Gemeente Arnhem
[redacted]
Postbus 9029
6800 EL ARNHEM

Per e-mail : [redacted]

Nijmegen, 3 juli 2026

Ons kenmerk
Gemeente Arnhem / Advies opheffen school (onderwijshuisvesting)
20260872 - 4498985/2 - AK/

E-mail
a.klomp@hekkelman.nl;
r.burgers@hekkelman.nl

Telefoonnummer
024 - 382 84 44

Geachte mevrouw [redacted]

Naar aanleiding van jouw e-mail van 2 juli 2026 over de voorgenomen opheffing van SBO De Piramide, berichten wij jou als volgt.

A. Relevante feiten en omstandigheden

Binnen de gemeente Arnhem zijn er verschillende schoolbesturen die zich bezighouden met speciaal basisonderwijs (SBO). Dit type onderwijs valt onder de reikwijdte van de Wet op het primair onderwijs (hierna: '*Wpo*').

Momenteel zijn er zowel in Arnhem-Noord als in Arnhem-Zuid verschillende schoolbesturen actief die speciaal basisonderwijs aanbieden. Dit advies gaat over het speciaal basisonderwijs in Arnhem-Zuid. De stichting Stichting Flores (hierna: '*Flores*') en de stichting Delta, stichting voor Katholiek en Protestants-Christelijk primair onderwijs (hierna: '*Delta scholengroep*') zijn twee schoolbesturen die beide in Arnhem-Zuid speciaal basisonderwijs aanbieden. Flores doet dat op openbare basisschool De Piramide aan de Groningensingel 1185 te (6835 HZ) Arnhem en Delta scholengroep doet dat op basisschool De Horizon aan de Groningensingel 1183 te (6835 HZ) Arnhem.

Wij begrijpen dat beide schoolbesturen in de afgelopen jaren te kampen hebben gehad met een teruglopend leerlingenaantal. De schoolbesturen hebben daarom het plan opgevat om de scholen voor (openbaar) speciaal basisonderwijs in Arnhem-Zuid door middel van een fusie samen te voegen tot één basisschool. Concreet betekent dit dat openbare basisschool De Piramide van Flores wordt opgeheven en dat de leerlingen naar

de speciale basisschool van Delta verhuizen. Deze basisschool zal de naam 'SBO Zuid' krijgen.

De schoolbesturen hebben de wens om de scholen vanaf 1 augustus 2026 samen te voegen tot één speciale basisschool.

Het college van B&W is positief over dit voornemen en heeft op 12 mei 2026 een positief advies gegeven. Vervolgens heeft het college van B&W het voornemen aan de gemeenteraad van de gemeente Arnhem voorgelegd en heeft het college aan de gemeenteraad verzocht om een positief besluit te nemen.

Wij begrijpen dat er vanuit de gemeenteraad vragen zijn gesteld over de (zeer) korte termijn waarbinnen het voornemen wordt geëffectueerd. Deze termijn lijkt op het eerste gezicht niet te stroken met de termijnen die zijn genoemd in de wet (Wpo).

B. Vraagstelling

De gemeente heeft ons gevraagd om te adviseren over de voorgenomen fusie en de opheffing van SBO De Piramide.

C. Juridisch kader

Wij merken op dat de adviesvraag van de gemeente bestaat uit twee onderdelen. Allereerst zullen wij kort ingaan op de voorgenomen fusie. Daarna zullen wij adviseren over de voorgenomen opheffing van SBO De Piramide.

C.1. Voorgenomen fusie

Allereerst geven wij mee dat de Wpo twee verschillende vormen van fusie kent (zie artikel 64 Wpo). Dat zijn:

a. de institutionele fusie, waarbij een school ontstaat door samenvoeging van twee of meer scholen;
b. de bestuursoverdracht, waarbij een school door het ene bevoegde gezag wordt overgedragen aan een ander bevoegd gezag.

Op basis van de informatie die wij hebben ontvangen, gaan wij er van uit dat alle betrokken partijen de bedoeling hebben gehad om een bestuursoverdracht op te tuigen. Flores en Delta blijven immers als zelfstandige schoolbesturen bestaan, maar één van de scholen die valt onder het bevoegd gezag van Flores wordt overgedragen aan Delta, waarna Delta de twee scholen samenvoegt tot één school en de tweede school wordt opgeheven.

