

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

Nr. 21

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 juni 2008

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ hebben enkele fracties de behoefte om enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mw. van Bijsterveldt-Vliegenthart, van 27 mei 2008 inzake de concept regeling voorzieningenplanning voortgezet onderwijs (Kamerstuk 31 310, nr. 20). Bij brief van 27 juni heeft de staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van de Camp

Adjunct-griffier van de commissie,
Arends

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), voorzitter, Depla (PvdA), Slob (CU), Remkes (VVD), Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Dijk (CDA), Aptroot (VVD), Leerdam (PvdA), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), van Leeuwen (SP), Biskop (CDA), Bosma (PVV), Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Van Dijk (SP), Besselink (PvdA), De Rooij (SP), Ouwehand (PvdD) en Dibi (GL).
Plv. leden: van der Staaij (SGP), Ferrier (CDA), Gill'ard (PvdA), Anker (CU), Van Miltenburg (VVD), Atsma (CDA), Uitslag (CDA), Schinkels-hoek (CDA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Dijken (PvdA), Hamer (PvdA), Vietsch (CDA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Gesthuizen (SP), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), Van der Ham (D66), Ten Broeke (VVD), Van Bommel (SP), Leijten (SP), Bouchibti (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Peters (GL).

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
1. Inleiding	2
2. Algemeen	2
3. Stichting nieuwe school, scholengemeenschap of afdeling, splitsing en leerwegondersteunend onderwijs	3
4. Criteria omzetting van openbaar naar bijzonder onderwijs, samenvoeging, tijdelijke nevenvestiging, verplaatsing vestiging binnen drie kilometer	5
5. Verplaatsing, nieuwe nevenvestiging, afsplitsing, afsluitend onderwijs, gemengde leerweg en een vbo-afdeling in het kader van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen	6
6. Aanvraagprocedure	6
7. Administratieve lasten	6
8. Artikelsgewijs	6
II Reactie van de staatssecretaris	7

I VRAGEN EN OPMERKINGEN VANUIT DE FRACTIES

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de regeling voorzieningenplanning voortgezet onderwijs. Deze regeling geeft eenduidig aan op welke wijze berekeningen gemaakt moeten worden. Zij ondersteunt de doelstelling van de wet: de wettelijke regels over de planning van onderwijsvoorzieningen te moderniseren, te vereenvoudigen, te harmoniseren en in aantal te beperken. Ten aanzien van de regeling hebben deze leden wel enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met enige zorg kennisgenomen van de onderhavige regeling. Ook de leden van de SP-, de GroenLinks-, de ChristenUnie- en de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het concept van de regeling voorzieningenplanning voortgezet onderwijs en hebben hier nog vragen en opmerkingen bij. De leden van D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de concept regeling.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie merken op dat in diverse artikelen wordt uitgegaan van een afstand in kilometer die hemelsbreed gemeten moet worden. Indien er een spoor of rivier aanwezig is, kan de af te leggen afstand veel meer zijn dan die die hemelsbreed gemeten wordt. Eerder werd in het voortgezet onderwijs afstand over de weg als criterium gebruikt en niet hemelsbreed. Waarom is het niet toegestaan in specifieke situaties beargumenteerd van dit criterium af te wijken, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie achten het van belang dat de gemeente een duidelijke rol heeft bij de voorzieningenplanning. Daarnaast roepen zij de gedachteswisseling over bestuurskracht als stichtingsvoorwaarde in herinnering. Tijdens het debat in de Kamer over het wetsvoorstel voorzieningenplanning verwees de staatssecretaris naar een voorstel «Goed bestuur» dat de Kamer voor de zomervakantie zou worden voorgelegd. Hoe staat het inmiddels daarmee en is er inmiddels zicht op maatregelen die daadwerkelijk onvoldoende bestuurskracht en de daaruit voortvloeiende rampen kunnen voorkomen, zo vragen deze leden. Zij vragen waarom de scholen voor wijziging in het onderwijsaanbod in het

