

Vergaderjaar 2007–2008

31 310

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 mei 2008

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid danken voor de opmerkingen die zij in het voorlopig verslag hebben gemaakt en voor de vragen die zij hebben gesteld. In het onderstaande ga ik, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in op de vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag. Bij de beantwoording van de vragen van de commissie zal zoveel mogelijk de volgorde worden aangehouden die zij zelf hanteert.

1. Tegenmacht

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom het niet passend wordt gevonden om in de wet een «hardheidsclausule» op te nemen indien de kleinschaligheid, leefbaarheid en kwaliteit in gevaar komen.

Er is veel ervaring opgedaan met regionale arrangementen. Die ervaringen waren gunstig. Er zijn geen signalen dat de kleinschaligheid en de leefbaarheid door de regionale arrangementen in het gedrang gekomen zijn.

Bij de grotere eigen verantwoordelijkheid van samenwerkende schoolbesturen in de regio past geen algemene hardheidsclausule. Zo'n open clausule zou bovendien snel kunnen nopen tot het ontwikkelen van nieuwe en ingewikkelde criteria. Dat is strijdig met de beoogde vereenvoudiging van regelgeving.

Voor de kwaliteitsbewaking bevat de Wet op het onderwijstoezicht voldoende waarborgen.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke termijn de regering met maatregelen komt om tegenwicht aan de schoolbesturen te bieden conform de motie van november 2006 (EK 30 414, G). Ook vragen zij hoe het staat met de uitvoering van deze motie en hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot deze motie.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet medezeggenschap op scholen heeft de Eerste Kamer in de door u genoemde motie de regering opgeroepen tot het realiseren van een «countervailing power» in verband met de grotere bevoegdheden die schoolbesturen de laatste jaren hebben gekregen. Dit omdat de ontwikkelingen in de richting van de «governance» in het onderwijs nog niet uitgekristalliseerd waren.

Minister Van der Hoeven heeft aangegeven dat zij de motie een ondersteuning vond van haar beleid en dat zij verwachtte dat een volgende regering een wetsvoorstel over goed bestuur zou indienen waarin de horizontale verantwoording een plaats krijgt. De voorbereiding van de indiening van dat wetsvoorstel is thans in volle gang.

2. Positie gemeenten

De leden van de VVD-fractie vragen wat de rol van een gemeentebestuur blijft. Dit kan immers door het opzetten van nevenvestigingen voor flinke kosten komen te staan. Deze leden vragen voorts welke mogelijkheden gemeenten hebben om op processen als het opzetten van nevenvestigingen invloed uit te oefenen. Nu is er een termijn van vijf jaar waarin de gemeenten maatregelen kunnen nemen, maar een doorslaggevende stem hebben de gemeenten niet. Het amendement Heijnen is naar de mening van de leden van de VVD-fractie niet voldoende om de stem van de gemeente voldoende gewicht te geven.

De gemeente heeft met dit wetsvoorstel een belangrijke stem als het gaat om de huisvestingsgevolgen van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (RPO). Immers de bevoegde gezagsorganen zijn verplicht om over het concept RPO op overeenstemming gericht overleg met de gemeente te voeren (zie artikel 72, tweede lid, onder aa). Voorts heeft de gemeente maximaal vijf jaar de tijd om in de huisvesting te voorzien als het om een nevenvestiging of een verplaatsing gaat; dat is een lange periode die aansluit bij de bepalingen rondom de vestiging van een nieuwe school. Ook heeft de gemeente als het gaat om het vormen van een nevenvestiging van een school binnen een en dezelfde gemeente met de huisvestingsverordening en de weigeringsgronden van artikel 76k WVO voldoende instrumenten in handen om te voorkomen dat er enerzijds leegstand ontstaat en anderzijds nieuwbouw moet worden gepleegd. Overigens wordt een nevenvestiging veelal gevormd als de huidige huisvesting te krap wordt door groei van het aantal leerlingen. Ook in dat geval is er geen sprake van huisvestingskosten, die zonder het RPO niet op zouden treden. Alleen in het uitzonderlijke geval dat er sprake is van een nieuwe nevenvestiging in een *andere* gemeente zonder groei van het aantal leerlingen van de school, kan er sprake zijn van kosten, die zonder een RPO niet op zouden treden. Echter ook dan hebben de betrokken gemeenten een belangrijke stem via het op overeenstemming gericht overleg.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het beginsel van wie betaalt, bepaalt ook niet ten aanzien van de bekostiging van de huisvesting moet gelden net als bij de schoolboeken. De leden van de PvdA-fractie zijn vooral verbaasd omdat bij de invoering van het onderhavige wetsvoorstel de regering meermalen heeft verwezen naar de ervaringen die met de Regionale Arrangements VMBO zijn opgedaan. Daarbij was wél sprake van een instemmingsrecht van gemeenten. Zou het niet zo kunnen zijn, zo vragen deze leden, dat juist daardoor de Regionale Arrangements goed verlopen zijn. Wat is de reden dat de regering nu van dit instemmingsrecht wil afzien?