Vanwege deze voorgenomen bestuursoverdracht, moet in casu niet alleen worden voldaan aan de vereisten die gelden voor opheffing van een school (zie hierna), maar moet ook rekening worden gehouden met de wettelijke vereisten die bij een bestuursoverdracht van toepassing zijn (zie artikel 64 e.v. Wpo).

Overigens hebben wij van de gemeente stukken ontvangen waaruit blijkt dat de betrokken schoolbesturen een fusie-effectrapportage hebben opgesteld, waarin ook een

advies van het college van B&W van de gemeente is opgenomen. Op basis daarvan vermoeden wij dat de schoolbesturen (tot nu toe) in overeenstemming met de wettelijke vereisten die gelden voor een bestuursoverdracht hebben gehandeld. De gemeenteraad is niet bevoegd om bij een voorgenomen bestuursoverdracht een besluit te nemen.

C.2. Opheffing van SBO De Piramide

Ten tweede heeft Flores het voornemen om na de bestuursoverdracht SBO De Piramide vrijwillig op te heffen. De leerlingen en het personeel van SBO De Piramide worden vervolgens ondergebracht bij SBO De Horizon (in de toekomst te noemen: '*SBO Zuid*').

De Wpo bevat een regeling voor de situatie dat een schoolbestuur vrijwillig over wenst te gaan tot opheffing van een openbare school. Deze regeling is vastgelegd in artikel 148 e.v. Wpo. Dit artikel luidt als volgt:

> ***"Artikel 148. Vrijwillige opheffing openbare school of nevenvestiging***
> *1. De gemeenteraad kan besluiten tot vermindering van het aantal door de gemeente in stand gehouden openbare scholen en nevenvestigingen.*
> *2. De openbare rechtspersoon, bedoeld in artikel 47, of de stichting, bedoeld in artikel 17 of 48, kan besluiten tot opheffing van een door die openbare rechtspersoon of stichting in stand gehouden openbare school of nevenvestiging. Een besluit tot opheffing wordt uiterlijk op 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing medegedeeld aan de gemeenteraad. Indien de gemeenteraad voor 1 februari daaropvolgend besluit dat hij de school in stand wenst te houden, wordt deze niet opgeheven, maar wordt de instandhouding daarvan overgedragen aan de gemeente.*
> *3. In afwijking van het eerste lid en het tweede lid, eerste volzin, vindt opheffing van een openbare school of nevenvestiging niet plaats in de gevallen, bedoeld in artikel 139, vijfde lid, onderscheidenlijk artikel 146, eerste lid, onder d.*
> *4. Indien een besluit tot opheffing, bedoeld in het tweede lid, in afwijking van de tweede volzin van dat lid na 1 augustus, maar uiterlijk op 1 januari van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing wordt medegedeeld aan de gemeenteraad, dan wordt de school of nevenvestiging slechts opgeheven op grond van dat besluit indien:*
> *a.de op te heffen openbare school of nevenvestiging binnen 10 km over de weg gemeten niet de enige school is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven, en*
> *b.de gemeenteraad uiterlijk op 1 februari volgend op die mededeling besluit om in te stemmen met opheffing van de school of nevenvestiging.*
> *5. Indien het besluit, bedoeld in het tweede lid, na 1 januari van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing wordt medegedeeld aan de gemeenteraad, dan wordt de school of nevenvestiging niet opgeheven op grond van dat besluit."*

Uit dit citaat blijkt dat in artikel 148 Wpo een uitgebreide procedure is opgenomen die moet worden gevolgd indien wordt overgegaan tot vrijwillige opheffing van een openbare school. Dit procedure geldt alleen voor zover het gaat om openbare bassischolen. Bij bijzondere basisscholen is de procedure van artikel 148 Wpo dus niet van toepassing.

De procedure van artikel 148 Wpo komt erop neer dat (i) de gemeenteraad kan besluiten om tot opheffing over te gaan (lid 1) of (ii) dat een schoolbestuur kan besluiten om tot opheffing over te gaan (lid 2).

Als een schoolbestuur besluit om tot opheffing van een openbare school over te gaan, dan moet dat besluit tijdig (lees: vóór 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing) aan de gemeenteraad worden medegedeeld. Vervolgens moet aan de gemeenteraad een termijn worden gegund waarin de gemeenteraad kan besluiten of zij de school in stand wenst te houden. In dit laatste geval wordt de openbare school niet opgeheven maar aan de gemeente overgedragen.

