) Echter, als er geen alternatief gebruik voor de oude huisvesting is, zijn maatschappelijk gezien de kosten van de oude huisvesting alleen de onderhoudskosten voor het binnenonderhoud, dus geen bedrag



voor de afschrijving en rentekosten van het gebouw zelf, omdat de gebouwen eigenlijk waardeloos zijn. De betaalde huur was in feite een subsidie van de school aan de gebouweigenaar, omdat de school geen alternatieve bestemming had en eigenlijk waardeloos was. Alleen de reductie van de onderhoudskosten worden als baat opgenomen. Ook binnen schoolgebouwen kan sprake zijn van leegstand. Scholen krijgen een rijksbijdrage voor huisvesting naar rato van het aantal leerlingen. Bij overcapaciteit blijven er kosten voor onderhoud en energie, maar daar staat geen extra bijdrage tegenover. Kosten hiervan bedragen € 55 per m<sup>2</sup> (Gemeente Veere, 2012).

### **Baten**

De baten van het projectalternatief zitten in personeelskosten en kwaliteit.

#### *Personeel*

Personeelskosten zijn de grootste kostenpost voor scholen. Scholen krijgen van het Rijk een bijdrage voor de personeelskosten. Deze is gebaseerd op het aantal leerlingen en zorgleerlingen. Kleine scholen (< 145 leerlingen) krijgen extra geld.

Dit betekent dat een extra leerling op een kleine school 0,0320 fte kost. Op een grote school is dit 0,0295 fte. Dit betekent dat het verplaatsten van een leerling van een grote naar een kleine school 0,0025 fte kost op jaarbasis. Bij loonkosten van € 50.000 is dit € 125.

Voor de berekening van de personeelskosten is uitgegaan van 0 zorgleerlingen en een gelijk aantal leerlingen in de onder- en bovenbouw.

#### *Kwaliteit*

De kwaliteitsbaten van clustering van scholen worden kwalitatief behandeld.

### **Fasering**

Er wordt van uitgegaan dat het aantal leerlingen lineair over tijd afneemt. Zodra een school minder leerlingen heeft dan de norm, wordt deze gesloten.

#### *4.5.2 Uitkomsten*

De kosten en baten van het nulalternatief zijn vergeleken met een projectalternatief van minstens 120, 100, 80 en 60 leerlingen en met een alternatieve bestemming voor 0% en 50% van de leegstaande gebouwen.

### **Hulst**

In Hulst zullen in het nulalternatief 2 scholen verdwijnen. Bij minstens 120 leerlingen zijn dit er 8. Bij 100 leerlingen zullen er uiteindelijk 7 basisscholen verdwijnen, bij 80 leerlingen zijn dit er 6. Het aantal benodigde fte in 2040 varieert tussen de 78 en 88.

In het nulalternatief zullen er scholen verdwijnen in Hengstdijk en Terhole. Bij een minimumaantal leerlingen van 120 zal dit ook in Clinge, Graauw, Heikant, Lamswaarde en Nieuw-Namen zijn. In dat geval loopt het aantal te vervoeren leerlingen af van 417 naar 321 in 2040. Bij 80 of 100 leerlingen zullen er wel scholen blijven in Clinge en Heikant. In 2040 zullen 150 leerlingen vervoerd moeten worden.

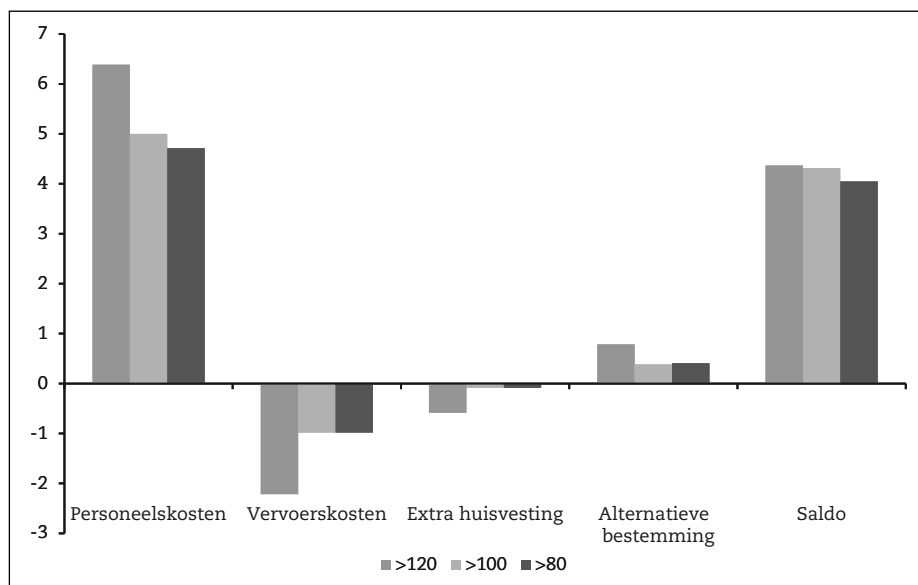
In alle gevallen zijn de kosten van clustering lager dan de baten. De verschillen zijn echter klein. De financiële baten van clustering zijn het hoogst bij 120 leerlingen.

Tabel 4.5 *Uitkomsten nul- en projectalternatief met minstens 80 leerlingen, gemeente Hulst, 2013-2040, netto contante waarde, in euro's, prijzen 2012*

	Nulalternatief	Projectalternatief	Saldo
Personeelskosten	75.254.725	68.870.192	6.384.534
Vervoerskosten	257.141	2.474.605	-2.217.464
Extra huisvesting	288.755	872.782	-584.026
Alternatieve bestemming	179.600	963.083	783.484
Saldo	75.980.222	73.180.662	4.366.527

Bron: EIB

Figuur 4.1 *Kosten en baten vergeleken met het nulalternatief, met 50% van het leegstaande vastgoed herbestemd, gemeente Hulst, 2013-2040, netto contante waarde in mln. euro, prijzen 2012*



Bron: EIB

### Sluis

Bij ongewijzigd beleid zal in Sluis tot 2040 nog 1 van de 20 scholen sluiten. Als scholen alleen meer dan 120 leerlingen mogen hebben, zal dit resulteren in 7 scholen in 2020 en 6 in 2040. Scholen zullen geclusterd zijn in Aardenburg (tot en met 2030), Breskens (2), Oostburg (2), IJzendijke en Sluis. Gemiddeld hebben scholen 190 leerlingen. Leerlingen uit Biervliet (Terneuzen) gaan in IJzendijke naar school.

Bij 80 leerlingen zullen er scholen zijn in Groede, Aardenburg en Schoondijke. De gemiddelde schoolgrootte is 143 in 2020 en 167 in 2040.

Grotere scholen hebben minder personeel nodig. In het nulalternatief zijn in 2040 75 fte nodig. Bij 120 leerlingen is dit 61 (inclusief Biervliet). Bij 80 leerlingen is dit 59 fte.

Leerlingen worden vervoerd als ze niet in hun eigen kern naar school kunnen. In het nulalternatief zijn dit leerlingen uit Zuidzande. Bij 120 leerlingen is er ook geen school meer in Aardenburg (later), Hoofdplaat, Nieuwvliet, Groede, Schoondijke en Retranchement. Bij 80 leerlingen kunnen leerlingen nog geruime tijd onderwijs volgen in Groede en Schoondijke. Het maximaal aantal te vervoeren kinderen is in het nulalternatief 23. Bij 120 leerlingen is dit respectievelijk 412 en 348. Bij 80 zijn deze getallen 209 en 176.

#### *Uitkomsten*

Het projectalternatief met scholen met minstens 80 leerlingen geeft de hoogste baten vergeleken met het nulalternatief. Dit is het geval met én zonder herbestemming van de leegstaande gebouwen. Figuur x geeft een vergelijking van het nul- en projectalternatief waarbij voor 50% van de leegstaande gebouwen een alternatieve bestemming wordt gevonden. De besparing op de personeelskosten overtreft de extra kosten voor vervoer en huisvesting.

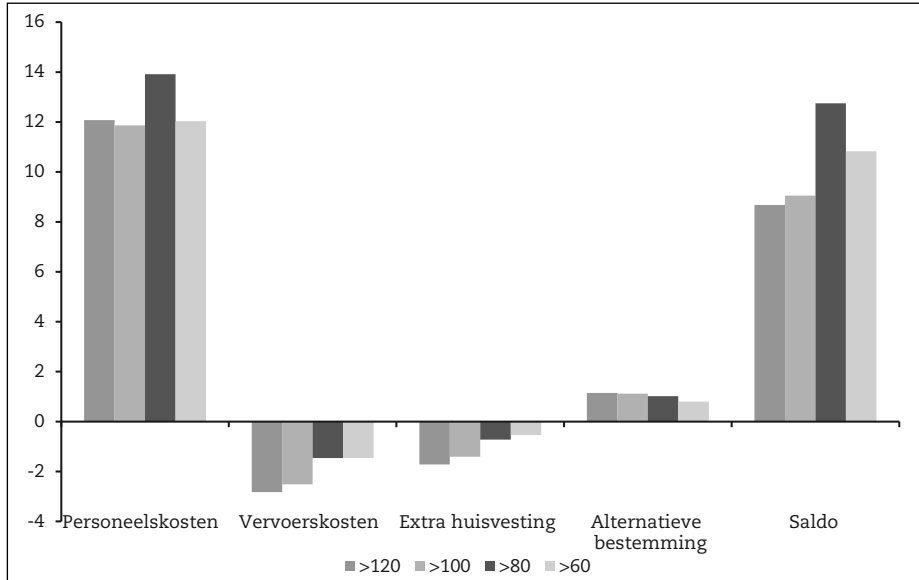
*Tabel 4.6 Uitkomsten nul- en projectalternatief met minstens 80 leerlingen, gemeente Sluis, 2013-2040, netto contante waarde in euro's, prijzen 2012*

	<b>Nulalternatief</b>	<b>Projectalternatief</b>	<b>Saldo</b>
Personeelskosten	68.448.588	54.533.362	13.915.226
Vervoerskosten	12.304	1.474.377	-1.462.073
Extra huisvesting	406.500	1.128.499	-721.998
Alternatieve bestemming	49.047	1.068.046	1.018.999
Saldo	68.916.440	58.204.284	12.750.153

Bron: EIB

Figuur 4.2 vergelijkt de verschillende alternatieven. Het optimum is gevonden bij 80 leerlingen. Dit is deels te verklaren doordat er bij 80 leerlingen geen onderwijs wordt gevolgd door leerlingen uit andere gemeenten. Bij minder dan 80 leerlingen neemt de winst op personeelskosten sterk af, maar blijven vervoerskosten gelijk en veranderen huisvestingskosten minimaal.

*Figuur 4.2 Kosten en baten vergeleken met het nulalternatief, met 50% van het leegstaande vastgoed herbestemd, gemeente Sluis, 2013-2040, netto contante waarde, mln. euro, prijzen 2012*



Bron: EIB

### **Terneuzen**

In het nulalternatief zal er 1 school verdwijnen in Terneuzen. Bij minstens 120 leerlingen zijn dit er 12 in 2040. 5 kernen komen zonder school te zitten. Bij 100 leerlingen zullen op termijn ook 12 scholen sluiten, maar sommige sluitingen zullen later in de tijd plaatsvinden. Bij 80 leerlingen zullen 8 scholen verdwijnen als de laatste school in 1 kern. De personeelsreductie bij 120 leerlingen is 25 fte en bij 100 leerlingen is deze 24 in 2040. De grote reductie komt ook omdat een deel van de leerlingen onderwijs volgt in een andere gemeente. Bij 80 leerlingen is de reductie 13 fte. Het aantal te vervoeren leerlingen varieert tussen de 0 in het nulalternatief en 417 bij 120 leerlingen in 2040. Bij 80 en 100 leerlingen zijn dit er respectievelijk 58 en 403. De baten zijn het hoogst bij 100 leerlingen, dit komt ook door een lager totaal aantal leerlingen. Het verschil met 120 leerlingen is nihil. Ook bij geen alternatieve bestemming van de gebouwen leidt 100 leerlingen tot de hoogste financiële baten.