De verantwoordelijkheidsverdeling die wij binnen de voorzieningenplanning kennen is als volgt. Het initiatief voor aanpassingen in het onderwijsaanbod gaat uit van de schoolbesturen. De minister beslist over de bekostiging van het onderwijsaanbod. Daarbij let de minister erop dat geen onevenwichtige spreiding van onderwijsvoorzieningen tot stand komt. Dit komt in dit wetsvoorstel tot uitdrukking in de bepaling, dat de minister een voorziening niet bekostigt, als daardoor bij een vestiging van een omliggende school meer dan 10% leerlingverlies op zou treden. Dit geldt ook voor nevenvestigingen en verplaatsingen (in het kader van een RPO).

De gemeente heeft een zorgplicht ten aanzien van de huisvesting. Om deze taak uit te kunnen voeren, ontvangen gemeenten middelen uit het Gemeentefonds. Daarbij geldt dat het budget de leerling volgt. De uitkering uit het Gemeentefonds hangt af van het aantal in de gemeente ingeschreven leerlingen. Als een vestiging naar een andere gemeente wordt verplaatst, of als een school in een andere gemeente een nieuwe nevenvestiging vormt, dan krijgt de «ontvangende» gemeente dus budget voor de betreffende leerlingen.

Vanuit de verantwoordelijkheidsverdeling die ik zojuist heb geschetst, geldt dat gemeente bij stichting geen instemmingsrecht heeft. Dat is nu zo en dat verandert niet in dit wetsvoorstel.

Het instemmingsrecht op de huisvestingsgevolgen van een regionaal arrangement vmbo in de beleidsregel hield verband met het *experimentele* karakter van de regionale arrangementen. Dit hield ook verband met deerschikking van afdelingen bij de invoering van het vmbo en de vrees van de VNG voor een sterke toename van het aantal nevenvestigingen.

Uit onderzoek van BMC is gebleken dat die vrees ongegrond is, zodat evenals bij stichting geen instemmingsvereiste nodig is.

Als de lijn wie betaalt, bepaalt zou worden gevolgd, is wat mij betreft de vraag aan de orde of bij de grotere planningsvrijheid van schoolbesturen in het bepalen van het onderwijsaanbod niet tevens past dat zij zelf ook de kosten daarvan op moeten vangen. Met andere woorden of het huisvestingsbudget niet beter naar de schoolbesturen kan gaan in plaats van naar de gemeente. Momenteel loopt een onderzoek om die mogelijkheid te verkennen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de redenering dat scholen heel goed in staat zijn om zelf oplossingen te vinden wel voldoende rekening houdt met de bestaande machtsverschillen tussen schoolbesturen. Deze leden vragen zich dit vooral af omdat het wetsvoorstel het mogelijk maakt om scholen van een RPO uit te sluiten als de overige schoolbesturen minimaal 60% van de in de gemeente ingeschreven leerlingen vertegenwoordigen.

De vraagstelling lijkt er van uit te gaan dat bevoegde gezagsorganen er op uit zijn om een of meer andere bevoegde gezagsorganen uit te sluiten van deelname aan een RPO. De ervaring met de huidige RA's ondersteunen nu juist het vertrouwen dat bevoegde gezagsorganen inzien met elkaar meer te kunnen bereiken dan afzonderlijk. Van uitsluiten is in het algemeen geen sprake.

Voorts kan een bevoegd gezag dat wordt uitgesloten bezwaar aantekenen bij een leerlingverlies van groter dan 10%. Daarbij komt dat in de beleidsregel voor de RA's nog niet verlangd werd dat 60% van de leerlingen en 65% van de bevoegde gezagsorganen per gemeente deel zouden moeten nemen. Dat is nu wel in het wetsvoorstel opgenomen en voorkomt daarmee al te lichtvaardige besluitvorming. Overigens zou het voorschrijven van 100% deelname kunnen leiden tot onredelijke eisen van een (klein) bevoegd gezag.

3. Financiële verantwoordelijkheid

De leden van de PvdA-fractie vragen of het Rijk zich niet ook medeverantwoordelijk moet voelen dat gemeenten in staat worden gesteld hun uitgaven te beheersen.

