

Vergaderjaar 2016–2017

34 642

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met modernisering van de bepalingen over voorzieningenplanning

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 9 februari 2017

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I	Algemeen	1
1.	Achtergrond en probleemstelling	2
	Wetsevaluatie in 2013	2
	Relatie tot wetsvoorstel «Meer ruimte voor nieuwe scholen»	3
2.	Voorgestelde maatregelen	3
	Overige voorstellen van technische of licht beleidsmatige aard	3
	Afbakening begrip richting bij stichting	4
3.	Internetconsultatie	5
II	Artikelsgewijs	5

I ALGEMEEN

De leden van de VVD fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben daarnaast nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden hebben met name nog vragen over het punt van afbakening van de verlangde richting.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met modernisering van de bepalingen over voorzieningenplanning.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel.

1. Achtergrond en probleemstelling

Wetsevaluatie in 2013

De leden van de VVD-fractie merken op dat er geen aanpassing plaats vindt van de wet- en regelgeving over de rol van gemeente en provincie bij de totstandkoming van een Regionaal Plan Onderwijsvoorziening (hierna: RPO). Zij vragen de regering aan te geven of de gemeenten en/of provincies een schoolbestuur overstijgende rol zouden moeten aannemen. Tevens vragen de voornoemde leden in hoeverre de provincie de bevoegdheid heeft om andere keuzes te verlangen dan in een RPO zijn afgesproken.

De leden van de PvdA-fractie zijn verheugd dat in 2013 de evaluatie van het systeem van voorzieningenplanning bij scholen voor voortgezet onderwijs geen reden heeft gegeven om het systeem opnieuw te wijzigen, maar onderkennen dat er behoefte bestaat aan enkele technische en licht beleidsmatige verbeteringen teneinde onnodige uitvoerings- en administratieve lasten te voorkómen. Deze leden juichen toe dat de regering aan deze behoefte wil tegemoet komen, zonder dat dit leidt tot een ongebreidelde vorming van nieuwe nevenvestigingen, met alle extra huisvestingslasten voor de gemeenten als gevolg.

Bij het evaluatieonderzoek kwam naar voren dat gemeenten en provincies hun rol bij de totstandkoming van een RPO in het algemeen minimaal invulden en dat over het concept-RPO ook niet altijd een op overeenstemming gericht overleg plaatsvond. De Staatssecretaris meldt dat er bij de VO-Raad geen signalen van onvrede bij schoolbesturen bekend zijn over de betrokkenheid van gemeenten (en provincie) bij het RPO maar hij verwacht nu dat de betrokkenheid van gemeenten bij het RPO bij de uitwerking van de landelijke onderwijsagenda een impuls zal krijgen. Daarnaast heeft hij met de VNG¹ afgesproken om te bezien op welke manier de kennis van gemeenten over de wet- en regelgeving ten aanzien van het RPO kan worden verbeterd. Betekent dit allemaal dat de onverschilligheid is blijven voortbestaan, maar het onderwijsveld daar nu in berust, zo vragen de voornoemde leden. Wat hebben de gesprekken van de Staatssecretaris met de VNG sinds in 2013 het evaluatieonderzoek uitkwam, opgeleverd aan concrete actie? Wat heeft de Staatssecretaris tussen 2013 en 2017 ondernomen om de kennis van gemeenten over de wet- en regelgeving ten aanzien van het RPO te verbeteren?

De eerder genoemde leden vinden het niet vanzelfsprekend dat met deze wetwijziging alle knelpunten rond de voorzieningenplanning tot in lengte van dagen zijn opgelost. Zij missen echter in de wetstekst een evaluatiebepaling. Tot slot vragen zij welke overwegingen eraan ten grondslag liggen dat de regering niet zo'n bepaling heeft opgenomen in onderhavig wetsvoorstel.

¹ VNG: Vereniging Nederlandse Gemeenten

Relatie tot wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het voorliggende wetsvoorstel nog wordt uitgegaan van het richtingbegrip. Daarbinnen wordt gepoogd de voorzieningenplanning zo optimaal mogelijk te laten verlopen. Met de aankomende wet «Meer ruimte voor nieuwe scholen» verandert mogelijk het richtingbegrip. Waarom, zo vragen deze leden, wordt daar niet nu al rekening mee gehouden. De voornoemde leden zouden graag willen weten welke aspecten, met het oog op de wet «Meer ruimte voor nieuwe scholen», weer gewijzigd moeten worden aan de voorzieningenplanning.

2. Voorgestelde maatregelen

Overige voorstellen van technische of licht beleidsmatige aard

De leden van de VVD-fractie merken op dat het voorliggende wetsvoorstel problemen probeert op te lossen omtrent de onduidelijkheid over de overlap in voedingsgebieden. Kan de regering aangeven wat de argumenten zijn voor de eis dat er overlap moet bestaan in het voedingsgebied bij het openen van een nieuwe vestiging of bij het samenvoegen van scholen?