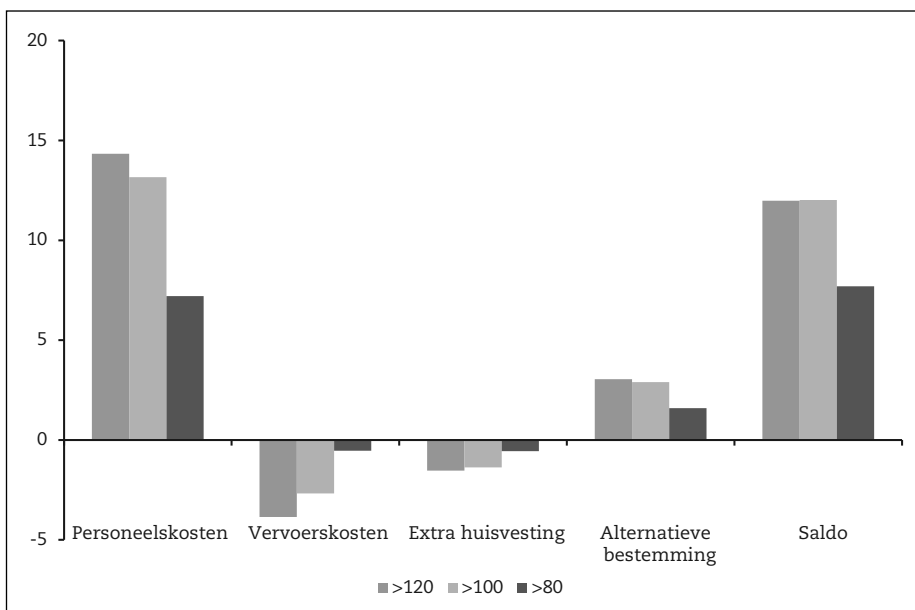


Tabel 4.7 *Uitkomsten nul- en projectalternatief met minstens 80 leerlingen, gemeente Terneuzen, 2013-2040, netto contante waarde in euro's, prijzen 2012*

	Nulalternatief	Projectalternatief	Saldo
Personeelskosten	158.319.294	144.489.805	13.829.389
Vervoerskosten	0	3.859.239	-3.859.239
Extra huisvesting	0	1.609.895	-1.609.895
Alternatieve bestemming	398.309	3.444.045	3.045.735
Saldo	158.717.603	153.403.084	11.405.990

Bron: EIB

Figuur 4.3 *Kosten en baten vergeleken met het nulalternatief, met 50% van het leegstaande vastgoed herbestemd, gemeente Terneuzen, 2013-2040, netto contante waarde, mln. euro, prijzen 2012*



Bron: EIB



**Zeeuws-Vlaanderen**

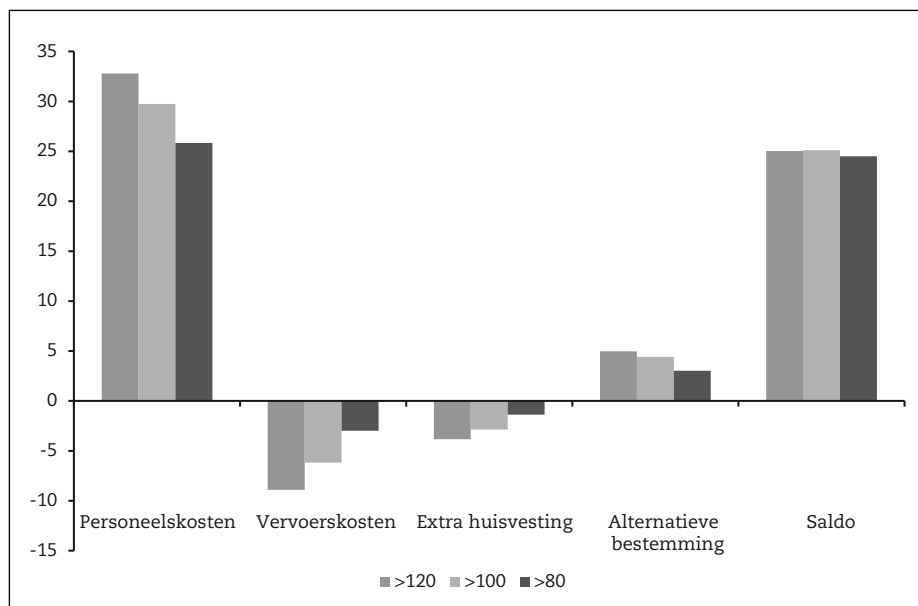
Tabel 4.8 Aantal basisscholen per gemeente in 2040 in vier alternatieven

Scholen	Nul	>120	>100	>80
Hulst	15	9	10	11
Sluis	19	6	8	10
Terneuzen	32	21	21	25
Zeeuws-Vlaanderen	66	36	39	46

Bron: EIB

In alle situaties zullen scholen verdwijnen in Zeeuws-Vlaanderen. In het nulalternatief zullen dit er 5 zijn, terwijl dit er bij minstens 120 leerlingen 36 zijn. Het vergroten van het minimumaantal leerlingen bij scholen leidt tot positieve financiële baten. Dit komt vooral door lagere personeelskosten. Het optimum voor heel Zeeuws-Vlaanderen ligt bij minstens 100 leerlingen. De verschillen zijn echter klein. Minder dan 80 leerlingen leidt tot hogere personeelskosten terwijl de vervoerskosten nauwelijks afnemen.

Figuur 4.4 Kosten en baten vergeleken met het nulalternatief, met 50% van het leegstaande vastgoed herbestemd, Zeeuws-Vlaanderen, 2013-2040, netto contante waarde, mln. euro, prijzen 2012



Bron: EIB

### Aantal kernen met school

Momenteel zijn er 35 kernen met een basisschool in Zeeuws-Vlaanderen. Ongeacht het gekozen alternatief zal dit aantal teruglopen. In het alternatief met minstens 120 leerlingen per school zullen slechts 14 kernen nog een basisschool hebben in 2040. Bij minstens 80 leerlingen zijn dit er 23. In het optimum van minstens 100 leerlingen zullen in 20 kernen nog scholen zijn. Dit zijn er 12 minder dan in het nulalternatief.

Tabel 4.9 Aantal kernen met basisschool in 2040 naar gemeente per alternatief

	Nu	Nul	>120	>100	>80
Hulst	11	9	4	6	6
Sluis	13	12	4	6	7
Terneuzen	11	11	6	8	10
Totaal	35	32	14	20	23

Bron: EIB

#### 4.5.3 Kwaliteit en leefbaarheid

##### Kwaliteit

Er kan verondersteld worden dat de kwaliteit van onderwijs lager ligt op zeer kleine scholen waarbij meerdere leerjaren in één klas zitten. Er zijn diverse onderzoeken naar dit onderwerp gedaan. Het Zeeuwse Scoop (2011) concludeert dat het moeilijker is voor kleine scholen om gewenste kwaliteit te realiseren. Kansen tot onderprestatie zijn groter. Met excellente leraren en goede samenwerking is wel wat te bereiken. Ook Stamm (2012) concludeert dat de kwaliteit van de docent erg belangrijk is. Wel staan kleine scholen voor grotere uitdagingen. De gewenste minimale schoolgrootte is volgens dit onderzoek 4 klassen \* 20-25 leerlingen per klas = 80-100 leerlingen.

Oberon (2010) deed een internationale literatuurstudie naar de kwaliteit van kleine scholen. Hieruit bleek dat er geen bewijs is dat kinderen op kleine scholen slechter presteren dan kinderen op grote scholen. Wel wordt er meer van leraren gevraagd. Vanuit financieel perspectief zijn kleine scholen onwenselijk. De kosten per leerling zijn hoger dan bij grote scholen. Op organisatorisch en administratief gebied kunnen kleine scholen onhoudbaar zijn. Ten slotte wordt een kleine school wel vaak wenselijk geacht voor de betekenis voor een dorpsgemeenschap. Bovenstaande onderzoeken zijn kwalitatief.

De Haan, Leuven en Oosterbeek (2011) onderzochten de relatie tussen het aantal scholen, de schoolgrootte en de CITO-score van leerlingen. Nadat de opheffingsnorm in 1994 strenger is geworden, zijn de onderwijsprestaties in gemeenten waar het aantal scholen is gereduceerd omhooggegaan. Minder scholen betekent over het algemeen ook grotere scholen. Er wordt geconcludeerd dat grotere scholen tot betere leerprestaties leiden. Dit toont aan dat schaal-effecten groter waren dan de voordelen van concurrentie en keuzevrijheid en dat schaalvergroting de kwaliteit van onderwijs ten goede komt.

Ook de Onderwijsinspectie concludeert dat de kwaliteit van kleine scholen met combinatieklassen vaak te wensen over laat: een op de zes basisscholen was zwak of zeer zwak in 2010.

In de Onderwijsvisie van de gemeente Sluis (2012) staat dat werken met combinatieklassen moeilijk en onwenselijk is. Ook is de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen vaak minder goed bij kleine scholen. Ouders en andere organisaties vinden één school per dorp vaak voldoende.

Ten slotte adviseert de Onderwijsraad tot het streven naar scholen met minstens 100 leerlingen. Kleine scholen zijn duur en bovendien staat de kwaliteit onder druk. Om dit te realiseren moeten de opheffingsnormen en bekostiging worden aangepast. Voor krimpgebieden zal een speciale regeling worden getroffen. Uit hun onderzoek blijkt dat kwalitatief goed onderwijs minstens 200 leerlingen vereist en dat voor een optimale bedrijfsvoering minstens 400 leerlingen nodig zijn. Er wordt echter voor 100 leerlingen gekozen, omdat dit kwalitatief gezien een absolute ondergrens is. Bij dit aantal is het mogelijk om onderwijs bereikbaar en pluriform te houden (Onderwijsraad, 2013).

### *Leefbaarheid*

Hiernaast wordt vaak verondersteld dat met het verdwijnen van een school de leefbaarheid in een dorp onder druk komt te staan. Scoop (2011)<sup>15</sup> onderzocht de bevolkingsontwikkeling, economische ontwikkeling en leefbaarheid in dorpen met en zonder school en de conclusie is dat de dorpen zonder basisschool in Zeeland geen spookdorpen (hoeven te) worden. De kernen zonder basisschool laten geen afwijkende bevolkingsontwikkeling zien en de leefbaarheid wordt er door de inwoners als hoog ervaren. Stamm (2012) stelt: 'Niet het ontbreken van voorzieningen, maar het (dreigend) verdwijnen doet pijn'. Leefbaarheid wordt bovengemiddeld laag ervaren in dorpen waar de school recent is verdwenen of dreigt te verdwijnen. In kernen waar de school al lange tijd verdwenen is, wordt de leefbaarheid als bovengemiddeld hoog ervaren. Stamm concludeert dat er geen sterk statistisch verband bestaat tussen een school en leefbaarheid.

Door het sluiten van scholen kan de denominatieve diversiteit in het geding komen. Oplossingen hiervoor kunnen gezocht worden in bijvoorbeeld het oprichten van samenwerkingsscholen. Juridisch gezien is dat lastig en de Onderwijsraad adviseert dit alleen in uitzonderingssituaties te doen (Onderwijsraad, 2013).

Kwaliteit en leefbaarheid lijken moeilijk te meten en zijn daarom in deze analyse nog niet gekwantificeerd. Wel blijkt uit eerdergenoemde argumenten dat kleine scholen kwetsbaarder zijn en het moeilijker is een bepaalde kwaliteit te bieden. Ook toont kwantitatief wetenschappelijk onderzoek aan dat grotere scholen leiden tot betere schoolprestaties van leerlingen. De leefbaarheid in dorpen komt op lange termijn niet in gevaar als de school sluit. Wel heeft het reduceren van het aantal scholen nadelige gevolgen voor de pluriformiteit van het onderwijs.

## **4.6 Voortgezet onderwijs en mbo**

### **Voortgezet onderwijs**

Voortgezet onderwijs betreft het onderwijs dat volgt na het basisonderwijs en omvat het praktijkonderwijs, vmbo, havo en vwo.