Uiteraard voelt het Rijk zich er mede voor verantwoordelijk dat de gemeente hun uitgaven voor de onderwijshuisvesting kunnen beheersen. Voor zover het gaat om extra vestigingen is er overigens niet per definitie sprake van kosten die er zonder een RPO niet zouden zijn. Immers, uitbreiding van het aantal leerlingen zal in het algemeen leiden tot uitbreiding van de huisvesting, hetzij bij een bestaande vestiging van een school of door de vorming van een nieuwe nevenvestiging. Ook heeft de gemeente

als het gaat om het vormen van een nevenvestiging van een school binnen de gemeente met de huisvestingsverordening en de weigeringsgronden van artikel 76k WVO voldoende instrumenten in handen om te voorkomen dat er enerzijds leegstand ontstaat en anderzijds nieuwbouw moet worden gepleegd. Voorts dragen de volgende bepalingen in het wetsvoorstel belangrijk bij aan de beheersbaarheid van de uitgaven voor onderwijshuisvesting:

- het op overeenstemming gericht overleg over het concept RPO;
- dat de gemeente niet direct, maar binnen vijf jaar moet voorzien in de huisvesting bij een verplaatsing of een nieuwe nevenvestiging.

4. Nevenvestigingen

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering ook vindt dat het onderscheid tussen een bestaande en een nieuwe vestiging onduidelijk is voor ouders en kinderen, omdat op een tijdelijke nevenvestiging ook eerstejaarsleerlingen worden toegelaten. Ook vragen zij zich af hoe de regering oordeelt over de vrees dat dit tot een aanzienlijke kostenstijging kan leiden.

In het wetsvoorstel is de bepaling opgenomen dat een tijdelijke nevenvestiging mogelijk is binnen 3 kilometer hemelsbreed van een vestiging. Op een tijdelijke nevenvestiging is instroom van eerstejaarsleerlingen toegestaan. Dit was al sinds jaar en dag toegestaan op grond van de beleidsregel scholenplanning voor een dislocatie binnen 3 kilometer. Ik begrijp dan ook de vrees vanuit de grote gemeenten niet dat dit tot een aanzienlijke kostenstijging kan leiden. Het is immers, conform dit wetsvoorstel, de gemeente die vaststelt of de huisvestingsbehoefte tijdelijk is en die aangeeft op welke afstand tijdelijke huisvesting eventueel beschikbaar is. Dat voor een tijdelijke nevenvestiging, net als voor een hoofd- of nevenvestiging, instroom in het eerste leerjaar wordt toegestaan, is mede wenselijk met het oog op de eenvoud en controleerbaarheid van regels.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de regel van 10% leerlingverlies niet erg rigide is en of het er niet toe leidt dat een goed functionerende school geen nevenvestiging mag beginnen omdat een andere school dan 10% van zijn leerlingen verliest. Deze leden informeren hoe de regering tegen dit risico aankijkt.

De grens van 10% is getrokken om te voorkomen dat er kapitaalvernietiging plaatsvindt. Een bestaande kwalitatief goede school kan haar aantal leerlingen uitbreiden ook als dat ten koste van het aantal leerlingen van een andere bestaande school zou gaan. Uiteraard zal de school die het aantal leerlingen ziet groeien op een gegeven moment uitbreiding van de huisvesting nodig hebben. Dan zal moeten worden bezien of de huisvesting ter plekke kan worden uitgebreid of binnen geringe afstand (binnen 3 kilometer) van het huidige hoofdgebouw. Bij de vorming van een nevenvestiging op geringe afstand van de hoofdvestiging zal een andere school zelden of nooit een verlies van 10% voor een vestiging kunnen aantonen. Dat zou wel het geval kunnen zijn als er een nieuwe nevenvestiging op grotere afstand van het hoofdgebouw van de school wordt gerealiseerd. Immers dan gaan meer vestigingen putten uit hetzelfde leerlingpotentieel in het gebied rond de nieuwe vestigingsplaats.

5. Artikel 23 Grondwet

De leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven het oordeel van de regering dat het betrekken van de bestuurskracht bij stichting van scholen op gespannen voet zou staan met artikel 23 van de Grondwet, niet goed te begrijpen. Als aan alle schoolbesturen eisen worden gesteld met betrekking tot de bestuurskracht, is er volgens deze leden sprake van gelijke behandeling. De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat in andere

sectoren aan de besteding van publieke middelen kwaliteitseisen kunnen worden gesteld en hebben de regering gevraagd te beargumenteren waarom dit in het onderwijs niet het geval zou kunnen zijn.