kader van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen de gemeente enkel inzicht dienen te verschaffen in de leerlingenprognose, terwijl het op overeenstemming gericht overleg dat het amendement Heijnen c.s.¹ in de wetstekst heeft gebracht breder is en tevens betrekking heeft op onder meer vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Zij vragen waarom er in de toelichting op artikel 14 enkel melding wordt gemaakt van afspraken met de gemeente rond de huisvesting. Licht het niet voor de hand dat op overeenstemming gericht overleg afspraken zal opleveren die meer zaken betreffen dan enkel de huisvesting, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie vragen in hoeverre overheden nog invloed kunnen uitoefenen op schaalgrootte, schaalvergroting en de locatie van scholen. Neemt deze invloed toe of af voor overheden, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie hechten groot belang aan voldoende en goed gespreide schoolvoorzieningen in het voortgezet onderwijs. Die voorzieningen kunnen door bestaande schoolbesturen gerealiseerd zijn of door nieuwe toetreders, zoals bijvoorbeeld de particuliere onderwijsinstelling Instituut voor Individuele Ontwikkeling (IVIO) (Isaac Beeckman Academie in Zeeland en Tjalling Koopmans College in Friesland) die ook bekostigd onderwijs wil gaan aanbieden, zo merken deze leden op. De Wet Voortgezet Onderwijs (WVO) biedt daartoe de mogelijkheid onder bepaalde voorwaarden een nieuwe school te stichten (artikel 65). De onderhavige regeling lijkt die voorwaarden echter zodanig aan te scherpen dat dit feitelijk onmogelijk wordt. Dit stemt deze leden tot zorg. Deze leden hebben daarom vier vragen over de onderhavige regeling.

3. Stichting nieuwe school, scholengemeenschap of afdeling, splitsing en leerwegondersteunend onderwijs

De leden van de CDA-fractie zijn bezorgd over de beperkte mogelijkheden in de regeling om een bijzondere school te stichten. In het onderstaande hebben zij daar enkele vragen over.

Bij de berekeningswijze via een directe meting wordt de eis gesteld dat de meting gedaan wordt door een onafhankelijk onderzoeksbureau. Wat zijn de criteria voor onafhankelijkheid en is een bureau niet altijd afhankelijk van zijn opdrachtgever die hem betaalt, zo vragen deze leden. Zij vragen op welke wijze deze belangenverstrengeling voorkomen kan worden. Deze leden merken op dat bij de berekeningswijze via directe meting, die is gebaseerd op een representatieve, aselechte steekproef, de anonimiteit van ondervraagden gegarandeerd is. Is er een minimum omvang aan de steekproef en op welke wijze kan gezien de anonimiteit gecontroleerd worden of de resultaten van het onderzoek juist zijn, zo vragen deze leden. Deze leden merken op dat bij de toelichting op de vermenigvuldiging van het deelnamepercentage wordt aangegeven dat «in de praktijk» blijkt dat de belangstelling (het deelnamepercentage) lager is dan de feitelijke realisering en dat daarom het deelnamepercentage vermenigvuldigd moet worden met 0,7. Deze leden vragen of de staatssecretaris kan aangeven waarop dit percentage gebaseerd is en op welke praktijk. En kan zij ook aangeven of uitzonderingen op dit percentage mogelijk zijn, zo vragen zij. Deze leden merken op dat indien er een basisschool van de richting aanwezig is in een voedingsgebied voor de stichting van een school de methode van indirecte meting gehanteerd moet worden. Als voorbeeld noemen deze leden een voedingsgebied dat vijf gemeenten omvat waar in drie gemeenten basisscholen van de betreffende richting aanwezig zijn. Volgens de regeling telt slechts het potentieel mee van de drie gemeenten en niet van de twee andere gemeenten. Waarom mag in zo'n situatie niet een directe meting gehouden worden voor de twee gemeenten, zo vragen deze leden. Indien in het voedingsgebied met vijf gemeenten wel vijf scholen aanwezig zijn, waarom is er dan niet een directe en een indirecte

