

Vergaderjaar 1992-1993

23 070

Wijziging van het stelsel van stichtingsnormen en opheffingsnormen en van het huisvestingsstelsel in de Wet op het basisonderwijs

Nr. 11

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 8 september 1993

Bij brief van 29 juni 1993 bood ik u aan de memorie van antwoord en een nota van wijzigingen inzake het voorstel van wet tot wijziging van het stelsel van stichtings- en opheffingsnormen en van het huisvestingsstelsel in de Wet op het basisonderwijs (23 070, nrs. 6 en 7). Hierin kondigde ik een onderzoek aan naar **de toepassingsmogelijkheden van (bovengemeentelijk) samenwerkingsconstructies**. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zou ik zonedig komen met voorstellen tot aanpassing van de wettelijke regeling op dit punt. In aansluiting hierop bericht ik u het volgende.

In het T&B-akkoord is opgenomen dat een samenwerkingsverband van twee of meer bevoegde gezagen geen scholen behoeft op te heffen indien de gemiddelde schoolgrootte van alle scholen van die bevoegde gezagen 10/6 x de opheffingsnorm bedraagt. Bij bevoegd gezagen die in meerdere gemeenten scholen in stand houden wordt de gemiddelde schoolgrootte vastgesteld op basis van het gewogen gemiddelde van de normen die gelden in elk van de gemeenten waar de scholen gevestigd zijn. De mogelijkheid om via de gemiddelde schoolgrootte scholen beneden de norm in stand te houden is opgenomen om daarmee het bevoegd gezag in staat te stellen een te kleine school in stand te houden waar dat om motieven van bereikbaarheid of van onderwijskundige aard gewenst wordt geacht. Bijvoorbeeld kan gedacht worden aan de instandhouding van een school binnen een bepaald deel van de gemeente of aan een school met een bepaalde onderwijskundige aanpak. Deze mogelijkheid is dus niet opgenomen met het oogmerk om zoveel mogelijk scholen in stand te houden o.g.v. de gemiddelde schoolgrootte. Bij de totstandkoming van het T&B-akkoord is er van uitgegaan dat de mogelijkheid om via een samenwerkingsconstructie scholen beneden de norm in stand te kunnen laten slechts in uitzonderingssituaties zou worden toegepast.

Het is dan ook nooit de bedoeling geweest dat de samenwerking van meer besturen louter en alleen zou zijn gericht op instandhouding van scholen beneden de instandhoudingsnorm of om de samenwerking pas aan te gaan om een school onder de norm te redden. Om deze reden zijn randvoorwaarden verbonden aan het samenwerkingscontract. Het contract moet zijn afgesloten minimaal één jaar voordat een school beneden de norm komt en het moet voor een termijn van ten minste tien jaar gelden. Ook moeten de deelnemende schoolbesturen elkaars wachtgelders en garantielopers in dienst nemen. Op voortijdige beëindiging van het contract staat een boete. Een en ander is uitgewerkt in artikel 107d van het desbetreffende wetsvoorstel.

In de gemeente Hengelo doet zich de situatie voor dat door het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst met besturen uit aangrenzende gemeenten in Hengelo minder scholen zouden behoeven te worden opgeheven. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat gebruik gemaakt wordt van het verschil in opheffingsnorm tussen de stedelijke gemeente Hengelo met een hoge norm en de omliggende plattelandsgemeenten met een veel lagere norm. Als in deze plattelandsgemeenten relatief grote scholen staan leidt dit bij het hanteren van een gemiddelde schoolgrootte tot een overschot aan leerlingen dat als compensatie kan dienen voor het tekort aan de leerlingen in de stedelijke gemeente. Duidelijk blijkt in Hengelo dat samenwerking is uitgestrekt over zoveel gemeenten als nodig is om instandhouding van scholen in Hengelo te realiseren. Als op grote schaal optimaliserend gebruik van deze mogelijkheid zou worden gemaakt dan zou de bedoeling van de T&B-operatie in het geding komen. Om deze reden heb ik een ambtelijk onderzoek laten instellen. In dit onderzoek is gekeken naar de verschillen tussen de opheffingsnormen in aangrenzende gemeenten en de grootte van de scholen in deze gemeenten. Op grond hiervan is per richting per gemeente berekend hoeveel leerlingenoverschot dan wel -tekort per gemeente optreedt. Als bijlage bij deze brief¹ treft u aan de notitie.