In het wetsvoorstel is een nieuwe bepaling opgenomen die specificeert dat het openen van een nieuwe vestiging buiten het eigen RPO alleen kan wanneer daartegen geen bezwaar bestaat vanuit het RPO waaronder de nieuwe vestiging komt te vallen. Op het moment dat een nieuwe school een bedreiging vormt voor scholen in het RPO, bijvoorbeeld in een krimpregio, dan zullen die scholen al snel geneigd zijn om bezwaar aan te tekenen tegen een nieuwe school. Deelt de regering de mening van de voornoemde leden dat dit de mogelijkheden van nieuwe toetreders wel erg beperkt, zelfs als zij een verrijking van de diversiteit van het onderwijsaanbod zouden zijn?

Het huidige artikel 66 stelt niet expliciet dat de prognose voor het leerlingenaantal geldt voor een specifieke, beoogde plaats van vestiging. Daarom wordt er in de nieuwe wettekst opgenomen dat de prognose gebonden is aan een specifieke plaats van vestiging. Vestiging van de school in een straal van drie kilometer geldt als dezelfde plaats van vestiging. De voornoemde leden vragen of de regering kan aangeven waarom er hier voor drie kilometer wordt gekozen.

De regering schrijft dat tot nu toe alleen gereformeerde en reformatische scholen hebben aangegeven dat ze behoefte hebben aan grensoverschrijdende nevenvestigingen. Voornoemde leden vragen of hierbij ook gekeken is naar de behoefte van scholen op basis van niet-levensbeschouwelijke aspecten zoals bijvoorbeeld een pedagogische visie of een schooltijden concept. Bestaat de behoefte volgens de regering niet bij scholen van kleine richtingen zoals de vrije school of bij scholen die zich richten op een specifieke doelgroep zoals onderwijs aan hoogbegaafden? Of is het meer dat deze behoefte zich nog niet veel in de praktijk heeft gemanifesteerd? Zij vragen of als die behoefte wel zou bestaan, dit dan gevolgen heeft voor het voorliggende wetsvoorstel en zo ja, op welke manier dit voorstel dan zou moeten worden gewijzigd. Zij vragen tot slot of in de evaluatie überhaupt nieuwe (potentiele) toetreders zijn bevroegd naar de belemmeringen waar zij tegen aan lopen en in hoeverre deze belemmeringen in dit wetsvoorstel zijn verwerkt.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de belangen bij de totstandkoming van een regionaal plan groot zijn en dat het risico niet denkbeeldig is dat bepaalde partijen in dat proces in de knel raken. Deze leden vragen waarom de regering het niet noodzakelijk acht bijvoorbeeld een sobere regeling met betrekking tot een onafhankelijk voorzitterschap op te

nemen. Waarom ontbreken nadere bepalingen over de inrichting en begeleiding van het proces, in vergelijking met andere regelingen in de sectorwetten waarin de bezetting van commissies en het beslechten van geschillen wel uitdrukkelijk is geregeld?

De voornoemde leden lezen dat bij een nieuwe nevenvestiging buiten de regio in het geval van gereformeerde en reformatorische scholen concurrentie niet aan de orde zal zijn. Deze leden hebben begrepen dat die concurrentie zich wel degelijk kan voordoen en dat plannen op oneigenlijke gronden kunnen worden gefrustreerd. Zij wijzen op het voorbeeld van twee protestants christelijke scholen, waarbij de ene school voor wat betreft de identiteit dichterbij reformatorische scholen staat zonder dat deze identiteit statutair verankerd hoeft te zijn. Deze leden vragen hoe de regering zich van zulke situatie rekenschap heeft gegeven bij de vormgeving van het voorstel.

Afbakening begrip richting bij stichting

De leden van de VVD-fractie merken op dat er een inhoudelijk onderwerp aan het wetsvoorstel wordt toegevoegd betreffende de afbakening van de verlangde richting bij een aanvraag voor bekostiging van een school voor bijzonder onderwijs. Dit wordt gedaan om te voorkomen dat scholen richtingen ongelimiteerd kunnen samenvoegen om op deze manier aan de stichtingsnorm te voldoen. De voornoemde leden vragen hoe deze afbakening zich verhoudt tot het wetsvoorstel « Meer ruimte voor nieuwe scholen.»

De leden van de CDA-fractie vragen nadere toelichting over de reikwijdte van de aanpassingen in dit wetsvoorstel naar aanleiding van de kritiek van de Raad van State over het een halt toeroepen van de uitholling van het begrip richting en het bekostigen van een niet-levensvatbare school. Deze leden vragen hoeveel richtingen gecombineerd mogen worden en hoe «een zekere geworteldheid» in de samenleving wordt gedefinieerd. Wat zijn de voorzieningen die genomen moeten worden ter waarborging van het incorporeren van de richtingen in de school? Tot slot vragen zij op welke wijze de Onderwijsraad dit allemaal gaat toetsen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op het spanningsveld tussen de vereiste terughoudendheid van de overheid in het definiëren van wat «richting» is voor de bekostiging en de gekozen oplossing in de wet om uitholling van het richtingenbegrip tegen te gaan (artikel 67). De Minister krijgt een formele rol in het bepalen of alle bij de aanvraag betrokken richtingen in het onderwijs van de school aan bod komen en bovendien moet ook worden bepaald of sprake is van een combinatie die een zekere mate van geworteldheid kent in de samenleving. In het nader rapport² wordt echter ook verwezen naar het rapport «Vrijheid van stichting» uit 2011³, waaruit blijkt dat de overheid het definiëren van wat «richting» is niet dan met uiterste terughoudendheid doet. De voornoemde leden vragen tot slot of de regering nader kan ingaan op de noodzaak van deze toevoeging, terwijl uiterste terughoudendheid geboden is.