¹ Kamerstuk 31 310, nr. 17.

meting waarbij geargumenteed wordt welke berekeningswijze de juiste is in dit geval zo vragen deze leden. Deze leden merken op dat bij een bijzondere school leerlingen soms van ver komen. Echter in de regeling wordt de afstand gesteld op tien kilometer hemelsbreed voor de berekening van het voedingsgebied. Waarom kan niet gewerkt worden met postcodegebieden, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de positie van de gemeente wordt bij het opstellen van de leerlingenprognose die voor stichting of splitsing van een school, scholengemeenschap of afdeling is vereist en of de gemeente bezwaar kan maken.

De leden van de SP-fractie lezen dat het voedingsgebied voor een nieuwe school of scholengemeenschap bestaat uit de viercijferige postcodegebieden die geheel of gedeeltelijk binnen tien kilometer hemelsbreed gemeten vanaf het vestigingsadres van de nieuw te stichten school vallen. Zij willen weten waarom gekozen is voor een hemelsbrede afstand en waarom de factor reistijd niet is meegenomen.

De leden van de Groenlinks-fractie hebben vragen over de methode van meting. De indirecte meting heeft voorrang op de directe meting. Graag krijgen deze leden toegelicht waarom dat het geval is. Er zijn immers gevallen bekend waarin een goed uitgevoerde directe meting van belangstellingspercentage een totaal ander resultaat geeft dan de indirecte meting, die vaak grotendeels gebaseerd is op historie. Deze leden merken op dat ouders immers vaak wel een voorkeur voor een bepaald type onderwijs hebben, maar vervolgens toch vaak kiezen op basis van afstand. Is de staatssecretaris het met deze leden eens dat er uitzonderlijke situaties kunnen zijn, waarin de directe meting van het belangstellingspercentage aantoont dat de indirecte meting niet betrouwbaar is, zo vragen zij. Is de staatssecretaris bereid om in een dergelijke situatie de directe meting als basis voor de besluitvorming over een nieuwe school te gebruiken, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat in de regeling het «Voedingsgebied bestaande school» als volgt wordt gedefinieerd: de viercijferige postcodegebieden waarin de huidige leerlingen van de school woonachtig zijn op de teldatum in het jaar voorafgaand aan het jaar van de aanvraag. Hoe verhoudt zich dit tot hetgeen in de memorie van toelichting bij de Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen¹, is opgenomen, zo vragen zij. Hierin werd gememoreerd aan de Beleidsregel Scholenplanning voortgezet onderwijs 2006 en 2007. Deze geeft, in navolging van artikel 69, derde lid (oud) WVO, aan dat leerlingen die binnen een redelijke afstand van een bestaande school van dezelfde schoolsoort en richting wonen, niet in aanmerking worden genomen bij de berekening van het leerlingpotentieel van de te stichten school. Volgens deze memorie van toelichting bestond het voornemen om ook dit element op te nemen in de ministeriële regeling op grond van artikel 76, met dien verstande dat «redelijke afstand» zal worden vervangen door een specifiekere maatstaf (tien kilometer, hemelsbreed gemeten). Vooral bij kleine richtingen, waarbij het vrij normaal is dat er grote afstanden wordt afgelegd, kan het voorkomen dat bijvoorbeeld uit het voedingsgebied van de aanvragende school één leerling een school van dezelfde richting op 20 kilometer afstand bezoekt, zo merken zij op. Bij toepassing van de voorliggende regeling betekent het dat het totale potentieel uit het betreffende postcodegebied niet meegeteld mag worden bij de berekening van het netto potentieel. Wordt op deze wijze nieuwe spelers in het krachtenveld van scholen niet de mogelijkheid ontnomen om in eigen beheer een school in het voortgezet onderwijs te stichten, zo vragen deze leden. Waarom is er niet uitgegaan van

¹ Kamerstuk 31 310, nr. 3.

dezelfde definitie als bij het voedingsgebied van een nieuwe school waar het criterium van tien kilometer wel staat opgenomen, zo vragen zij. Deze leden verzoeken de staatssecretaris om een nadere toelichting met betrekking tot dit punt.