Er zijn momenteel 6 scholen voor voortgezet onderwijs in Zeeuws-Vlaanderen, waarvan 2 voor speciaal/praktijkonderwijs. Het Reynaert College staat in Hulst, De Rede en het Zeldenrust-Steelant College in Terneuzen en het Zwin College in Oostburg. De



scholen samen hebben 5.420 leerlingen (cijfers DUO, peildatum 1 oktober 2012). 35 van deze leerlingen komen niet uit Zeeuws-Vlaanderen. 27 leerlingen komen uit België. Dit betekent dat 51 procent van de 12- tot en met 19-jarigen onderwijs volgt in Zeeuws-Vlaanderen. De meeste leerlingen volgen onderwijs in hun eigen gemeente. De praktijkscholen hebben een meer regionale functie.

5.677 leerlingen uit Zeeuws-Vlaanderen volgen onderwijs in Nederland, waarvan 5.385 in Zeeuws-Vlaanderen en 292 buiten Zeeuws-Vlaanderen. Onderwijs buiten Zeeuws-Vlaanderen wordt vooral op het AOC Holland Zeeland en het Calvin College in Goes gevolgd.

### **Middelbaar beroepsonderwijs**

Middelbaar beroepsonderwijs kan worden gevolgd met een vmbo-diploma of het met goed gevolg doorlopen van de eerste drie leerjaren van havo of vwo.

Er is een school voor middelbaar beroepsonderwijs in Zeeuws-Vlaanderen, ROC Scalda. Deze school is recent ontstaan uit een fusie van het ROC Zeeland en ROC Westerschelde. Deze school heeft ook vijf vestigingen elders in Zeeland. Het ROC biedt ruimte aan circa 140 opleidingen die meestal op twee locaties worden gegeven.

Momenteel volgen 9.600 studenten een opleiding aan het ROC Scalda. Hiervan zit ongeveer een kwart in Terneuzen. Dit aantal neemt gestaag af. In 2008 zaten er nog 2.900 leerlingen op het ROC Westerschelde; in 2011 waren dit er 2.350.

Veel mbo-leerlingen uit Zeeuws-Vlaanderen volgen een mbo-opleiding elders in Zeeland of in Brabant. Opleidingen in de bedrijfstak gezondheidszorg, dienstverlening, welzijn en sport zijn het populairst. Deze tak omvat ook sportopleidingen en pedagogische opleidingen (kinderopvang, onderwijsassistent). Bijna de helft van de mbo-deelnemers in deze bedrijfstak volgt een opleiding in de sport of pedagogiek. Dit betekent dat jaarlijks tussen de 400 en 500 jongeren uit Zeeuws-Vlaanderen een zorggerichte opleiding volgen. Bij een vierjarige opleiding zijn dit tussen de 100 en 125 uitstromers per jaar. Relatief veel jongeren volgen een techniekopleiding. In Zeeuws-Vlaanderen volgde in 2012 27% van de jongeren een techniekopleiding tegenover 15% landelijk. Dit aandeel was 31% in 2008 tegenover 16% landelijk. Hoger onderwijs (HBO en WO) wordt niet in Zeeuws-Vlaanderen verzorgd. In Vlissingen bevindt zich de Hogeschool Zeeland en in Middelburg is het University College Roosevelt gevestigd. Veel leerlingen verlaten Zeeuws-Vlaanderen om te studeren. Een derde keert terug, terwijl twee derde elders blijft wonen. Vooral jongeren uit West-Zeeuws-Vlaanderen keren niet terug (Public Result, 2012). Er bestaan plannen voor het opzetten van een dependance van de universiteit Gent in Terneuzen (zie hiervoor hoofdstuk 8). Ook biedt de Hogeschool Zeeland enkele deeltijdopleidingen aan in Terneuzen.

#### 4.7 Toekomstige situatie

De basisgeneratie voor voortgezet onderwijs zijn 11- tot 19-jarigen. Niet iedere 11- tot 19-jarige volgt voortgezet onderwijs.

Scoop heeft een zogenaamd leeftijdsspecifiek deelnamepercentage uitgerekend, deze onderschat echter het aantal leerlingen. Wel kan de gemeentelijke daling op het huidige leerlingenaantal worden gezet. Dit geeft de volgende leerlingendalingen. Hierbij valt op dat de daling in Hulst het sterkst is. Op korte termijn krijgt Sluis met de scherpste daling te maken.

Tabel 4.10 Verwachte procentuele leerlingenaantallen

	Terneuzen	Hulst	Sluis	Zeeuws-Vlaanderen
2012-2020	-13,4	-15,9	-18,2	-15,1
2020-2040	-16,2	-31,2	-19,5	-20,8
2012-2040	-27,5	-42,1	-34,2	-32,7

Bron: EIB

Als het leeftijdsspecifieke deelnamepercentage gelijk blijft en ook de weglek naar andere gemeenten, dan kan dit resulteren in de leerlingenvoorspelling als gegeven in tabel 4.11. In deze voorspelling is geen rekening gehouden met een verdere havo-isering of vwo-isering. Dit houdt in dat steeds meer leerlingen havo- of vwo-onderwijs gaan volgen en dus meer jaren op school zitten. Volgens Scoop (Scoop, 2012) is er in Zeeuws-Vlaanderen sprake van indirecte havo-isering; leerlingen gaan na het behalen van hun vmbo-t diploma naar de havo. Hiervoor hebben zij dan een jaar extra nodig. Indien de havo-isering verder doorzet, kan het leerlingenaantal van de niet-praktijkscholen hoger uitpakken.

Tabel 4.11 Verwacht leerlingenaantal per school Zeeuws-Vlaanderen, 2012, 2020 en 2040

	Reynaert College	Stedelijke SGM De Rede	Zeldenrust Steelantcollege	Zwin College SGM	Totaal
2012	1.564	1.166	1.407	1.080	5.420
2020	1.315	1.009	1.217	917	4.630
2040	904	844	1.019	726	3.630

Bron: EIB

Uit een studie van de Onderwijsraad blijkt dat de gemiddelde vestigingsgrootte van een middelbare school 700 leerlingen is. Dit wordt volgens internationaal onderwijs als doelmatig beschouwd (Onderwijsraad, 2013). De scholen in Zeeuws-Vlaanderen, uitgezon-



derd de praktijkscholen, zijn nu allemaal groter dan gemiddeld. Ook bij forse krimp zullen zij nog doelmatig kunnen functioneren.

Het is echter wel de vraag hoe een breed en hoogwaardig onderwijsaanbod in stand gehouden kan worden. In de hogere onderwijssoorten (havo/vwo) krijgt men te maken met kleine groepen. Kleine afdelingen blijken vaker (zeer) zwak. Deze kleinschaligheid kan leiden tot verschraling van het aanbod. Vooralsnog blijven scholen verplicht tot het aanbieden van vier profielen. Wel krijgen zij meer vrijheid met betrekking tot het aanbieden van vakken.

Uit het rapport 'De Zeeuwse Uitdaging' blijkt dat de financiële situatie bij middelbare scholen zorgelijk is en dat zij bij gelijkblijvend beleid in de problemen kunnen komen. Vergoedingen zijn leerlingafhankelijk en door een afnemend leerlingaantal zullen de inkomsten fors teruglopen terwijl kosten blijven bestaan (KPMG, 2011).

In Terneuzen kunnen de twee scholen hun aanbod samen afstemmen. Docenten kunnen op meerdere scholen werken. Leerlingen voor bepaalde vakken naar een andere gemeente laten gaan is gezien de afstanden logistiek lastig, maar zou voor 'kleinere' vakken een oplossing kunnen zijn. Er kan ook gewerkt worden met e-learning.

Een teruglopend leerlingenaantal kan leiden tot leegstand in gebouwen. Dit leidt tot exploitatiekosten zonder dekking. In Sluis wordt dit probleem deels opgelost door het verplaatsen van de bibliotheek naar het Zwin College.

#### 4.7.1 Integratie vmbo-mbo

In het vmbo zijn er problemen met het aanbieden van verschillende richtingen. Bovendien krijgt het vmbo bij verdere havo-isering te maken met een verdere terugloop van het aantal leerlingen. Zorgen zijn er omtrent het aanbod van mbo-opleidingen en de aansluiting tussen vmbo en mbo. Ook zijn er problemen met de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt. Bovendien geeft een verdere havo-isering problemen, omdat meer jongeren een hbo- of wo-opleiding gaan volgen in plaats van een mbo-opleiding.

Om het beroepsonderwijs in Zeeland duurzaam gezond te houden, worden mogelijkheden van een geïntegreerd vmbo-mbo onderzocht. Dit betekent een geïntegreerde leerlijn van 6 à 7 jaar. Concreet houdt dit in dat de eerste twee jaren van een vmbo-opleiding in Hulst, Terneuzen en Oostburg gevolgd kunnen worden en dat leerlingen vanaf leerjaar 3 onderwijs zullen volgen in Terneuzen. Hierdoor ontstaat een geïntegreerde beroepsopleiding op de eigen vmbo-school. Dit verkleint de problemen met de overstap van vmbo naar mbo en kan de uitval worden gereduceerd. Momenteel ervaren onderwijsbestuurders problemen met de verschillende manieren waarop vmbo en mbo zijn ingericht (KPMG, 2011).

Ook blijven leerlingen voor het mbo in Zeeuws-Vlaanderen gemakkelijker behouden. Leerlingen kunnen meer gericht worden opgeleid om aan de Zeeuws-Vlaamse arbeidsmarktbehoefte te voldoen en er is een grotere schaal om meer specifieke opleidingen aan te bieden. Schaalvoordelen kunnen ook leiden tot een hogere kwaliteit van de opleidingen. Deze schaalvoordelen zijn ook financieel gunstig, omdat er bijvoorbeeld grotere groepen gemaakt kunnen worden. Hierdoor is minder personeel nodig. In het vmbo worden momenteel vier niveaus en vier sectoren aangeboden, hetgeen tot ver-

snipperde en kleine groepen leidt. In Oostburg worden maar drie sectoren aangeboden. Momenteel zijn er 674 leerlingen die in leerjaar 3-4 van hun vmbo-opleiding zitten in Hulst (426 leerlingen) en Oostburg (248 leerlingen). Dit zal dalen tot ruim 400 leerlingen als het aandeel vmbo gelijk blijft. Bij een verdere havo-isering is deze schatting aan de hoge kant.

Voor leerlingen uit Sluis en Hulst betekent dit dat zij al vanaf leerjaar 3 naar Terneuzen moeten om onderwijs te volgen. Hierdoor neemt de bereikbaarheid van het onderwijs van leerlingen buiten Terneuzen sterk af. Gezien de grote afstanden leidt dit tot hoge reiskosten en reistijd voor de leerlingen. Leerlingen in leerjaar 3 en 4 zijn tussen de 14 en 16 jaar oud en kunnen tot hun 16e geen gebruikmaken van een brommer of scooter en zullen dus gebruik moeten maken van openbaar vervoer, ouders of georganiseerd leerlingenvervoer. Per dag zullen zij minstens 1,5 uur extra tijd kwijt zijn aan reizen. Dit komt neer op 7,5 uur per week. De vervoerskosten zijn geschat op € 850 per jaar. Dit bedrag is gebaseerd op de gemiddelde abonnementskosten met korting van een rit Oostburg – Terneuzen en Hulst – Terneuzen. De reiskosten voor een scooter liggen nog hoger.

De totale reiskosten over de gehele periode komen hiermee op bijna € 27 miljoen euro. Dit bedrag is hoog, omdat de groep die moet reizen groot is en de (relatieve) afstand groot is. Dit betekent dat de baten qua huisvesting, personeel en kwaliteit minstens € 27 miljoen moeten zijn om het project maatschappelijk te laten renderen.

KPMG (KPMG, 2011) suggereert de inzet van schoolbussen. Hiermee wordt de extra reistijd teruggebracht tot ongeveer een uur. Indien hiermee ook de vervoerskosten omlaag gaan, kan dit een reductie in de verwachte reiskosten geven. In België zijn de kosten van grootschalig leerlingenvervoer geschat op € 575,65. In dit geval zijn de reiskosten ruim € 18 miljoen.