² Kamerstuk 34 642, nr. 4

³ Kamerstuk 32 500-VIII, nr. 184, brief van de Minister d.d. 15 juni 2011 ter aanbieding van het rapport «Vrijheid van stichting»

3. Internetconsultatie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat bij de internetconsultatie respondenten aandacht hebben gevraagd voor de bijzondere situatie van mavo⁴-scholen die zijn verbonden aan agrarische opleidingscentra. De regering meldt dat agrarische opleidingscentra hun licenties voor de gemengde leerweg niet kwijtraken bij sluiting van de mavo-school, indien deze licenties waren verkregen voor 1 augustus 2008 en in de praktijk geldt dit voor de agrarische opleidingscentra die binnen hun vbo⁵-groenvestiging de gemengde leerweg aanbieden. Moet de regelgeving straks in dezen nog nader worden aangepast, als het groen onderwijs van het Ministerie van Economische Zaken wordt overgeheveld naar het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, zo vragen de voornoemde leden.

II Artikelsgewijs

Artikel 64

De leden van de SGP-fractie merken op dat het vastleggen van getalsnormen in de formele wet bij ontwikkelingen als krimp belemmerend kan werken. Deze leden vragen waarom het niet wenselijk en nodig is de stichtingsnormen voor reguliere stichtingsprocedures bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen.

De leden lezen dat bij splitsing als voorwaarde geldt dat op een van de nieuwe scholen of scholengemeenschappen de oorspronkelijke schoolsoorten volledig behouden blijven. Deze leden herkennen deze voorwaarde niet in de tekst van het voorstel. Is het de bedoeling dat deze voorwaarde in de regeling nader wordt neergelegd, zo vragen zij. Waarom is deze voorwaarde niet als cumulatief onderdeel toegevoegd in het voorstel?

De voornoemde leden vragen waarom het volgens de regering noodzakelijk zou zijn de gemeente aan de reguliere stichtingsnormen te binden wanneer zij uit eigen beweging een school wil stichten, met het oog op het vervullen van de garantiefunctie van het openbaar onderwijs, terwijl lagere normen gehanteerd dienen te worden wanneer ouders een verzoek hebben ingediend. Het kan als opmerkelijk worden beschouwd dat dit onderscheid gebaseerd is op de betrokkenheid van ouders, terwijl de verantwoordelijkheid voor voldoende openbaar onderwijs primair bij de gemeente berust. Zij vragen een nadere onderbouwing op grond van het constitutionele onderwijsrecht.

Artikel 66

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het aandeel leerlingen dat dient ter operationalisering van de garantiefunctie van het openbaar onderwijs niet in de formele wet wordt vastgelegd nu bekend is dat dit aandeel twee derde betreft. Zij wijzen erop dat het aandeel leerlingen in artikel 65 wel in het voorstel is opgenomen. Deze leden vragen in hoeverre het aandeel van twee derde in de loop der tijd aan wijziging onderhevig is geweest.

Artikel 67

De leden van de SGP-fractie vragen of een combinatie van richtingen op voorhand wordt geaccepteerd indien deze combinatie in het basison-

⁴ mavo: middelbaar algemeen voortgezet onderwijs

⁵ vbo: voorbereidend beroepsonderwijs

derwijs zich reeds manifesteert dan wel dat nog een aanvullende toetst plaatsvindt.

Zij constateren dat het wetsvoorstel het formele criterium bevat dat de aangevoerde richtingen gedurende de eerste vijf jaren niet uit de statuten geschrapt mogen worden. Deze leden vragen hoe de regering wil waarborgen dat deze bepaling geen lege huls blijft en dat ook de aangevoerde richtingen ook daadwerkelijk gestalte krijgen. Welke maatregelen zijn bijvoorbeeld mogelijk wanneer aanwijzingen bestaan dat de aangevoerde richtingen enkel bedoeld zijn om te voldoen aan de wettelijke criteria. Deze leden vragen in hoeverre het risico bestaat dat betrokkenen bereid zijn een fictieve richting statutair uit te werken, gelet op het feit dat de kosten voor een latere statutenwijziging in het licht van het beoogde belang relatief beperkt zijn.

Artikel 74b

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering in het voorgestelde artikel 74b de mogelijkheid blijft bieden dat een enkel bevoegd gezag zowel bij een nevenvestiging buiten het gebied als bij een voorziening buiten het regionaal plan de aanspraak op bekostiging kan blokkeren. Deze leden vragen waarom het niet evenwichtiger is te bepalen dat in plaats van instemming van alle bevoegde gezagsorganen meer dan een bevoegd gezag bezwaar moet maken.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends