

Initiatieven tot een bepaald onderwijsaanbod vanuit groepen ouders dienen serieus te worden genomen, maar een besluit tot externe verzelfstandiging (afsplitsing) kan pas na overweging van andere alternatieven en na een zorgvuldige procedure tot stand komen.

## Samenvatting

Na bijna twintig jaar schaalvergroting in het onderwijs, met name op bestuurlijk niveau, is er de laatste jaren steeds meer aandacht voor mogelijk negatieve effecten hiervan. De Onderwijsraad heeft in eerdere adviezen al gewezen op de effecten van fusies op de keuzevrijheid. De raad heeft daarbij vanaf 2002 (*Wat scholen vermogen*) consistent gepleit voor het faciliteren van initiatieven door ouders en leraren tot verzelfstandiging binnen en buiten het bestaande bestuurlijke verband. In dit advies beantwoordt de raad de vraag van de minister naar een nadere uitwerking van een dergelijke procedure specifiek voor oudergroepen.

### **Centrale afweging: externe verzelfstandiging of afsplitsing pas na overweging andere alternatieven**

Het kan voorkomen dat een grote groep ouders op een bepaalde school een bepaald onderwijsaanbod wenst dat de school op dit moment niet biedt. Dit aanbod kan zowel binnen het schoolbestuur tot stand komen (interne verzelfstandiging) als ook extern (externe verzelfstandiging of stichting van een nieuwe school). De lijn van de raad is dat eerst gewerkt wordt aan de invulling van interne verzelfstandigingsmogelijkheden, voordat externe verzelfstandigingsmogelijkheden in beeld komen. De zwaarste variant: (af)splitsing door een bestuurlijke overdracht naar een ander of nieuw bestuur dat wel bereid is te voldoen aan de wens van het betreffende ouderinitiatief, is volgens de raad pas aan de orde nadat alle andere opties zijn onderzocht en niet tot resultaat hebben geleid.

De raad geeft in dit advies vier aanbevelingen om deze procedure zorgvuldig te laten verlopen.

### **Aanbeveling 1: Aanbodvariëteitsbeleid door het bevoegd gezag**

Allereerst zou het beleid erop gericht moeten zijn situaties waarin initiatieven tot interne of externe verzelfstandiging kunnen ontstaan, te voorkomen door preventief wijzigingen in de wensen van (aankomende) ouders te onderkennen en daarnaar te handelen. De wetgever zou hiervoor kunnen denken aan een regeling van een variëteitsbeleid door het bevoegd gezag: een periodieke toets (één keer in de vier jaar) waarbij het bevoegd gezag nagaat of het aanbod van de scholen voldoet aan de duurzame wens van ouders in een bepaald gebied (in brede zin: identiteit, onderwijskundige inrichting, profiel).

Voor het voortgezet onderwijs kunnen de geïnventariseerde wensen deel uitmaken van het overleg in het kader van het regionaal plan onderwijsvoorzieningen. Tevens bestaat adviesbevoegdheid van de mr (medezeggenschapsraad) voor het aangaan of belangrijk wijzigen

van een duurzame samenwerking, waaronder een regionaal plan onderwijsvoorzieningen valt. Een eventuele wijziging van het school-/leerplan valt uiteraard onder het instemmingsrecht van de mr.

### **Aanbeveling 2: Vergroot stichtingsmogelijkheid in monopoliegebieden en onderzoek interpretatie en gebruik begrip richting bij stichting**

Door de planningssystematiek is het op dit moment in de meeste gevallen nagenoeg onmogelijk voor ouders om zelf het initiatief te nemen tot het stichten van een school. In de visie van de raad kunnen de mogelijkheden tot stichting in bepaalde gebieden met een bestuurlijk monopolie vergroot worden. Een verwante maatregel is het makkelijker maken van splitsing en afsplitsing in deze monopoliegebieden (voor zover dit het voortgezet onderwijs betreft).

Bij de behandeling van het wetsvoorstel over de fusietoets is door de minister aan de Kamer toegezegd te voorzien in een juridisch advies “over het verschil tussen pedagogische inrichting en denominatieve inrichting in het kader van vrijheid van onderwijs, school en planning”. De raad merkt hierbij op dat het volgens de raad gaat om de interpretatie c.q. verbreding van het begrip richting bij de stichting van scholen, en niet om de inrichting. Dat laatste zou alleen kunnen in het geval van een richtingvrije planning, maar deze weg is niet gevolgd en niet uitvoerbaar gebleken. De raad vraagt zich af of er naast levensbeschouwelijke of godsdienstige richtingen (zoals de thans geldende interpretatie is) ook sprake zou kunnen zijn van ‘pedagogische richtingen’. De raad kan zich voorstellen dat bij stichting materiële criteria worden gehanteerd, aansluitend bij de huidige systematiek: statutaire grondslag, draagvlak (voldoende potentieel), interne consistentie en duurzaamheid (ten minste een schoolgeneratie bediend hebbend), maar dat precieze criteria en consequenties nader en grondig doordacht moeten worden. Een onderwijsjuridisch advies daarover kan de raad daarom ondersteunen.

### **Aanbeveling 3: Afsplitsing of externe verzelfstandiging pas na uitwerking en afweging van interne verzelfstandigingsvarianten**

Ook wanneer een groep ouders een wens heeft tot verzelfstandiging, zijn volgens de raad eerst andere, ‘lichtere’ varianten te overwegen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een initiatief dat in een tijdelijk of permanent programma op een school wordt geïmplementeerd (initiatiefschool en programmaschool). Een stap verder is dan dat de school – bijvoorbeeld in een coöperatie – wordt bestuurd door meerdere bevoegde gezagsorganen (gastschool). Tot slot is de laatste variant die van de afsplitsing van een bestaand bestuur, de volledige verzelfstandiging of permanente overdracht. Ook wanneer er vanaf het begin een sterke wens is tot bijvoorbeeld externe verzelfstandiging in de vorm van een categoriale school, zullen eerst vormen van interne verzelfstandiging uitgewerkt moeten worden en zal eerst een dialoog tussen bevoegd gezag, initiatiefnemers en docenten gevoerd moeten worden via op overeenstemming gericht overleg.

### **Aanbeveling 4: In alle varianten procedure via de mr (WMS)**

In alle varianten is een procedurele waarborg nodig via de mr, waarbij er ook in alle gevallen een robuust draagvlak moet zijn bij de ouders van de desbetreffende school(locatie). Ook zal binnen het docententeam werkzaam op de desbetreffende school een twee derde meerderheid zich moeten kunnen vinden in de nieuwe constellatie: initiatiefschool, programmaschool, gastschoolschap of overdracht (naar een bestaande of nieuwe rechtspersoon).

De raad beschrijft in dit advies een aantal procedurele randvoorwaarden die gelden voor alle varianten, zoals het indienen van een plan met daarin bijvoorbeeld een overzicht van de te

verwachten kosten en baten van het initiatief en op overeenstemming gericht overleg tussen initiatiefnemers en bevoegd gezag.

Uiteindelijk zal het initiatief getoetst moeten worden via het initiatiefrecht van de mr en – in laatste instantie – via een geschillenprocedure bij de landelijke geschillencommissie. Hiervoor moet de WMS worden aangepast; immers, het betreft hier een geschil over een initiatief van de mr, waar de commissie onder de huidige WMS geen kennis van kan nemen.

Bij een beoordeling van een initiatief tot verandering (of liever uitbreiding) van de richting van een school of initiatief tot *externe* verzelfstandiging geldt volgens de raad het primaat van het bevoegd gezag (bestuur van de rechtspersoon). In een geschil zal de geschillencommissie dan ook bij dergelijke initiatieven geen bindende uitspraak kunnen doen, maar slechts een *advies* kunnen geven. Het bevoegd gezag kan daarvan gemotiveerd afwijken.

Voor een initiatief tot *interne* verzelfstandiging (aangeduid als initiatiefschool of programma-school, niet betrekking hebbend op richting) is de raad van oordeel dat wanneer er sprake is van een *twee derde meerderheid* (van ouders én leraren op de desbetreffende school) voor het initiatief, de bewijslast verschuift naar het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag zal dan moeten aangeven waarom er zwaarwegende gronden zijn om het initiatief van de mr toch niet te honoreren. Het bevoegd gezag is in zulke gevallen – net zoals bij de andere uitspraken van de geschillencommissie voor de medezeggenschap – gebonden aan de uitspraken.

In een vervolgadvis *Verzelfstandiging in het Onderwijs II* gaat de raad nader in op de verschillende varianten voor interne verzelfstandiging.