*Tabel 4.12 Reiskosten bij integratie vmbo-mbo, 2015-2040, netto contante waarde, euro, prijzen 2012*

	2015-2020	2020-2040	2015-2040
Reiskosten individueel	11.037.660	15.940.437	26.978.097
Reiskosten collectief	7.385.023	10.665.349	18.050.372

Bron: EIB

De grote en afstanden en daarmee gepaard gaande hoge reiskosten maken het project minder aantrekkelijk. Alternatief zou ervoor gekozen kunnen worden om leerlingen bijvoorbeeld één dag per week naar Terneuzen te laten gaan voor praktijkonderwijs. Ook zou er gewerkt kunnen worden met digitaal onderwijs. Georganiseerd vervoer zou de reiskosten enigszins kunnen reduceren, maar ook dan blijven reiskosten een belemmering. Scholen mogen zich van de overheid aanmelden voor een experiment met een geïntegreerd vmbo-mbo-traject. Er zijn al enkele praktijkervaringen die hebben geleid tot een groeiende instroom aan deelnemers en grotere tevredenheid. Wel leidde wet- en regelgeving en verschillende schoolculturen tot problemen.



## 4.8 Conclusie

Voor de toekomstbestendig houden van het basisonderwijs dient een afweging gemaakt te worden tussen kwaliteit en betaalbaarheid enerzijds en bereikbaarheid, pluriformiteit en leefbaarheid anderzijds.

Welke minimale schoolgrootte en optimale schaal bij deze afweging hoort, hangt sterk af van de karakteristieken en huidige scholenorganisatie binnen de gemeente.

In de gemeente Sluis zal een eis van 120 leerlingen leiden tot een reductie van 20 scholen in 13 kernen naar 6 scholen in 4 kernen. Desalniettemin zal de besparing op personeel de additionele vervoerskosten en huisvestingskosten overtreffen. Dit batig saldo is echter groter bij een eis van 80 leerlingen. Dit zal resulteren in een groter scholenaanbod. Scholen zullen later in de tijd verdwijnen en uiteindelijk zullen er op de scholen nog gemiddeld 137 leerlingen zitten. Het optimum van 80 is ongeacht een alternatieve bestemming van de gebouwen.

In de gemeente Terneuzen zal een eis van 120 leerlingen in 3 kernen tot sluiting van de laatste school leiden. Het scholenaanbod zal met ongeveer een derde worden gereduceerd. De overgebleven scholen zullen in 2040 gemiddeld 170 leerlingen overhouden. De financiële baten zijn verreweg het grootst bij een eis van 100 of 120 leerlingen.

In Hulst liggen de uitkomsten dicht bij elkaar en wordt het verschil gemaakt door de alternatieve bestemming van de gebouwen. Zonder alternatieve bestemming levert 100 leerlingen de hoogste baten, met alternatieve bestemming is dit 120 leerlingen.

Voor heel Zeeuws-Vlaanderen geldt een optimum van minstens 100 leerlingen. De verschillen tussen de saldi zijn echter klein. Minder dan 80 leerlingen leidt tot iets lagere huisvestings- en vervoerskosten terwijl hier fors lagere personeelsbaten tegenover staan.

Uit deze analyse blijkt dat er geen algemeen optimum voor het minimum aantal leerlingen is en dat dit per situatie verschilt. Wel kan er geconcludeerd worden dat een minimale schoolgrootte van 80 leerlingen aan te bevelen is. Voor meer dichtbevolkte gemeenten is een groter minimumaantal leerlingen aan te bevelen. Ook dient te worden opgemerkt dat een eis van een minimumaantal leerlingen leidt tot scholen die gemiddeld groter zijn dan deze eis.

De kwaliteit van onderwijs ligt hoger bij grotere scholen. Het openhouden van een kleine school in een kern wordt vaak als belangrijk gezien voor de leefbaarheid in een kern. Er zijn echter geen onderzoeken die aantonen dat kernen zonder school een lagere leefbaarheid hebben dan kernen met school. Het is vooral het dreigen te verdwijnen van de laatste school wat de leefbaarheid op korte termijn aantast.

Het voorkomen van wegtek naar België leidt tot een hogere onderwijsdeelname in Zeeuws-Vlaanderen. Er wordt geëxperimenteerd met peuteronderwijs vanaf 2,5 jaar.

Om een betere doorstroming tussen vmbo en mbo te realiseren en schaalvoordelen te realiseren bestaat het plan voor een geïntegreerd vmbo-mbo-traject. Dit kan leiden tot hogere mbo-deelname in Zeeuws-Vlaanderen, lagere schooluitval en hogere kwaliteit van het onderwijs en betere aansluiting op de arbeidsmarkt. Wel moet rekening worden gehouden met hoge reiskosten door de grote afstanden in Zeeuws-Vlaanderen en een minder mobiele doelgroep.







## Experimenteren bij krimp

mr. Hans van Willegen

### 1. Aanleiding en aanvankelijk resultaat

In dit artikel blik ik terug op het project Sleutelexperimenten dat ons bureau in 2012 uitvoerde voor het ministerie van OCW.<sup>1</sup> Het project Sleutelexperimenten was een initiatief om scholen in krimpregio's de (juridische) experimenteerruimte te geven om samen naar oplossingen te zoeken voor het probleem van krimp en om het onderwijs in deze gebieden zo doelmatig mogelijk te organiseren, om op deze wijze kwalitatief goed en divers onderwijsaanbod te kunnen (blijven) waarborgen.

In haar brief aan de Tweede Kamer<sup>2</sup> zei minister Van Bijsterveldt hierover het volgende:

“De huidige wet- en regelgeving bieden niet altijd voldoende ruimte voor vergaande samenwerking, onder andere op het gebied van doorlopende leerlijnen. In krimpregio's kan dit een beperking zijn om het onderwijs zo doelmatig mogelijk te organiseren. Daarom wil ik onderwijsinstellingen in krimpregio's ruimte bieden om 'sleutelexperimenten' te starten, waarin ik – op basis van het in december 2011 bij uw Kamer ingediende Wetsvoorstel innovatieve experimenteerruimte onderwijs – specifieke wettelijke beperkingen tijdelijk ophef om zo tot gebiedsgerichte experimentele oplossingen te komen.”

Om binnen dit project juridische experimenteerruimte te creëren, was het noodzakelijk dat per experiment, of per groep samenhangende experimenten, een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) werd gemaakt. Onderwijsinstellingen in de regio's Zeeuws-Vlaanderen, Noordoost-Groningen en Zuid-Limburg brachten in totaal zestien voorstellen voor sleutelexperimenten in.

Van Beekveld & Terpstra organisatieadviesbureau (B&T) kreeg de opdracht van OCW de zestien voorgestelde sleutelexperimenten nader te analyseren en te concretiseren. Het uiteindelijke resultaat van onze inspanningen viel bij het verschijnen van het eindverslag (eind 2012) tegen.<sup>3</sup> Er was veel minder mogelijk dan wij en de indieners van de projecten hadden gehoopt. Nu, een jaar later, ben ik bij het verschijnen van de brief van Sander Dekker over de krimpproblematiek in het onderwijs minder negatief.<sup>4</sup> Veel van de

1 Van Beekveld&Terpstra organisatieadviesbureau.

2 Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 28 maart 2012; *Kamerstukken II*, 2011–2012, 33 116, nr. 8.

3 Van Beekveld&Terpstra, *Samen op zoek naar creatieve en innovatieve oplossingen voor krimpproblematiek, verslag van het project Sleutelexperimenten van het ministerie van OCW*, Bijlage bij kamerstuk 30 079, nr. 36.

4 *Kamerstukken II*, 2012–2013, 31 293, nr. 167.



initiatieven die in 2012 nog geen concreet vervolg kregen, lijken nu wel levensvatbaar te zijn. Hierover later meer.

Voor de *diehard*-juristen is dit artikel mogelijk een teleurstelling omdat de sleutelexperimenten die startten bij de zoektocht naar gewenste juridische experimenteerruimte, vooral heel veel andere beletstelen voor bepaalde innovatieve projecten aan het licht brachten.

## 2. Algemene bevindingen

### *Slechts een deel van de oplossing*

De geboden experimenteerruimte leverde bij de ingediende projectvoorstellen over het algemeen slechts een deel van de mogelijke oplossing. Ik noem hier een aantal van onze conclusies:

- De sleutelprojecten met betrekking tot de samenwerkingschool stuiten op het ontbreken van het juiste politieke klimaat op landelijk niveau.
- De blokkades voor het uitvoeren van de projecten met betrekking tot integrale kindcentra hadden voor een deel te maken met de beschikbare bestuurskracht en deskundigheid bij de betrokken organisaties.
- Bij sommige trajecten, zoals een project met betrekking tot samenwerking tussen vmbo en mbo in Zuid-Limburg, ontbrak het draagvlak bij de lokale overheden.
- Andere projecten zoals de onderwijsteams in Groningen, onderdelen van de kindvoorzieningen en het onderwijscontinuüm voor kinderen van 0 tot 13 jaar in Zeeuws-Vlaanderen vroegen mogelijk om aanpassingen in regels van respectievelijk de Wet medezeggenschap scholen, de verschillende cao's en bekostigingsregels die niet vallen onder de Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs.<sup>5</sup>

### *Ontbreken van expertise*

Uit de gesprekken die wij voerden bleek voorts dat de indieners van de voorstellen voor experimenten in veel gevallen belemmerd werden door het ontbreken van specifieke juridische expertise. Hierdoor was het bij het formuleren van hun aanvraag lastig om te bepalen wat de mogelijkheden en onmogelijkheden waren binnen wet- en regelgeving en welke juridische regelruimte nu daadwerkelijk noodzakelijk was. Vaak bleek dat er juridisch al meer mogelijk was dan werd verondersteld. Een aanvraag in het kader van de sleutelexperimenten was in die gevallen eigenlijk niet nodig. Een voorbeeld hiervan is het project HAVO+. Heel veel van wat hier gevraagd werd, was feitelijk al mogelijk en werd op andere plaatsen in het land al op vergelijkbare wijze toegepast.

### *Geen concrete oplossingsrichting*

Naast het ontbreken van specifieke expertise (of wellicht ook daardoor) ontbrak bij een aantal projecten een concrete vertaling van de voorgestelde oplossingsrichting. Hierbij

5 Artikel 176k, eerste lid Wpo bepaalt dat met het oog op verbetering van de kwaliteit, toegankelijkheid of doelmatigheid van het basisonderwijs bij wijze van experiment bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgeweken van hoofdstuk I, titel I, artikelen 1 en 2, titel II, afdeling 1, afdeling 2, artikelen 47 en 48, en titel IV, afdeling 1, 2, 4 tot en met 7, afdeling 8, paragrafen 2, 3, 6 en 7 en afdeling 9 paragrafen 1 en 2, van de wet.

ontstond de indruk dat hier sprake was van een 'kip en ei'-probleem. Het besef dat innovatieve oplossingen nodig waren voor het adequaat kunnen inspelen op de problematiek die de krimp met zich meebrengt, was breed aanwezig en ideeën om deze aan te kunnen pakken waren er eveneens, maar voor de benodigde praktische en concrete verstaalslag (in een gezamenlijk plan van aanpak waarin de beoogde resultaten, een tijdspad, verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, inzet van personeel en financiële middelen en dergelijke waren aangegeven) leken aanvragers te wachten op ondersteuning vanuit het ministerie. Het ministerie wilde op zijn buurt de indieners graag ondersteunen, maar kon dat niet zolang de gevraagde juridische ruimte niet inzichtelijk was. De vraag was tegelijkertijd ook in hoeveel gevallen voor een oplossing juridische ruimte (experimenteerruimte) nodig was.

#### *Bestuurskracht*

De betrokken schoolbesturen lieten een groot verschil in bestuurskracht zien. Sommige schoolbesturen hadden een duidelijk beeld van wat er nodig is om op langere termijn levensvatbaar te zijn. Zij vertaalden dit beeld in een heldere visie op de toekomst, formuleerden een strategie, zochten samenwerkingspartners in de regio en gaven uitvoering aan concrete plannen.

Andere schoolbesturen gaven duidelijk aan behoefte te hebben aan ondersteuning. De vraag die bij deze besturen leefde was niet zozeer de vraag om meer regelruimte, maar de vraag naar aanvullende expertise en ondersteuning bij het op de rit zetten van concrete projecten. Een dilemma bij deze besturen was dat zij door het geven van die extra ondersteuning steeds afhankelijker werden, wat een averechts effect zou kunnen hebben op de ontwikkeling van hun bestuurskracht.

#### *Sense of urgency*

Bij een aantal indieners leek een *sense of urgency* te ontbreken. Er werd wel gezegd dat er een Regionaal Masterplan moest komen om de krimpproblemen op te lossen, maar men vond het tegelijkertijd wel lastig om ten behoeve van een dergelijk plan bepaalde bevoegdheden over te dragen.

De daarvoor benodigde *sense of urgency* leek te ontbreken. Het gevolg was en is dat besturen niet zelf hun verantwoordelijkheid namen en nemen, maar vooral kijken naar wat decentrale overheden en de centrale overheid voor hen kunnen betekenen.

#### *De rol van OCW*

Een lastig punt was dat de ambtenaren van OCW relatief weinig ruimte hadden om voorstellen te honoreren en te vervatten in een AMvB wanneer het voorstel niet paste binnen al vastgestelde departementale beleidslijnen. De experimenteerruimte werd nadrukkelijk beperkt tot regelruimte voor experimenten die op termijn landelijk konden worden uitgerold. Dit punt is op zich wel te begrijpen met het oog op het bepaalde in de Wet innovatieve experimenteerruimte dat de maximaal beperkte duur van de experimenten bepaalt.<sup>6</sup> Na verloop van het experiment moet een meer permanent ver-

<sup>6</sup> Een experiment duurt ten hoogste zes jaar, tenzij een langere duur gezien de bijzondere aard van het experiment noodzakelijk is. Alsdan wordt de duur van het experiment op ten hoogste acht jaar bepaald.

volg wettelijk mogelijk zijn gemaakt om bijvoorbeeld kapitaalvernietiging of het niet kunnen nakomen van verplichtingen te voorkomen.

### 3. Juridische beschouwingen

#### *Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs*<sup>7</sup>

In navolging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) werd met de Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs geregeld dat ook in het primair en voortgezet onderwijs, onder bepaalde voorwaarden ten behoeve van innovatieve experimenten kan worden afgeweken van een aantal bepalingen in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs.

In het Wetsvoorstel innovatieve experimenteerruimte onderwijs is gekozen voor drie doelen voor experimenten: verbetering van kwaliteit, van toegankelijkheid of van doelmatigheid van het onderwijs. Meer specifiek wil de regering met het wetsvoorstel komen tot een 'optimaal wettelijk instrumentarium voor verdere kwaliteitsverbetering van het onderwijs' (zie ook paragraaf 2 van de memorie van toelichting).

Experimenteerbepalingen bieden de mogelijkheid om nieuwe ontwikkelingen te onderzoeken en te stimuleren door middel van het kunnen afwijken van de bestaande wet- en regelgeving.<sup>8</sup>

Met dit als doel was het wetsvoorstel zowel gericht op individuele sectoren als op sectoroverstijgende samenwerking. Daarom is er onder andere voor geopteerd experimenteerruimte te bieden op onderdelen die (experimentele) samenwerking over sectorgrenzen heen lastig of onmogelijk maken, zoals bepalingen over onderwijs en benoembaarheid van onderwijspersoneel.

De primaire gerichtheid van het wetsvoorstel op kwaliteitsverbetering van het onderwijs alsmede de gepaste terughoudendheid met afwijking van de wet mogen verklaren waarom er niet voor is gekozen de gehele sectorwetten onder de experimenteerruimte te laten vallen. De keuze is gemaakt om onder meer geen afwijkingsruimte te bieden ten aanzien van bepalingen die vooral bevoegdheden van gemeenten betreffen of deze bevoegdheden begrenzen, zoals op de terreinen van onderwijshuisvesting en onderwijsachterstandenbeleid.<sup>9</sup>

#### *Het project Sleutelexperimenten*

Met het project Sleutelexperimenten richtte de minister zich specifiek op de krimpregio's Noordoost-Groningen, Zeeuws-Vlaanderen en Zuid-Limburg. De minister wilde de onderwijsinstellingen in deze regio's ruimte bieden om sleutelexperimenten te starten, waarin specifieke wettelijke beperkingen tijdelijk worden opgeheven om zo tot gebiedsgerichte experimentele oplossingen te komen. De experimenten hadden bij voorkeur een bovensectoraal karakter met innovatieve oplossingen voor (aspecten van) de krimpproblematiek op het snijvlak tussen onderwijssectoren. Het ging nadrukkelijk

7 Stb. 2012, 340.

8 Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs, *Kamerstukken II*, 2011–2012, 33 116, nr. 3.

9 *Kamerstukken I*, 2011–2012, 33 116, C (Memorie van antwoord).

om oplossingen die vroegen om regelruimte. Er werden in het kader van de sleutel-experimenten geen extra middelen ter beschikking gesteld.

### *Experimenteerruimte*

De experimenteerruimte waarin de Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs voorziet is beperkt tot een aantal bepalingen in de Wet op het primair onderwijs. Van bepalingen met betrekking tot bijvoorbeeld onderwijsbevoegdheden kan niet worden afgeweken. Ook van andere onderwijswetgeving, zoals de Wet medezeggenschap scholen (WMS), kan niet worden afgeweken. Afwijking van de toepasselijke cao's is niet mogelijk. Dit betekent dat daar waar experimenten inzetten op personele mobiliteit of uitwisseling, de sleutelexperimenten op zichzelf geen steun in de rug konden betekenen.

Overigens bleek bij de aanvragen dat vaak niet duidelijk was om welke juridische belemmeringen het ging en of het echt noodzakelijk was om te voorzien in de benodigde regelruimte. Vaak waren oplossingen binnen het huidige wettelijke kader te vinden. Om een beeld te geven van de gevraagde regelruimte en de mogelijkheden die de Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs biedt, zetten we hier kort de aanvragen op een rij. De namen van de betrokken besturen zijn weggelaten.

#### 1. Naar één school in gemeente X

De gevraagde regelruimte had betrekking op afwijking van artikel 17d, tweede lid Wpo, dat bepaalt dat voor de vorming van een samenwerkingsschool nodig is dat ten minste één van de scholen met opheffing wordt bedreigd. Daarnaast werd gevraagd om een mogelijkheid om na verloop van tijd te kunnen defuseren, waarna de betrokken scholen weer als zelfstandige scholen voort zouden kunnen gaan. Onder het toen demissionaire kabinet zag minister Van Bijsterveldt van OCW geen mogelijkheden tot aanpassing van de nog zeer recente wetgeving met betrekking tot de samenwerkingsschool.

#### 2. Opbrengstgericht werken in onderwijsteams

In deze casus was de conclusie dat de gevraagde regelruimte betrekking had op de Wet medezeggenschap op scholen. De vraag was hoe de medezeggenschap vorm te geven bij meerdere scholen en hun teams die zeer nauw samenwerken? De Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs bleek hierop niet van toepassing te zijn.

#### 3. Samenwerking VMBO en MBO

Bij dit project gold dat er sprake zou zijn van een veelheid aan op te lossen en te regelen aspecten. Veel van de problemen lagen op het terrein van draagvlak voor het project in de betrokken gemeenten. Daarnaast hadden knelpunten betrekking op huisvesting en dergelijke. Voor het ministerie van OCW gold dat de VM2-projecten zouden worden uitgebreid waardoor niet alleen om onderwijsinhoudelijke redenen maar ook om redenen die bijvoorbeeld met krimp te maken hebben, pilotprojecten en experimenten konden worden gestart. Het ministerie van OCW gaf er de voorkeur aan dergelijke projecten gecoördineerd aan te pakken vanuit de directie MBO. Hierdoor lag het minder voor de hand om de figuur van de sleutelprojecten te hanteren.

## 4. Havo+

Kort gezegd houdt dit in dat havo-leerlingen die dit kunnen en ambiëren een aantal (ten minste drie of vier) vakken op vwo-niveau volgen. In het vijfde leerjaar halen ze hun havodiploma en in het zesde jaar maken ze de vwo-vakken af en behalen ze hiervoor deelcertificaten. Tegelijkertijd gaan ze in het zesde jaar al vakken volgen aan een hbo-opleiding van hun keuze. Dit project stuitte aanvankelijk op bezwaren bij het ministerie van OCW, vooral ten aanzien van het idee van het verlengen van de opleidingsduur van de havo met een jaar. In een tweede gesprek met de aanvrager kwam vast te staan dat het dit bestuur enkel om de regelruimte te doen was en niet om extra budget. Het project vroeg om regelruimte die de inkadering van opleidingen doorbreekt ten behoeve van een betere doorstroom en een onderwijsprogramma dat gericht is op het motiveren van leerlingen om er het meeste uit te halen. De school wilde dit faciliteren door een gemengd havo-vwo programma aan te bieden, in het zesde jaar en wel in combinatie met het hbo.

De juridische belemmeringen hadden betrekking op het overschrijden van grenzen tussen havo, vwo en hbo en het daarop geënte toezichtkader van de inspectie. Het was uiteindelijk de vraag of het bij nader inzien toch niet interessant was om dit project inhoudelijk verder uit te diepen om vervolgens voor een beperkte pilotfase afspraken te maken over eventuele belemmeringen.

## 5. Integrale kindcentra/kindvoorzieningen

Ook na verschillende gesprekken bleek het voor de betrokken organisaties lastig om precies aan te geven om welke knelpunten het ging en welke regelruimte werd gezocht. Wat hier vooral speelde was dat de oplossing van diverse knelpunten vroeg om specialistische kennis op het terrein van arbeidsvoorwaarden, governance en btw.

Onderwerpen die genoemd werden en waar de behoefte aan juridische regelruimte werd verondersteld, waren:<sup>10</sup>

- invulling van het primaire proces;
- personeel;
- organisatie;
- onderwijstijd;
- toezicht en verantwoording;
- huisvesting;
- financiën.

Uit een analyse van Huisman blijkt dat de volgende juridische knelpunten een belemmering vormen:<sup>11</sup>

- Besturen voor openbaar onderwijs mogen niet ook bestuurder zijn van een organisatie voor kinderopvang. De Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs biedt niet de ruimte om van het desbetreffende artikel 46 Wpo af te wijken. In artikel 55 Wpo heeft het bijzonder onderwijs deze mogelijkheid wel.

<sup>10</sup> Deze onderwerpen worden nader toegelicht in paragraaf 2.4.

<sup>11</sup> P.W.A. Huisman, *Onderwijs voor driejarigen, een eerste verkenning naar integrale kindcentra. School en wet*, mei 2012.

- Er kan gewerkt worden met een nieuwe rechtspersoon met bestuurlijke betrokkenheid van de onderwijsorganisatie(s) en de organisatie voor kinderopvang.
- Van artikel 182 Wpo, besteding middelen voor de doelen waarvoor zij zijn verstrekt, kan niet worden afgeweken. Er dient een gescheiden boekhouding te zijn en onderwijspersoneel kan niet worden ingezet voor kinderen die jonger zijn dan de toelatingseis in artikel 2 Wpo. De Wet innovatieve experimenteerruimte onderwijs biedt ruimte voor het verruimen van de in artikel 2 Wpo genoemde doelgroep van de school. Bij de vorming van integrale kindcentra is het noodzakelijk dat die doelgroep wordt vergroot.
- Besturen lopen aan tegen inrichtings- en vergunningseisen voor de uitvoering van kinderopvang. Hiervoor is medewerking nodig van andere instanties dan het ministerie van OCW.
- Knelpunten op het terrein van cao's kunnen alleen worden opgelost met de medewerking van de betrokken sociale partners.
- Knelpunten op het terrein van btw kunnen steeds minder makkelijk worden 'weggeregeld'.

Binnen de projecten die zich richtten op kindvoorzieningen had een aantal indieners specifieke vragen/wensen:

a. Scholenfusie met behoud van bekostiging

De gevraagde juridische regelruimte viel buiten de scope van de Wet innovatieve experimenten onderwijs. Zo vroeg behoud van een voldoende leerlinginstroom voor investeringen in de kinderopvang, hetgeen in strijd is met artikel 182 Wpo (waarvan niet mag worden afgeweken bij wijze van experiment). Daarnaast wilden de betrokken besturen het aantal scholen sterk terugbrengen waardoor op termijn gezonde scholen ontstonden waarvan de kosten belangrijk lager zouden liggen dan de kosten van het grote aantal (te) kleine scholen dat er nu is. De gevraagde regelruimte had betrekking op behoud van (een gedeelte van) de huidige middelen. Binnen de sleutelexperimenten was echter geen ruimte voor een dergelijke aanpak. Het ministerie van OCW bood wel aan om samen met de betrokken schoolbesturen op te trekken bij het vinden van oplossingen.

b. Vereenvoudigen van scholenfusie

Dit PO-bestuur had een aantal losse wensen om het fuseren gemakkelijker te maken. Van de desbetreffende artikelen (artikel 64 e.v. Wpo) kon niet worden afgeweken. Ook konden de sleutelexperimenten niet worden benut voor afstemming van arbeidsvoorwaarden.

### **Praktijkoplossingen**

Terwijl B&T en OCW in het kader van de sleutelexperimenten op zoek gingen naar juridische regelruimte, bleek in de praktijk al veel meer mogelijk te zijn.

Zo kozen fuserende schoolbesturen die niet door de fusietoets kwamen (voorlopig) voor een iets minder vergaande variant, zoals de federatie, de coöperatie of de holding waarin materieel min of meer hetzelfde kan worden geregeld als bij de bestuurlijke fusie (zie kader).

### Federatie

De federatie is een zelfstandige rechtspersoon. Dat biedt de mogelijkheid voor het inrichten van staffuncties waarvan de deelnemende schoolbesturen gebruik kunnen maken. De deelnemende partijen blijven naast de federatie zelfstandig als schoolbestuur. De federatie wordt opgericht bij notariële akte. Het is onder voorwaarden mogelijk om het personeel van de federatie onder de cao primair onderwijs te brengen.

### Coöperatie

Als de federatie met name de 'stoffelijke belangen' van haar leden gaat behartigen (bijv. gezamenlijke inkoop of dienstverlening) of anderszins ondernemend wordt, is er sprake van een coöperatie. Dit is dus een bijzondere vorm van de federatie.

### Holding

Deze rechtsvorm lijkt op een federatie met als belangrijkste verschil dat bij een holding de bestuurlijke zeggenschap op het centrale niveau ligt, terwijl deze bij de federatie bij de deelnemers blijft. Bij een holding wordt een aparte bovenbestuurlijke structuur ingericht.

Doordat bij een holding bestuurlijke zeggenschap wordt geconcentreerd, is het een alternatief voor een bestuurlijke fusie. Onder de holding kunnen de afzonderlijke stichtingen echter een bepaalde mate van zelfstandigheid bedingen. De afzonderlijke stichtingen blijven in stand. Weer opsplitsen van de holding kan wel, maar alleen indien het bestuur van de holding dit wenst.

Een ander sprekend voorbeeld is het ontstaan van de zogenaamde 'informele samenwerkingscholen'. Dit is een vorm waarbij twee scholen van verschillende denominaties fuseren, onder opheffing van één van de scholen. Onder een dergelijke fusie wordt een overeenkomst of herenakkoord gelegd waarin het bestuur van de overblijvende school de garantie geeft dat er ruimte binnen het curriculum van de school blijft om expliciet aandacht te besteden aan de denominatie van de opgeheven school. Hierbij kan een identiteitscommissie in het leven worden geroepen die toeziet op de uitvoering van deze afspraak.

Om ervoor te zorgen dat de betrokken denominaties in voldoende mate vertegenwoordigd blijven, spreken de betrokken besturen daarnaast af dat bij een volgende fusie de school van de andere denominatie overblijft.

### *Andere wind*

De brief van staatssecretaris Dekker van 29 mei 2013 laat zien dat er politiek een andere wind waait in Nederland. Zaken waar we ten tijde van de sleutelexperimenten tegenaan liepen, lijken nu wel te kunnen.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> *Kamerstukken II*, 2012–2013, 31 293, nr. 167.



Ik noem een aantal voorbeelden van voorstellen die een direct antwoord vormen op door de indieners van sleutelexperimenten gestelde vragen.

- De regels van de fusietoets worden verruimd in regio's met veel krimp. Voor fusies waaruit niet al te grote organisaties ontstaan (PO: 30 scholen en VO: 20 scholen) is een fusietoets niet meer nodig. Deze fusies worden alleen nog maar procedureel beoordeeld.
- De samenwerkingschool wordt ook mogelijk gemaakt als de betrokken scholen niet met opheffing worden bedreigd in gebieden met een lage opheffingsnorm zoals Zeeuws-Vlaanderen en Noordoost Groningen. Ook wordt mogelijk gemaakt dat openbare besturen een samenwerkingschool besturen.
- Ook moet het voor primair onderwijs in grensgebieden met België mogelijk zijn om kinderen onder vier jaar op te vangen, om zo de kinderen te behouden voor scholen in Nederland.
- Voor het voortgezet onderwijs wordt ruimte geboden om scholen te laten samenwerken bij het gezamenlijk aanbieden van de vier onderwijsprofielen in de bovenbouw van havo en vwo. Hierdoor wordt het mogelijk om vooral de kleinere vwo-afdelingen overeind te houden.

### Tot slot

Geconcludeerd kan worden dat het bieden van juridische experimenteeruimte veel makkelijker gezegd is dan gedaan. De weerbaarheid van het juridisch politieke traject met een AMvB is tijdrovend en stuit op politieke en praktische bezwaren. Toch kunnen we constateren dat het project zeker zijn nut heeft gehad. Het heeft de betrokken schoolbesturen laten nadenken over alternatieven. Het heeft hen op een aantal plaatsen in contact gebracht met elkaar en het heeft hen laten inzien dat ook bij OCW op het onderwijs betrokken mensen werken die met schoolbesturen mee willen denken over passende oplossingen.

Aan de andere kant hebben de aanvragen voor experimenten tot gevolg gehad dat de staatssecretaris van OCW nog eens goed is gaan kijken naar de toepasbaarheid en wenselijkheid van bepaalde regels. We lijken hiermee op de goede weg te zijn.





## Over de auteurs

(mr. dr.) Nicole Niessen is werkzaam als advocaat bij Boels Zanders NV, alwaar zij leiding geeft aan de praktijkgroep onderwijs. Per 1 januari 2012 is zij toegetreten tot de raad van toezicht van onderwijsstichting Movare.

(mr.) Stefan Philipsen is promovendus onderwijsrecht aan de Erasmus School of Law. Hij werkt aan een proefschrift over de vrijheid van stichting.

(mr. dr.) Theo Storimans is sinds 1980 inspecteur van het onderwijs, langdurig bestuurslid en penningmeester van de NVOR en thans nog vicevoorzitter van de werkgroep Leerplicht en Leerrecht van de NVOR.

(drs.) Ilse Bakker is senior adviseur bij de Vereniging Katholiek Onderwijs. Ilse is sociaal-demograaf en houdt zich onder andere bezig met het adviseren van schoolbesturen in verband met de dalende aantal leerlingen.

(drs.) Gerard Langerhaert is voorzitter CvB en Ronny van den Broecke is lid CvB van Onderwijsgroep Perspecto.

(mr.) Hans van Willegen is senior adviseur bij van Beekveld & Terpstra.







## Verslag Symposium NVOR 30 november 2012

### Geschilbeslechting in het onderwijs

mr. Jannetje Bootsma

Het thema van het NVOR symposium 2012 was ‘Geschilbeslechting in het onderwijs’. Een logische start van het symposium was dan ook de vraag hoe geschilbeslechting in het onderwijs op dit moment geregeld is. Mr. Hilde Mertens heeft de noodzakelijke plaatsbepaling voor haar rekening genomen en het landschap van de geschillenregelingen en geschillencommissies in het onderwijs geschetst.

Dat is een afwisselend landschap. De soorten commissies lopen uiteen van commissies voor klachten, medezeggenschap, functiewaardering, beroep en andersoortige onderwerpen. Ook de grondslag van de commissies verschilt. Er zijn commissies verplicht op grond van de wet, zoals de commissies van beroep personeel (bijzonder PO, VO, BVE, HBO en WO), klachtencommissies PO en VO, een klachtencommissie studenten HO, medezeggenschapcommissies en de commissie en het college van beroep Examens. Andere commissies zijn verplicht op grond van een cao, zoals een klachtencommissie gedrag (CAO-HBO), een bezwarencommissie functiewaardering (CAO-BVE, -VO en -PO) of een bezwarencommissie CAO VO. Naast bij specifieke onderwijsgeschillencommissies kan men voor onderwijsgeschillen bij de rechter terecht, van de kantonrechter, de civiele en bestuursrechter tot aan het College van Beroep Hoger Onderwijs.

Met dit brede palet aan geschillencommissies is het nog niet afgelopen: de Landelijke Commissies kwaliteit (V)SO en Passend Onderwijs staan op stapel. Gemene deler van deze geschillencommissies is dat van de oorspronkelijke wetsvoorstellen rechtsbescherming door een aparte commissie geen onderdeel uitmaakte, maar dat deze commissies op basis van amendementen in de wet terecht zijn gekomen.<sup>1</sup>

Het lijkt erop dat vaak een geschillencommissie wordt opgericht omdat men vindt dat geschillen moeten worden opgelost. Dat vormt op zichzelf echter geen reden om niet naar de (gewone) rechter te gaan. Waarom wordt er dan in het onderwijs zo vaak voor het vormen van een speciale geschillencommissie gekozen?

Redenen voor het instellen van een geschillencommissie zijn:

- noodzaak: zo was het ontbreken van rechtsbescherming bij ontslag van onderwijzers in het bijzonder onderwijs reden voor het instellen van de commissies van beroep;
- laagdrempeligheid en toegankelijkheid;
- uniformiteit: een voorbeeld is de landelijke geschillencommissie passend onderwijs die voor meer uniformiteit moet zorgen;

<sup>1</sup> Amendement Van der Ham/Dijsselbloem, *Kamerstukken II 2011/2012*, 33 106, nr. 6, gewijzigd in nr. 46, nader gewijzigd in nr. 57; Amendement Ferrier, *Kamerstukken II 2011/2012*, 33 106, nr. 18, gewijzigd in nr. 53; Samengevoegde amendementen *Kamerstukken II 2011/2012*, 33 106, nr. 88 (vervanging nr. 53) en nr. 91.





- specifieke expertise, materie-deskundigheid;
- termijn van behandeling;
- autonomie bevoegd gezag/vrijheid van onderwijs;
- gemeengoed geworden, vergelijk bijvoorbeeld de arbitragecommissie samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs.

Als alle regelingen en commissies worden gezien, moet worden vastgesteld dat de versnippering van commissies tot een complex en onoverzichtelijk beeld leidt. Jurisprudentie is versnipperd en vaak geheel niet gepubliceerd. Andere verbeterpunten die moeten worden onderkend is het gebrek aan controle over (naleving van) procedurele beginnellen, de soms onduidelijke of te beperkte bevoegdheid van commissies, de mogelijke discussie die kan worden gevoerd over de afdwingbaarheid en bindendheid van de uitspraak en het soms beperkte instrumentarium van commissies waartoe alternatieve vormen van conflictoplossing vaak niet behoren.

Voor Mertens wegen de argumenten die voor geschilcommissies spreken echter voldoende zwaar. Zij pleit er dan ook voor de oplossing niet te zoeken in het opheffen van geschillencommissies in het onderwijs, maar zich te richten op het wegnemen van de nadelen van het huidige stelsel. ‘Maak er één landelijk loket van’, bepleit Mertens, waar op een laagdrempelige en overzichtelijke manier de krachten kunnen worden gebundeld, met als bijkomend voordeel een doelmatigere en professionelere werkwijze. Dat kan worden bereikt door commissies samen te voegen of verschillende commissies vanuit een gezamenlijke backoffice te bedienen. De betrokkenen in het onderwijsveld zouden in onderhandelingen de vormgeving van geschillencommissies verder niet als sluitpost, als alle overige onderwerpen al zijn afgekaart, moeten afdoen, maar over de inrichting moeten nadenken. Het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen, dat per 1 januari 2011 is ingesteld, wil daar ook een bijdrage aan te leveren.<sup>2</sup>

De schets van het landschap van de geschillencommissies in het onderwijs van Mertens vestigt zo de aandacht op de vraag waarom geschilbeslechting in het onderwijs vaak anders is geregeld dan in andere sectoren en op de vraag of, en zo ja om welke redenen, nieuwe geschillencommissies worden gevormd.

*Jhr. mr. Joris Backer, lid van de D66-fractie in de Eerste Kamer*

De vraag naar het waarom van een nieuwe geschillencommissie heeft ook Jhr. mr. Joris Backer, onder andere woordvoerder onderwijs van de D66-fractie in de Eerste Kamer, beziggehouden. Dijsselbloem en Backers partijgenoot Van der Ham hebben voor een geschillenregeling gepleit bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake Passend Onderwijs in de Tweede Kamer.<sup>3</sup> Backer heeft vervolgens bij de behandeling van het wetsvoorstel een motie ingediend waarin om een landelijke arbitrageregeling voor passend onderwijs werd gevraagd. Die motie is aangenomen. Hij heeft daarmee gepleit

<sup>2</sup> Zie voorts: [www.onderwijsgeschillen.nl](http://www.onderwijsgeschillen.nl).

<sup>3</sup> Kamerstuknummer 33 106.





vóór de instelling van een nieuwe landelijke geschillencommissie passend onderwijs, en daarmee voor ‘weer een loot aan de toch al breed uitgroeiende vertakking van de geschilbeslechting in het onderwijs’. Hij laat zich daarover graag door de leden van de NVOR aan de tand voelen.

Backer geeft aan de kennismaking met de taal van ‘onderwijsland’ als bijzonder te hebben ervaren. Het preadvies was daarop voor Backer een gunstige uitzondering: “In de stroperigheid van beleidstaal, soms afgewisseld met ongepaste flinkheid (‘de lat moet hoger’) of een soort verkeerde managementtaal (leerrendement, onderwijsopbrengst) in de OCW-publicaties en in die wat ‘het veld’ publiceert – leest uw bundel (het preadvies) als een heldere bergbeek.”

Backer formuleert in aanvulling op het preadvies een vijfde stelling:

“De politiek heeft een extra complicatie geïntroduceerd voor een probleem dat beter met bestaande fora voor geschilbeslechting had kunnen worden opgelost”.

Hij bestrijdt deze stelling ook gelijk en bespreekt ter verdediging van de voorgestelde regeling de bedoeling van de arbitrageregeling passend onderwijs en een paar kenmerken van de inrichting daarvan.

Geheel anders dan waar preadviseur prof. Castermans zich op richt – de vraag of de civiele procedure zich leent voor klachten over de kwaliteit van onderwijs aan jonge kinderen – beoogt de arbitrageregeling bestuurlijke geschillen te beslechten tussen een school of meerdere scholen en het nieuw te vormen (regionale) samenwerkingsverband (SVB). Natuurlijk gaat het uiteindelijk om kinderen/leerlingen, maar dat zijn niet de ontvankelijke klagers. Dat zijn de vertegenwoordigers van scholen of wellicht ook, van het SVB.

Deze regeling wordt landelijk opgezet en de onderwerping eraan dient te worden geregeld in de statuten van het SVB. De organisaties moeten – zonder bureaucratie, daar moet de zogenaamde Kafka-brigade voor zorgen – eind 2014 operationeel zijn. Enkele pilots mogen eerder meedoen.

Uitsluitend het bestuur kan klagen. De uitspraken op die klachten zijn vervolgens bindend. Zou het ongeregeld zijn gebleven – zo vonden Backer en zijn collega’s – dan is het vermoedelijk een bestuurlijk geschil waarvan onduidelijk is of de school bij de bestuursrechter of de burgerlijke rechter terecht kan. Is het een civielrechtelijke claim? Wellicht. Had dit ook bij de burgerlijke rechter gekund? Wellicht. Maar Backer en collega’s wilden een regeling waarmee bestuurlijke geschillen tussen scholen en samenwerkingsverbanden snel en definitief kunnen worden beslecht.

De minister heeft scholen er nu op aangesproken in de statuten van het samenwerkingsverband een arbitrageregeling op te nemen, zodat niet tot regelgeving op dit terrein hoeft te worden gekomen.





De zorg die geadresseerd wordt is het gegeven dat er heel grote regionale besturen ontstaan, dat de geldstromen ingeruild worden van directe aanspraken van scholen op OCW-bekostiging voor een aanspraak op de nog te verdelen pool van geld van het SVB voor lichte en zware ondersteuning. Een pool die zeer waarschijnlijk langzaam gaat opdrogen.

Geschillen kunnen bijvoorbeeld ontstaan over de vraag hoe een dekkend aanbod binnen het samenwerkingsverband te krijgen, waarbij het SVB het ondersteuningsprofiel van een school kan willen aanpassen. Conflicten kunnen rijzen over de formatie, over het al dan niet in dienst nemen of houden van ambulante begeleiders, het vrijmaken van formatie voor interne begeleiding of formatie die aan het speciaal onderwijs wordt toegevoegd.

Juist in dit soort geschillen, tussen het bestuur van een school en een samenwerkingsverband, is het van belang dat snel tot een bindende beslissing wordt gekomen, gewezen door personen die over de vereiste deskundigheid ten aanzien van dit specifieke terrein beschikken, in een landelijke commissie.

Backer laat het aan de praktijk over om te oordelen of deze commissie een nuttige toevoeging vormt. Hij denkt en hoopt van wel.

*Intermezzo: debat en vragen naar aanleiding van de bijdragen van mr. Hilde Mertens en jhr. mr. Joris Backer*

Het inkijsje in de geboorte van een nieuwe geschilbeslechtende instantie door Backer brengt *de heer Pastoors* tot de vraag waarom niet is aangesloten bij de nuttige voorzieningen die er al zijn, en die door Mertens zijn geschetst. Daaraan ligt, aldus Backer, de gedachte ten grondslag dat het werkelijk beslechten van geschillen niet goed gaat in adviescommissies, en dat dan uitsluitend de kostbare en langdurige weg naar de rechter rest. Hij gaat er, met de nodige voorzichtigheid, vanuit dat de toevoeging van een landelijke arbitragecommissie, die wel bindende uitspraken kan doen, en tegelijkertijd snel en kundig tot een beslissing kan komen, een nuttige toevoeging zal blijken.

*Mevrouw Slump* is blij met de totstandkoming van een arbitragecommissie. Samenwerkingsverbanden zijn er al lang, maar onduidelijkheid over hoe die moeten worden vormgegeven en opgezet, is er ook. Daar kan volgens Backer de arbitragecommissie een rol in spelen, en er aan bijdragen dat partijen er onderling uitkomen, en tegelijkertijd mogelijk zo nodig een tegenwicht bieden in een ongelijke positie tussen een kleine school en een groot samenwerkingsverband, waarin de laatste makkelijker naar de rechter zal stappen dan de eerste.

'Rechtsbescherming is vaak een nagedachte', haalt *mevrouw Sperling* Mertens aan. Het valt Sperling op dat een argument voor de motie van Backer was dat kleine scholen in hun ongelijke positie tegen grote samenwerkingsverbanden moeten worden beschermd. De mogelijke redenen die Mertens voor het instellen van een geschillencommissie heeft



onderscheiden, zoals bijvoorbeeld uniformiteit van beslissingen, komen niet uit de onderbouwing van de motie naar voren, maar lijken wel van belang.

*De heer Vermeulen* stelt vast dat de oplossing van de arbitragecommissie wellicht niet fraai is, en de afbakening ten opzichte van andere procedures onduidelijk, maar dat het heel problematisch zou zijn als deze geschillen allemaal door de civiele rechter zouden moeten worden beslecht.

Het is eigenlijk niet de taak van de Eerste Kamer om aan het einde van de rit aan reparatie van wetgeving te doen. Maar dit onderwerp vormde voor Backer een reden om in actie te komen, en bood ook een mogelijkheid om buiten het eigenlijke wetsvoorstel om tot een reparatie te komen. Backer probeert aan nazorg te doen, en heeft daarom graag zijn oor bij de NVOR te luisteren gelegd. De geluiden tot dusver zijn dat de arbitragecommissie een zinvolle bijdrage zal vormen.

*Prof. mr. Alex Geert Castermans, hoogleraar burgerlijk recht aan de Universiteit Leiden, in samenwerking met mr. Stijn Voskamp en mr. Roel Sarneel preadviseur NVOR 2012: 'Geschilbeslechting in het onderwijs'*

Prof. mr. Alex Geert Castermans heeft zich met enige schroom vanuit zijn civielrechtelijk perspectief aan het onderwijsrecht, met al zijn gelaagdheid en complexiteit, gewaagd. Referent De Groot heeft volkomen gelijk dat de vraag welke geschilbeslechting zich het beste voor een oplossing in een concreet geval leent, niet in zijn algemeenheid te beantwoorden is. Daarvoor moet onder andere naar het doel worden gekeken. Castermans, in samenwerking met Voskamp en Sarneel, heeft zich dan ook afgevraagd, als beginpunt, wat uniek is aan onderwijs. Bijzonder aspect van onderwijs is de positie van het jonge kind over wiens hoofd veel conflicten worden uitgevochten. Vervolgens hebben zij, naar aanleiding van een opmerking daarover in een advies van de Onderwijsraad, als vertrekpunt de veronderstelde voorkeur van ouders van jonge kinderen genomen voor de civiele rechter boven geschillencommissies. De vraag is of die voorkeur te begrijpen is.

Als het gaat om klachten over de kwaliteit van het onderwijs, is de vraag wat de civiele rechter te bieden heeft aan ouders die er met een school niet uit komen. Twee maatstaven/punten van belang zijn daarbij: (1) kinderen zijn niet gebaat bij conflicten tussen ouders en de school, dus de procedure moet kort zijn en kinderen moeten daar zo weinig mogelijk in worden betrokken, (2) kinderen zijn slechte getuigen in hun eigen zaak en de betrokkenheid van het kind leidt dan ook tot een slechte vorm van geschilbeslechting.

De zoektocht op [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl) naar mogelijke zaken om als uitgangspunt voor het onderzoek te dienen, was teleurstellend en leverde slechts zes zaken op. Geen van die zaken laat zien dat met de civielrechtelijke procedure iets is verbeterd aan de positie van het kind op de school. Kinderen hadden de school steeds al verlaten. De zaken leidden verder voor de ouders niet tot een succesvol resultaat, over het algemeen omdat zij niet goed aan de stelplicht en bewijslast hadden voldaan of konden voldoen, en de rechters



zo voldoende concreet materiaal voor een voor de ouders gunstig oordeel misten. Het civiele recht lijkt Castermans dan ook niet de meest aangewezen oplossing als het gaat om geschillen over de kwaliteit van onderwijs aan kinderen. Dat is alleen anders als men schade vergoed wil zien, al loopt men ook dan tegen het probleem aan dat aan de stelplicht en bewijslast moet worden voldaan. Dat is nog niet zo eenvoudig.

Wat zijn geschikte alternatieven? Een commissie gelijke behandeling of landelijke klachtencommissie kan veel sneller tot een oordeel komen. Van een landelijke klachtencommissie is wel gezegd dat daarbij het juridische kader soms mist. Sommigen vinden dat 'voor een jurist een heerlijke ervaring', om 'gewoon met mensen te kunnen overleggen die weten hoe de hazen lopen'. Belangrijk advies van Castermans aan een geschillencommissie: maak het niet te juridisch!

De voorkeur van Castermans gaat dan ook uit naar een commissie die tot niet-bindende adviezen komt. Hij verschilt daarin van mening met Backer, die wel aan de afschrikwekkende werking van een oordeel van een commissie hecht. Dat betekent echter dat gelijk ook aan allerhande eisen moet worden voldaan. Er zijn vanzelfsprekend wel geschillencommissies die bindende uitspraken kunnen doen zonder dat alles geheel juridisch is opgetuigd. Maar vaak gaat het daarbij wel om simpelere vragen, die betrekkelijk digitaal zijn op te lossen. Bij geschillen over de kwaliteit van het onderwijs is dat over het algemeen niet het geval.

Zijn conclusie is dan ook dat men heel ver komt met geschillencommissies, als ze het goed doen, en niet te juridisch. Een interessante vraag is dan nog of er een rechtsplicht is of zou moeten zijn voor ouders en een school om er samen uit de komen. Castermans durft dat wellicht nu nog niet, op deze jaarvergadering van de NVOR, te verdedigen, maar dat moment zal wellicht nog aanbreken.

Castermans legt daarop zijn papieren met zijn handgeschreven aantekeningen terzijde. Referent prof. mr. Dineke de Groot neemt haar iPad ter hand.

*Prof. Mr. Dineke de Groot, hoogleraar rechtspraak en conflictoplossing aan de Vrije Universiteit te Amsterdam en raadsheer in de Hoge raad, referent preadvies NVOR 2012*

De Groot is als het ware met een omweg op de jaarvergadering van de NVOR terecht gekomen. Zij bekent aan de leden van de NVOR dat zij uit een onderwijsfamilie komt, maar het onderwijs niet in wilde. In plaats daarvan is zij rechten gaan studeren, en van huis uit rechter. Inmiddels is zij ook hoogleraar rechtspraak en conflictoplossing, en is nu door het preadvies toch met het onderwijsrecht en het onderwijsveld in aanraking gekomen.

De Groot is het in grote lijnen met het preadvies eens: voor het civiele recht is bij geschilbeslechting in het onderwijs maar een kleine rol weggelegd.





Het is primair van belang om er voor te zorgen dat mensen met elkaar in gesprek raken en tot oplossing van hun conflict kunnen komen. Als buitenstaander vallen haar dan een aantal punten op en komen een aantal vragen bij haar op:

1. In het onderwijsveld lijkt iedereen overall over te mogen meepraten.
2. De gemoederen kunnen hoog oplopen omdat veel belang aan de kwaliteit van het onderwijs wordt gehecht.
3. Hoeveel geschillen zijn er eigenlijk wel niet op het gebied van het onderwijs? En hoeveel kost dat? Is de geschilbeslechting wel effectief?

Zij heeft zich steeds afgevraagd wat mensen beweegt om een procedure te beginnen. Uit algemeen onderzoek blijkt dat het mensen over het algemeen niet om geld gaat, maar om institutionele en procedurele rechtvaardigheid. De Groot sluit daarom af met de algemene leidraad: 'niets is zo belangrijk dan dat mensen de uitkomst van een geschilprocedure als rechtvaardig ervaren'.

#### *Discussie onder leiding van Miek Laemers*

*Pieter Huisman* brengt graag in dat de portee van het advies van de Onderwijsraad juist ook was dat men niet de kant van de juridisering op zou moeten gaan. Hij leest het advies van de Onderwijsraad dan ook niet zo dat wordt gepleit voor een grotere rol van de civiele rechter en is het van harte eens met het pleidooi voor alternatieve geschilbeslechting. Maar wel met oog voor de nadelen daarvan: (1) er moet wel gezorgd worden voor genoegdoening van de klager en (2) voor voldoende conflictoplossend vermogen. De uitkomst blijkt vaak niet wat ouders daar van te voren van verwachten. Verwachtingenmanagement lijkt met andere woorden voor verbetering vatbaar. Hoe kan daar meer aan tegemoet worden gekomen?

Castermans verduidelijkt dat het hem niet om het advies van de Onderwijsraad ging, maar uitsluitend om de observatie in het rapport dat ouders een voorkeur voor de civiele rechter lijken te hebben. De landelijke klachtencommissie ontvangt steeds een rapport over het vervolg na de uitspraak van de commissie. Daaruit komt een redelijk positief beeld naar voren. Kennelijk doet de commissie het nog niet zo slecht.

Civiele procedures tussen ouders en scholen, bijvoorbeeld gestart door ouders die kinderen niet op het gymnasium krijgen, zijn volgens De Groot vooral een fenomeen van de laatste jaren. Veel ervaring is er dus nog niet mee opgedaan.

Mertens voegt toe dat volgens de Nationale ombudsman bij mediation geregeld een rol speelt dat een conflict ontstaat met degene die de beslissing neemt. Bij scholen ligt dat vaak anders en kan op een andere wijze aan geschilbeslechting worden gedaan.

Vanuit de zaal wordt ingebracht dat er niet of nauwelijks onderscheid tussen geschillenregelingen en klachtenregelingen bestaat, behalve dat het bij de laatste mogelijk meer om behoorlijkheidsoordelen gaat. 'Welke oplossing nodig is, en wat je vraagt, bepaalt welke grondslag – geschillencommissie of klachtencommissie – je kiest', stelt Caster-



mans voorop. Het gaat hier om het oplossen van geschillen. Procederen over schadevergoeding is al heel moeilijk; moeilijk wordt het helemaal als partijen willen procederen over het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Bij de civiele rechter zul je daarmee niet ver komen.

Diverse stemmen uit de zaal wijzen in dat verband naar leerlingendossiers. Het valt hen op dat in het advies het leerlingendossier niet als bron van informatie voor geschilbeslechting wordt genoemd. Rechter vinden het vaak geen probleem als een school niet in een leerlingendossier verantwoordt wat de school doet. Dat maakt het voor ouders lastig om bij de civiele rechter of ook bij geschillencommissies een school ter verantwoording te roepen.

Castermans vraagt zich echter af of het leerlingendossier nu zo relevant en bepalend is. Het gaat er niet om wat op dag X in de klas is gebeurd. Volgens Castermans moet je niet zo'n uitgebreid dossier willen waarin alles wordt vastgelegd. Een leerlingendossier heeft niet als eerste doel om een rol in de waarheidsvinding te spelen en is niet bedoeld als dossiervorming voor een mogelijke civiele procedure. Het doel van het leerlingendossier om de ontwikkeling van het kind bij te houden, moet voorop blijven staan.

De Groot trekt een vergelijking met patiëntendossiers. In procedures over medisch handelen geldt een verzwaarde stelplicht voor de arts, waarbij kort gezegd geldt dat als iets heel belangrijk is, dat in het dossier moet zijn vastgelegd. Als dat niet het geval is, en een arts wil zich toch op de betrokken omstandigheid beroepen, dan rust op hem een verzwaarde stelplicht. Dat heeft in de geneeskunde het risico van 'defensieve geneeskunde' in de hand gewerkt. De Groot raadt aan om niet ten aanzien van leerlingendossiers dezelfde weg op te gaan. Zij waarschuwt voor het risico van 'defensief onderwijs'.

*Mevrouw Slump* stelt aan de orde dat ouders vaak te lang wachten met klagen. Dan zit het kind al thuis, zijn de emoties hoog opgelopen en willen ouders onmiddellijk ook over schadevergoeding procederen. Daar moet aandacht voor komen. Van belang is wel dat men oppast met het vormen van een krakkemikkige procedure om juridisering te voorkomen. De gelijkwaardigheid van partijen moet worden bewaakt. Zij mist dat in het advies. Wel mooi is dat het advies vanuit de positie van het kind is geschreven.

De vader van Castermans was inspecteur van het onderwijs. 's Avonds werd de deur platgelopen door leraren, schoolbestuurders en ouders met vragen. Er snel bij zijn kan problemen gewoon voorkomen. Als Castermans soms de opeenstapeling van procedures ziet, vraagt hij zich af of ieder zich dan niet (alleen maar) met volle kracht op de oplossing van het daadwerkelijke geschil moet richten en of het wel verstandig is om juridische procedure op juridische procedure te stapelen. Mensen moeten wel de weg vinden, maar meer procedures en regels helpen daar niet steeds bij.

Vanuit de zaal wordt wel aandacht gevraagd voor het bewaken van een zorgvuldig proces. In alternatieve procedures ontbreekt het soms aan spelregels. Ook *Wim Veugelers* heeft het preadvies met veel plezier gelezen en pleit voor regionale klachtencommissies



zoals die in Zuid-Limburg, waar hij lang voorzitter van was. Zijn ervaring is dat partijen niet altijd ruzie hebben maar soms gewoon een beslissing willen over wat wel of niet mag. Als partijen eenmaal weten wat er uit klachtenprocedures komt en hoe zaken worden aangepakt, dan lossen scholen dergelijke problemen langs die duidelijke lijn zelf op. Dan blijven alleen de partijen over die er belang aan hechten dat zij hun verhaal ergens kunnen doen.

*Marion van Aken*, die aangeeft de rollen van docent, onderwijsmanager en moeder allen in zich te verenigen, merkt op dat het voor het bevoegd gezag soms moeilijk is om een klacht in behandeling te nemen omdat de klacht ook over het optreden van het bevoegd gezag zelf gaat. Dan resteert voor ouders uitsluitend nog een weg naar externe geschilbeslechting. Wat zijn daar de mogelijkheden voor?

De Groot wijst op onderzoek dat is gedaan naar de functie van excuses. Het blijkt dat klagers gaan repeteren als het maken van excuses gebrekkig verloopt. Het maken van excuses heeft als functie dat de fout wordt erkend, dat medeleven wordt getoond en dat degene die de fout erkent laat zien wat hij doet om zijn verantwoordelijkheid te nemen, bijvoorbeeld wat hij gaat veranderen of hoe hij het in die concrete zaak verder gaat aanpakken. Het is dan ook belangrijk om in klachtenafhandeling een lerend effect als element te laten terugkomen.

*Ben Vermeulen* legt twee vragen aan de preadviseur voor:

1. Is het niet het voordeel van een geschillencommissie dat die dieper en inhoudelijker op de zaak kan ingaan waar een bestuursrechter of civiele rechter dat niet lijkt te kunnen?
2. Hoe zwaar zou een advies van de landelijke klachtencommissie bij de bestuursrechter of de civiele rechter moeten meewegen? Als het oordeel van een inhoudelijke deskundige? Zou de rechter dat oordeel behoudens formele bezwaren moeten volgen en het terughoudend moeten toetsen?

‘Ik hoop dat in de geschillencommissie passend onderwijs zodanige specialisten terechtkomen dat die een inhoudelijk oordeel kunnen geven, anders kun je net zo goed naar de rechter’, geeft Mertens aan. Dat oordeel zou echter wat haar betreft niet bindend moeten zijn voor het bevoegd gezag, en ook niet voor de rechter, maar wel zwaarwegend.

Castermans geeft aan dat sommige rechters de uitspraak van een geschillencommissie tot uitgangspunt nemen. De Hoge Raad heeft dat over een van de voorgangers van de Commissie gelijke behandeling al eens gezegd. Tegelijkertijd vraagt hij zich af waarom dat zo zou moeten zijn. Hij aarzelt daarover. Een geschillencommissie is immers niet juridisch; er is niet geprocedeerd, maar er is meer een gesprek geweest. Als partijen dan toch naar de rechter stappen, doen zij dat vaak met een heel ander verhaal. De realiteit wordt in een heel ander kader aan de rechter voorgelegd. Waarom zou de rechter dan aan het advies van een commissie gebonden zijn? De uitgangspunten van de gang naar de rechter en de gang van zaken bij een geschillencommissie zijn vaak tegenstrijdig.



Castermans neigt dan ook naar de volgende leidraad voor de rechter: 'neem het advies van een geschillencommissie serieus, maar voel u vrij om tot een ander oordeel te komen'.

De Groot brengt in dat hoe meer te verwachten is dat een gang naar de rechter volgt op een procedure bij een geschillencommissie, hoe meer bij de geschillencommissie de nadruk op procedurele eisen komt te liggen. Overigens is het hoe dan ook van belang om in een nette procedure te voorzien, omdat partijen vooral een rechtvaardige uitkomst respecteren. *Vermeulen* sluit zich daarbij aan, en stelt voor in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen dat er goede procedurele waarborgen voor een geschillencommissie komen.

Vanuit de zaal wordt aan scholen het advies gegeven om een externe klachtencommissie in te stellen. De onafhankelijkheid daarvan is van belang: ouders moeten kunnen zien dat de commissie zich onafhankelijk van de school kan opstellen. Neem bijvoorbeeld de commissie die adviseert over beslissingen van de rector rond de eindexamens. Een rector mag uitsluitend gemotiveerd van het advies van de commissie afwijken. Het is goed om zoets in een reglement vast te leggen. Naast de onafhankelijkheid is ook de deskundigheid van de commissie van belang.

In Scandinavië bestaat een dergelijke commissie uit drie leden, zo geeft De Groot aan: een gezaghebbende ouder, een vertegenwoordiger van de school of de werkgever en een buitenstaander als voorzitter. Die voorzitter hoeft niet zo zeer deskundig te zijn, maar wel onafhankelijk en extern; het is aan hem de procedurele waarborgen te bewaken.

Castermans wil ter afsluiting nog een zorg wegnemen. Ook laagdrempelige commissies zouden wat hem betreft procedureel rechtvaardig moeten zijn. Het blijft een balanceren tussen het niet te juridisch optuigen van een procedure aan de ene kant en het verzekeren van een rechtvaardige uitkomst aan de andere kant. Die opdracht geeft Castermans alle betrokkenen bij geschillencommissies graag mee.