De leden van de D66-fractie merken op dat het bestuur van een nieuw te stichten school volgens de regeling moet aantonen dat in haar voedingsgebied voldoende leerlingen zijn met interesse in haar onderwijsrichting. Het voedingsgebied van de nieuwe school bestaat uit de viercijferige postcodegebieden binnen tien kilometer hemelsbreed, voorzover die niet vallen in het voedingsgebied van een bestaande school van gelijke richting. Het voedingsgebied van een bestaande school bestaat uit de viercijferige postcodegebieden waarin tenminste een leerling van die school woont. Deze leden merken op dat de gedachte lijkt te zijn dat als een leerling bereid is een bepaalde reistijd voor lief te nemen, ook andere leerlingen in de buurt dat moeten doen. Daarmee verheft de regeling de reisafstand van de enkeling automatisch tot norm voor andere leerlingen die hetzelfde onderwijs willen volgen. Kan de staatssecretaris aangeven waarom zij geen vaste norm heeft voor wat als redelijke afstand naar een bestaande school geldt, zo vragen deze leden. Middelbare scholieren moeten soms ver reizen naar de school van hun keuze, zo merken deze leden op. Volgens het eerder aangehaalde onderzoek gemiddeld 38 minuten. Gezien die reistijd is het waarschijnlijk dat tenminste een aantal van hen veel verder dan tien kilometer hemelsbreed van school af woont. Daarmee zou echter voor bestaande scholen een ruimer voedingsgebied gelden dan voor een nieuwe school en dat lijkt onredelijk, zo merken deze leden op. Heeft de staatssecretaris aanwijzingen dat het zelden of nooit voorkomt dat een bestaande school enkele leerlingen op meer dan tien kilometer hemelsbrede afstand heeft wonen, zo vragen zij. De viercijferige postcodegebieden zijn omvangrijk (tot 12 kilometer doorsnede en gemiddeld 4000 inwoners). Gevoegd bij de soms lange afstanden die scholieren afleggen is het waarschijnlijk dat in praktisch elk postcodegebied er minstens een leerling van elke denkbare schoolrichting woont, zo merken zij op. Het gevolg is dat een nieuwe school, van welke richting ook, geen postcodegebied meer tot voedingsgebied kan rekenen. Is het juist dat de onderhavige regeling hiermee in de praktijk uitsluit dat er nog een nieuwe school gesticht wordt, zo vragen deze leden. Zij merken op dat de onderhavige regeling op gespannen voet kan staan met de bepaling in WVO artikel 65 lid 1 dat een nieuwe school «aannemelijk» moet maken door voldoende leerlingen bezocht te zullen worden. Zij wijzen daarbij als voorbeeld op de volgende situatie. In Bergen op Zoom wonen 250 vwo-scholieren met een voorkeur voor schoolrichting X. De dichtstbijzijnde school van richting X staat in Breda, 42 km. verderop. Er zijn twee leerlingen die deze afstand afleggen (zij reizen mee met een vader die in Breda werkt). Volgens de onderhavige regeling mag een nieuwe school van richting X daarom Bergen op Zoom niet tot haar voedingsgebied rekenen, zo merken deze leden op. Toch lijkt het alleszins «aannemelijk» dat op deze twee leerlingen na, de andere 248 interesse hebben in een school bij hen in de buurt, zo merken zij op. Kan de staatssecretaris aangeven waarom zij meent dat de onderhavige regeling ook in dit voorbeeld een correcte vertaling geeft van de wet, zo vragen deze leden.