In de Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2007/08, 31 310, nr. 6, blz. 7) is gewezen op de vrijheid van stichting, die besloten ligt in artikel 23 van de Grondwet. De vrijheid om (bijzondere) scholen op te richten is geen absolute vrijheid; zekere beperkingen zijn aanvaardbaar. Zo is in artikel 49 WVO bepaald dat de bijzondere school onder het bestuur dient te staan van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid. Dit is een waarborg voor de financiële degelijkheid van de school. Afhankelijk van de invulling van het criterium bestuurskracht, kan het stellen van eisen aan een bestuur dat een school wil stichten echter zeer wel in strijd met artikel 23 komen. In het Verslag gaven de leden van de PvdA-fractie in de Tweede Kamer aan dat het aanbieden van verschillende vormen van bijzonder onderwijs alleen zou moeten worden toegestaan aan «rechtspersonen die gebleken bestuurskracht hebben» (Kamerstukken II 2007/08, 31 310, nr. 5, blz. 4). Dit kon zo gelezen worden dat alleen besturen die al een of meer scholen in stand houden en daarbij blijf hebben gegeven van bestuurskracht, over zouden kunnen gaan tot stichting van een nieuwe school. Dit zou dus de oprichting van een nieuw bevoegd gezag onmogelijk maken. Ook riep de beperking van het criterium bestuurskracht tot aanbieders van vormen van *bijzonder* onderwijs de vraag op of voldoende rekenschap gegeven werd van de eis van gelijke behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs.

In dat licht moet de opmerking in de Nota naar aanleiding van het verslag over de spanning tussen het criterium bestuurskracht en artikel 23 gelezen worden.

Bij nieuwe besturen lijkt het mij, nog los van de grondwettelijke aspecten, overigens moeilijk uitvoerbaar om de bestuurskracht voorafgaand aan de stichting – op een moment waarop de school nog geen personeel of leerlingen heeft – vast te stellen.

6. RPO

De leden van de PvdA-fractie hebben de vraag gesteld of een school die tegen zijn zin geen deel meer uitmaakt van een RPO, afdelingen zal moeten opheffen.

Een geschil tussen bevoegde gezagsorganen die een RPO hebben vastgesteld, heeft als zodanig geen onmiddellijk gevolg voor de bekostiging van vbo-afdelingen. Als een RPO is vastgesteld, kunnen op basis daarvan gedurende een periode van 5 jaar voorzieningen worden aangevraagd, waaronder vbo-afdelingen. Een bevoegd gezag dat tegen zijn zin door de andere partijen bij het RPO wordt buitengesloten kan de betreffende afdelingen aanvragen bij de minister. Ontstaat een geschil nadat een vbo-afdeling door de minister voor bekostiging in aanmerking is gebracht, dan heeft dat evenmin onmiddellijke gevolgen. De bekostiging van de betreffende afdeling blijft ten minste tot het eind van het RPO gehandhaafd.

Een geschil kan er toe leiden dat een van de bevoegde gezagsorganen na afloop van het oorspronkelijke RPO niet tot een volgend RPO toetreedt. De bekostiging van afdelingen die in het kader van het oorspronkelijke RPO tot stand zijn gekomen, wordt dan beëindigd. Dit met inachtneming van de overgangsregeling die in artikel 109 WVO is opgenomen, die inhoudt een afbouwperiode van twee jaar.

De maatregel van beëindiging van de bekostiging is erop gericht te voorkomen dat de samenwerking voor het bestuur van een school slechts een middel is om het onderwijsaanbod uit te breiden en er daarna niets meer mee te doen.

Voor alle duidelijkheid merk ik nog op dat het aflopen van een RPO alleen consequenties heeft voor vbo-afdelingen die op grond van dat RPO tot

stand zijn gekomen. Vbo-afdelingen die bij een school al aanwezig waren voor de start van het RPO, alsook vbo-afdelingen die tijdens de looptijd van het RPO zijn toegevoegd via de aparte procedure van artikel 68 WVO, worden door het aflopen van het RPO niet geraakt.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of dit naar het oordeel van de regering kan leiden tot een leerlingverlies van meer dan 10% en zo ja, welke beroepsmogelijkheden er voor de school dan open staan. Het verlies van de mogelijkheid om één of enkele vbo-afdelingen te mogen aanbieden zal slechts in een zeer uitzonderlijke situatie tot een leerlingverlies van 10% leiden.