Voor zover een schoolbestuur haar besluit niet tijdig (lees: vóór 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing) aan de gemeenteraad mededeelt, dan kan er onder omstandigheden toepassing worden gegeven aan artikel 148 lid 4 Wpo. Daarvoor is echter wel vereist dat het schoolbestuur de mededeling vóór 1 januari van het kalenderjaar waarin de beoogde opheffing dient plaats te vinden, aan de gemeenteraad doet. Vervolgens dient de gemeenteraad vóór 1 februari van datzelfde kalenderjaar te besluiten of zij wel/niet instemt met de opheffing van de openbare school. Als een schoolbestuur de gemeenteraad niet vóór 1 januari van een kalenderjaar informeert of de gemeenteraad niet vóór 1 februari van een kalenderjaar een besluit neemt (of kan nemen), dan kan de voorgenomen opheffing géén doorgang vinden. In dat geval is een (te laat) besluit van het schoolbestuur tot opheffing van de openbare school nietig.

De gedachte daarachter is dat leerlingen, ouders, het betrokken schoolbestuur én de gemeenteraad tijdig duidelijkheid moet hebben over de vraag of een school met ingang van het volgende schooljaar nog bestaat. De wetgever heeft dat ook expliciet in de wetgeschiedenis (memorie van toelichting) vastgelegd. Daarin is onder meer het volgende opgenomen[1]:

> *"De termijn tussen de mededeling, bedoeld in artikel 159, tweede lid, van de WPO, en de feitelijke datum van vrijwillige opheffing van een verzelfstandigde openbare school, dient er mede toe om de gemeente in staat te stellen om zo nodig de school over te nemen (om voldoende aanbod van openbaar onderwijs te blijven garanderen). Als het bevoegd gezag van een verzelfstandigde openbare school besluit om de school op te heffen is het dus van belang dit tijdig mede te delen aan de gemeenteraad. De laatste school waaraan openbaar onderwijs wordt verzorgd, binnen een afstand van 10 kilometer over de weg gemeten, kan niet op grond van artikel 159 worden opgeheven.*
>
> *Artikel 159, vierde en vijfde lid, heeft betrekking op de situatie dat een besluit tot opheffing van een verzelfstandigde openbare school toch later dan 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing wordt medegedeeld aan de gemeenteraad. Op grond van het vierde lid kan de school alsnog worden opgeheven met ingang van de beoogde datum van opheffing, indien het besluit daartoe tussen 1 augustus en 1 januari is medegedeeld. In dat geval is wel expliciete goedkeuring van de*

[1] *Kamerstukken II* 2016/17, 34656, nummer 3, p. 13.

gemeenteraad vereist (vierde lid, onderdeel b). Het vierde lid, onderdeel a, bepaalt expliciet dat het hier niet om de laatste school mag gaan waaraan openbaar onderwijs wordt aangeboden binnen een afstand van 10 kilometer.

Neemt de gemeenteraad uiterlijk 1 februari geen besluit, of stemt de gemeenteraad niet in met opheffing van de school, dan wordt de school niet opgeheven met ingang van 1 augustus van het eerstvolgende schooljaar, maar blijft deze in stand. De datum van 1 februari is gekozen zodat ouders en leerlingen, maar ook het bevoegd gezag zelf, tijdig duidelijkheid krijgen over het al dan niet voortbestaan van de school met ingang van het volgende schooljaar.

Het vijfde lid bepaalt dat een besluit tot opheffing van een school dat pas na 1 januari van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing van de school wordt medegedeeld aan de gemeenteraad, nietig is."

N.B. Voorheen was de inhoud van artikel 148 Wpo geregeld in artikel 159 Wpo, vandaar dat in het bovenstaande citaat wordt verwezen naar artikel 159 Wpo.

Tussenconclusie I: op basis van artikel 148 lid 2 Wpo dienen schoolbesturen een besluit tot vrijwillige opheffing tijdig (lees: vóór 1 augustus van het schooljaar voorafgaand aan de beoogde datum van opheffing) aan de gemeenteraad mede te delen. Vervolgens dient de gemeenteraad vóór 1 februari te beslissen of zij zich in de voorgenomen opheffing kan vinden of dat zij de openbare school toch in stand wenst te houden. Als een schoolbestuur de voorgenomen opheffing pas na 1 augustus aan de gemeente mededeelt, dan is artikel 148 lid 4 Wpo van toepassing. In dat geval dient de gemeenteraad vóór 1 februari te beslissen of zij instemt met de voorgenomen opheffing. Als een schoolbestuur de voorgenomen opheffing niet tijdig aan de gemeenteraad mededeelt, dan is het besluit van het schoolbestuur waarin wordt besloten tot opheffing nietig (zie artikel 148 lid 5 Wpo).

In casu is er echter sprake van een openbare school voor speciaal basisonderwijs. Artikel 150 Wpo gaat over vrijwillige opheffing van een openbare school voor speciaal basisonderwijs. Dit artikel luidt als volgt:

"Artikel 150. Vermindering aantal openbare speciale scholen voor basisonderwijs en nevenvestigingen daarvan
Artikel 148, eerste lid, en tweede lid, eerste volzin, is van overeenkomstige toepassing op speciale scholen voor basisonderwijs en nevenvestigingen daarvan."

Uit dit citaat volgt dat in artikel 150 Wpo is vastgelegd dat bij vrijwillige opheffing van een school voor speciaal basisonderwijs alleen artikel 148 lid 1 Wpo (dat gaat over vrijwillige opheffing op basis van een besluit van de gemeenteraad) en artikel 148 lid 2 eerste zin Wpo (dat gaat over vrijwillige opheffing van een besluit van het schoolbestuur) van toepassing zijn.

In casu vindt de vrijwillige opheffing van SBO De Piramide plaats op initiatief van het schoolbestuur (lees: op initiatief van Flores/Delta). Hierdoor zijn de regels uit artikel 148 lid 2 Wpo van toepassing. Uit de tekst van artikel 150 Wpo kan worden afgeleid dat bij een vrijwillige opheffing van een school voor (openbaar) speciaal basisonderwijs die op initiatief van het schoolbestuur plaatsvindt, slechts de eerste zin van artikel 148 lid 2 Wpo van toepassing is. In die zin wordt niet genoemd dat het schoolbestuur vóórafgaand aan de opheffing aan de gemeenteraad goedkeuring moet vragen om tot opheffing van de school over te mogen gaan. Ook is in die zin géén termijn gegund waarbinnen het voornemen tot opheffing aan de gemeenteraad moet worden voorgelegd.

Daarnaast volgt uit artikel 150 Wpo dat ook artikel 148 lid 4 en lid 5 Wpo bij scholen voor (openbaar) speciaal basisonderwijs niet van toepassing zijn. Hierdoor is er géén sprake van een nietig besluit als een schoolbestuur haar voornemen om tot opheffing van een school over te gaan niet tijdig aan de gemeenteraad voorlegt.

Op basis van artikel 150 Wpo lijkt een schoolbestuur dus meer vrijheid te hebben om zelfstandig (lees: zonder afhankelijk te zijn van een besluit van de gemeenteraad) te kunnen beslissen over de opheffing van een openbare school voor speciaal basisonderwijs. Een en ander volgt ook uit de wetgeschiedenis. Daarin is namelijk het volgende opgenomen over artikel 150 Wpo:

> *"Een bestaande speciale school voor basisonderwijs kan in principe door het bevoegd gezag zelf worden opgeheven, echter met de restrictie dat op grond van artikel 13a, zevende lid, goedkeuring van de minister is vereist indien het de laatste speciale school voor basisonderwijs in het desbetreffende samenwerkingsverband is."*

N.B. dit citaat heeft betrekking op het vroegere artikel 162 Wpo. Dat artikel is nu vernummerd naar artikel 150 Wpo. De restrictie die in artikel 162 Wpo was opgenomen, is niet in artikel 150 Wpo teruggekomen. Het gedeelte van het citaat dat over deze restrictie gaat, is bij de toepassing van artikel 150 Wpo dus niet relevant.