4. Criteria omzetting van openbaar naar bijzonder onderwijs, samenvoeging, tijdelijke nevenvestiging, verplaatsing vestiging binnen drie kilometer

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de regelgeving gaat bepalen dat een tijdelijke nevenvestiging altijd binnen een afstand van drie kilometer moet worden gehuisvest van de vestiging waar een tijdelijk huisvestingsprobleem zich voordoet. Deze leden vragen welke overwe-

gingen eraan ten grondslag liggen dat deze beperking wordt opgelegd. Zal dit in bepaalde plattelandsgemeenten niet onnodige belemmeringen opleggen voor de oplossing van een huisvestingsprobleem, zo vragen zij. Is de oude regeling waarbij dislocaties (nu tijdelijke nevenvestigingen) ook al werden toegestaan verder dan drie kilometer, maar waarbij instroom van eersteklassers werd voorkomen niet een betere oplossing om ongewenste nieuwe voorzieningen (op een nieuw voedingsgebied) te voorkomen, zo vragen zij. Deze leden merken op dat tijdens het debat over het rapport «Tijd voor onderwijs»¹ over de onderwijsvernieuwingen de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschappen heeft toegezegd dat hij in zijn reactie op het Onderwijsraadadvies «Variëteit in schaal» de mogelijkheden van defusie en opting-out zou bezien. In artikel 8 wordt echter bepaald dat men bij een aanvraag voor samenvoeging van twee scholen of scholengemeenschappen moet aantonen dat er tenminste sprake is van een overlap van 20% van de leerlingenpopulaties van een vestiging in de postcodegebieden waaruit de betrokken leerlingen afkomstig zijn. Deze leden vrezen dat dit relatief lage percentage zal werken als een stimulans voor fusies, terwijl zij verdere schaalvergroting in het onderwijs juist niet wenselijk achten. Wat is het verband tussen de lage 20%-grens en de wens om de menselijke maat na te streven en waarom heeft de staatssecretaris niet gekozen voor een hoger percentage, zo vragen deze leden. Kan de staatssecretaris specificeren welke voorwaarden er überhaupt voor een fusie van scholen voor voortgezet onderwijs gelden, zo vragen zij.

5. Verplaatsing, nieuwe nevenvestiging, afsplitsing, afsluitend onderwijs, gemengde leerweg en een vbo-afdeling in het kader van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen

De leden van de SGP-fractie bereiken signalen dat de toevoeging van de gemengde leerweg aan het bestaande onderwijsaanbod voor scholen in bepaalde regio's geblokkeerd wordt, terwijl er wel degelijk vraag naar bestaat naar dat aanbod op grond van een bepaalde identiteit. Hoe wordt gegarandeerd dat het besluitvormingstraject in het regionale overleg voor scholen met een duidelijk onderscheiden identiteit geen hinder oplevert, zo vragen deze leden.

6. Aanvraagprocedure

De leden van de CDA-fractie merken op dat volgens de regeling de aanvraag niet in behandeling wordt genomen voordat de aanvraag compleet is. Geldt dit ook voor meldingen, zo vragen zij. Zo ja, is hier dan niet sprake van een indirecte goedkeuring van de melding, zo vragen deze leden.

7. Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd naar het advies van Actal. Kan de staatssecretaris aangeven wat het advies is, zo vragen deze leden.

8. Artikelsgewijs

Artikel 4

De formulering van artikel 4 baart de leden van de PvdA-fractie zorgen. Dit artikel betreft leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) aan een school of scholengemeenschap. In bijlage 4 bij de regeling wordt een onderscheid gemaakt tussen een school die nog niet over een licentie beschikt en een school die verbreding van een bestaande licentie wil. Voor de eerste categorie (die nog geen licentie heeft) is een getalscriterium opgenomen om

¹ Kamerstuk 31 007, nr. 6.