Onderzoek naar de mogelijkheden van de gemiddelde schoolgrootte variant over verschillende gemeenten. Naast een beschrijving van de onderzoeksmethode en de uitwerking wordt een drietal voorbeelden gegeven. Hieruit blijkt dat op veel plaatsen gemeenten aan elkaar grenzen die een overschot respectievelijk een tekort hebben t.o.v. de gemiddelde schoolgrootte normen. In al deze gevallen is het mogelijk om door middel van samenwerkingsconstructies de overschotten te benutten om in gemeenten met een tekort aan leerlingen opheffing van scholen ongedaan te maken. Een dergelijke ontwikkeling dient te worden voorkomen. Daarom is er voldoende reden om de regeling die nu in het wetsvoorstel is opgenomen te heroverwegen en deze zodanig aan te passen dat het geschetste risico wordt geëlimineerd.

Ik heb in dat verband een aantal mogelijkheden tot aanpassing van de regeling overwogen die varieerden van het geheel schrappen van de samenwerkingsconstructie tot het stellen van nadere voorwaarden aan de aard van het samenwerkingsverband. Gezien het feit dat het schrappen van deze constructie zich niet verdraagt met de bedoeling van het T&B-akkoord, te weten, om besturen een zekere ruimte te geven om op grond van eigen overwegingen te besluiten over instandhouding van scholen onder de norm, heb ik besloten hiervan af te zien. Bij het stellen van nadere voorwaarden wat betreft de aard van de samenwerking heb ik onderzocht of als extra eis gesteld zou kunnen worden dat een samenwerkingsverband moet samenvallen met andere verbanden, bijvoorbeeld in het kader van WSNS, TWAO of OVB. Het gevaar hierbij is echter dat

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling
Parlementaire Documentatie.

deze verbanden uit elkaar kunnen vallen met alle nadelige gevolgen van dien. Ook het beperken van een samenwerkingsverband tot ten hoogste twee besturen biedt geen oplossing, omdat er teveel toepassingsmogelijkheden overblijven.

In plaats daarvan stel ik voor om de oplossing te zoeken in aanpassing van de normen. De nu in het wetsvoorstel in artikel 107d opgenomen regeling houdt het volgende in. De gemiddelde schoolgrootte van alle scholen van de samenwerkende bevoegde gezagsorganen bedraagt tenminste $10/6$ x het gewogen gemiddelde van de voor elk van de gemeenten geldende opheffingsnormen. Het gewogen gemiddelde wordt vastgesteld door het aantal scholen in elke gemeente te vermenigvuldigen met de voor die gemeente geldende opheffingsnorm en de som van de verkregen uitkomsten te delen door het totale aantal scholen van de samenwerkende bevoegde gezagsorganen.

De berekening van het gewogen gemiddelde kan ertoe leiden dat er een groot verschil ontstaat tussen de hoogste norm van de deelnemende gemeenten en de gemiddelde norm: het gewogen gemiddelde kan veel lager liggen. Mijn voorstel is om de afwijking naar beneden te begrenzen, zodanig dat deze afwijking niet meer dan 10% van de hoogste norm mag bedragen. Als de gemiddelde norm lager uitkomt dan 90% van de hoogste norm, dan dient te worden uitgegaan van de hoogste norm x 0,9 bij de vaststelling van de vereiste gemiddelde schoolgrootte. Hierdoor worden de mogelijkheden om scholen beneden de norm via een samenwerkingsverband in stand te houden fors beperkt. In het geval Hengelo verdwijnt het overschot aan leerlingen in de plattelandsgemeenten, waardoor de opheffingen niet meer worden voorkomen. Voor gemeenten die een vrijwel even hoge opheffingsnorm hebben, omdat beide gemeenten bijvoorbeeld stedelijk gebied zijn, blijft de mogelijkheid om in samenwerking over de gemeentegrenzen heen de gemiddelde schoolgrootte toe te passen echter ongewijzigd. Hiermee blijf ik binnen de bedoelingen van het T&B-akkoord.

De vertaling van bovenbedoelde oplossing in het wetsvoorstel zal bij nota van wijziging worden voorzien.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen a.i.,
H. d'Ancona