Tussenconclusie II: vanwege het feit dat SBO De Piramide een openbare school voor speciaal basisonderwijs is, is in casu artikel 150 Wpo van toepassing. Uit dit artikel volgt dat bij de opheffing van een openbare school voor speciaal basisonderwijs alleen artikel 148 lid 1 en lid 2 eerste volzin Wpo van toepassing is. Op basis van die artikelen heeft een schoolbestuur voor openbaar speciaal basisonderwijs zelf de vrijheid om te besluiten over een voornemen om tot opheffing van een openbare school voor speciaal basisonderwijs over te gaan. Dat voornemen hoeft niet vóóraf ter goedkeuring aan de gemeenteraad te worden voorgelegd. De termijnen die in artikel 148 lid 2 Wpo zijn vastgelegd, gelden daarom niet. Ook is een besluit van een schoolbestuur om tot opheffing van een openbare school voor speciaal basisonderwijs over te gaan niet nietig (op grond van artikel 148 lid 5 Wpo) als de gemeenteraad niet tijdig om goedkeuring wordt gevraagd.

D. Conclusie

Al met al geven wij de gemeente mee dat uit de wet (artikel 150 Wpo) en de wetgeschiedenis volgt dat de gemeenteraad niet bevoegd is om in te stemmen met een voorgenomen opheffing van een openbare school voor speciaal basisonderwijs. Ook is de gemeenteraad niet bevoegd te besluiten of zij een openbare school voor speciaal basisonderwijs zelf in stand wenst te houden (op grond van artikel 148 lid 2 derde volzin Wpo).

Hierdoor kan Flores in casu zelfstandig besluiten dat zij tot vrijwillige opheffing van SBO De Piramide overgaat. Wij wijzen er echter wel op dat deze conclusie uitsluitend geldt voor scholen voor speciaal basisonderwijs. Als Flores of Delta (of een ander schoolbestuur) in de toekomst een school wenst op te heffen waarin 'regulier' openbaar basisonderwijs wordt verzorgd, dan is artikel 148 Wpo wél integraal van toepassing. Als in casu artikel 148 Wpo integraal van toepassing zou zijn geweest, dan was het voorgenomen besluit van Flores om tot opheffing van één van haar (openbare) scholen over te gaan, nietig geweest. Wij adviseren de gemeente daarom nadrukkelijk om Flores en Flores op het hart te drukken om in het vervolg een besluit tot opheffing van een openbare school eerder te nemen en dat voornemen op een eerder moment aan de gemeenteraad mede te delen.

Verder geven wij mee dat Flores in dit geval weliswaar zelfstandig kan besluiten over de opheffing van SBO De Piramide, maar dat Flores ook rekening zal moeten houden met de regels die gaan over beëindiging van de bekostiging bij de opheffing van een school. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verstrekt immers jaarlijks bekostiging aan scholen. Als een school wordt opgeheven, dan ontvangt die school (logischerwijs) géén bekostiging meer. Bij 'regulier' basisonderwijs zijn in artikel 149 Wpo regels vastgelegd over de wijze waarop de bekostiging van een school moet worden beëindigd ingeval een school vrijwillig wordt opgeheven. Gelet op het feit dat SBO De Piramide een school voor speciaal basisonderwijs is, is artikel 149 Wpo niet van toepassing. Wij gaan er echter van uit dat het Ministerie desondanks omgaand wenst te vernemen dat SBO De Piramide wordt opgeheven en dat de bekostiging van deze school per 1 augustus 2026 dient te worden stopgezet. Wij adviseren de gemeente daarom om aan Flores mee te geven dat Flores de beëindiging van de bekostiging op zeer korte termijn met het Ministerie dient af te stemmen.

Tot slot geven wij mee dat in artikel 151 en artikel 152 Wpo regels zijn vastgelegd over de overdracht van het schoolgebouw van SBO De Piramide en over de terugstorting van bedragen die Flores ten behoeve van SBO De Piramide hebben ontvangen, maar niet hebben besteed. Deze artikelen zijn ook voor de gemeente relevant, omdat het schoolgebouw van SBO De Piramide na opheffing van SBO De Piramide aan de gemeente dient te worden overgedragen. Die overdracht dient per de datum van opheffing (in casu dus per 1 augustus 2026) te geschieden. Wij zien in de fusie-effectrapportage dat de schoolbesturen andere plannen met betrekking tot het huidige schoolgebouw van SBO De Piramide hebben en dat Delta dit schoolgebouw ook na 1 augustus 2026 wil blijven gebruiken. Dat is in principe niet mogelijk, tenzij het college van B&W daarover een

separaat besluit neemt. Voor zover bij ons bekend is dat besluit tot op heden nog niet genomen.

Mocht de gemeente naar aanleiding van dit advies nog vragen hebben, dan vernemen wij die uiteraard graag.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.

Auke Klomp en Renske Burgers
Advocaten