Wanneer de minister op grond van artikel 109 WVO de bekostiging van een vbo-afdeling beëindigt, kan tegen dat besluit bezwaar en beroep ingesteld worden. Potentieel leerlingverlies kan in een bezwaar- of beroepsprocedure echter geen rol spelen omdat artikel 109 WVO de minister een gebonden bevoegdheid toekent om de bekostiging te beëindigen bij het verstrijken van de looptijd van een RPO. Alleen wanneer de afdeling op grond van een volgend RPO voor bekostiging in aanmerking is gebracht, gaat de aanspraak op bekostiging niet verloren bij het verstrijken van de looptijd van het eerste RPO.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het klopt dat als een school tegen zijn zin geen onderdeel uitmaakt van een RPO en de overige schoolbesturen wel 60% van de leerlingen vertegenwoordigen, de uitgesloten school geen recht kan doen gelden op RPO-voorzieningen.

Bevoegde gezagsorganen die niet aan een RPO deelnemen, kunnen een aantal RPO-voorzieningen langs andere weg realiseren.

Een bevoegd gezag dat een bestaande vestiging wil verplaatsen over een afstand van drie kilometer of meer, maar niet deelneemt aan een RPO, kan in plaats daarvan kiezen voor het stichten van een nieuwe school en het gelijktijdig opheffen van de bestaande vestiging. Dan hoeft geen overeenstemming met andere scholen in de regio te worden bereikt, want voor stichting is slechts bepalend of er voor een school van de verlangde richting een voldoende leerlingpotentieel is, rekening houdend met andere scholen van dezelfde richting (artikel 65).

Ook de vorming van een nevenvestiging is mogelijk buiten een RPO, door stichting van een school gevolgd door samenvoeging, waarbij een van de hoofdvestigingen tot nevenvestiging wordt omgevormd. Samenvoeging kan buiten een RPO plaatsvinden (artikel 71).

Uitbreiding van een nevenvestiging met afsluitend onderwijs kan eveneens worden gerealiseerd door, uitgaande van het vestigingsadres van die nevenvestiging, een school aan te vragen en te stichten en deze vervolgens samen te voegen met de bestaande school.

Een vbo-afdeling kan, behalve via een RPO, ook via een aanvraag op grond van artikel 68 WVO aan een school worden toegevoegd. Verschil met een RPO is dat dan een leerlingpotentieel moet worden aangetoond. Toevoeging van de gemengde leerweg aan het onderwijsaanbod kan plaatsvinden op grond van een RPO. Onderwijs in de gemengde leerweg kan daarnaast worden verzorgd door scholengemeenschappen vbo-mavo en AOC's die deel uitmaken van een scholengemeenschap AOC-mavo, ongeacht of deze deel uitmaken van een RPO. Grondslag hiervoor is artikel 10, eerste lid, WVO.

Het afsplitsen van een of meer scholen van een scholengemeenschap (artikel 72, derde lid, onderdelen c en d) is alleen mogelijk via een RPO.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het in strijd met de vrijheid van onderwijs (artikel 23 Grondwet) is, als schoolbesturen die in een RPO vertegenwoordigd zijn een andere denominatie hebben dan de uitgesloten school of scholen.

Naar mijn mening is de vrijheid van onderwijs niet in het geding. Een RPO

doet niet af aan de mogelijkheid van stichting van een school van de verlangde richting (indien wordt voldaan aan de stichtingsnorm). De vrijheid van stichting blijft dus gewaarborgd. Ook aan de andere «deelvrijheden» van de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting, kan een RPO geen afbreuk doen, ook al zijn daarin niet alle richtingen in de regio vertegenwoordigd.

De leden van de PvdA-fractie vragen nog eens nader in te gaan op de vraag of het RPO op gelijksoortige wijze voor het havo en vwo zal gaan gelden als dat in het vmbo is gebeurd. Is er niet veel minder sprake van een mogelijke uitruil en staat dat niet op gespannen voet met de onderlinge concurrentie?

De verwachting dat het merendeel van het havo en vwo deel zal gaan nemen aan een RPO berust op de volgende pijlers:

- havo en vwo scholen maken voor 80% deel uit van scholengemeenschappen waarin ook mavo of vbo is opgenomen; door deelname van havo en vwo nemen de uitruilmogelijkheden die er al waren voor mavo en vbo verder toe,
- er zijn nu al diverse voorbeelden, waarbij – op aandringen van het veld – havo en vwo meedoen in de regionale samenwerking, en
- bij raadpleging van een panel uit het veld waarin gemeenten, bevoegde gezagsorganen, directeuren en ouders waren vertegenwoordigd, kwam naar voren dat de gerichtheid op samenwerking via een RPO als oplossing werd gezien voor eventuele conflicten tussen instellingen met havo en vwo.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. van Bijsterveldt-Vliegthart