voor bekostiging in aanmerking te komen. Deze leden vinden dit begrijpelijk. Voor de andere categorie (die verbreding van een bestaande licentie wenst) hoeft echter geen minimum aantal leerlingen aangetoond te worden. Dit bevreedt deze leden, te meer daar een verbreding van een bestaande licentie naar meer leerwegen lwoo huisvestingsconsequenties voor gemeenten met zich mee kan brengen. De genormeerde bruto vloeroppervlakte per leerling (bvo/leerling) voor lwoo-leerlingen (waarmee gemeenten de ruimtebehoefte van scholen berekenen) ligt namelijk hoger dan die van bijvoorbeeld mavo-leerlingen of leerlingen die beroepsgericht onderwijs volgen. Deze leden vragen daarom om ook voor verbreding van bestaande licenties naar meer leerwegen, als extra drempel hetzelfde getalscriterium te hanteren/voor te schrijven als voor scholen die nog niet over een licentie beschikken.

Een alternatief (als invoering van een getalscriterium niet haalbaar blijkt) zou kunnen zijn om naast de «verklaring van geen bezwaar» van de overige scholen/schoolbesturen, een soortgelijke verklaring te vragen van de gemeente met betrekking tot de huisvesting of dat in ieder geval over het onderwerp «op overeenstemming gericht overleg» met de gemeente is gevoerd. Kan de staatssecretaris reageren op deze ideeën, zo vragen deze leden.

Artikel 9

De leden van de CDA-fractie merken op dat bij de melding een document moet zijn waaruit blijkt dat burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente de huisvesting op een bepaalde datum ter beschikking zullen stellen (artikel 9.2). Wordt hiermee niet indirect goedkeuring door de gemeente gevraagd terwijl een dergelijke goedkeuring niet noodzakelijk is volgens de wet, zo vragen deze leden.

II REACTIE VAN DE STAATSSECRETARIS

1. Inleiding

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid danken voor de vragen die zij over het concept van de regeling voorzieningenplanning VO gesteld hebben. In het onderstaande ga ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in op deze vragen. Bij de beantwoording van de vragen van de commissie zal zoveel mogelijk de volgorde worden aangehouden die zij zelf hanteert.

2. Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er uitsluitend met de hemelsbreed gemeten afstand rekening wordt gehouden. Waarom is het niet toegestaan bij specifieke situaties (spoor, rivier) daarvan af te wijken? Er is gekozen voor een eenvoudige en transparante regeling, waarbij de afstand steeds hemelsbreed wordt gemeten. Uitzonderingen hierop zouden de regelgeving weer complexer maken. Bij stichting, waar een afstand van 10 kilometer wordt gehanteerd voor het voedingsgebied, zou rekening houden met spoor of rivier bovendien alleen maar leiden tot een beperking van het voedingsgebied, nooit tot een vergroting van het voedingsgebied.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het staat met de indiening van het wetsvoorstel goed bestuur en of er inmiddels zicht is op maatregelen die daadwerkelijk onvoldoende bestuurskracht en de daaruit voortvloeiende rampen kunnen voorkomen.

Het voornemen is het wetsvoorstel goed bestuur dit najaar in te dienen bij de Tweede Kamer.

De huidige wetgeving kent reeds randvoorwaarden op het terrein van bekostiging, de onderwijskwaliteit en de medezeggenschap, waaraan het bevoegd gezag zal moeten voldoen vanaf het moment dat de school van start gaat. Er zijn instrumenten om bij te sturen of zonodig in te grijpen. Het wetsvoorstel goed bestuur beoogt dit instrumentarium nog uit te breiden.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts waarom scholen in het kader van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen de gemeente enkel inzicht dienen te verschaffen in de leerlingprognose, terwijl het op overeenstemming gericht overleg dat het amendement Heijnen c.s. in de wetstekst heeft gebracht breder is en tevens betrekking heeft op onder meer het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Voorts vragen zij waarom in de toelichting op artikel 14 van de regeling slechts sprake is van afspraken met de gemeente over de huisvesting?

Artikel 14 van de regeling geeft specifiek uitwerking aan artikel 72, tweede lid, onderdeel c, sub 3°, van de WVO dat bepaalt dat de schoolbesturen een leerlingprognose moeten maken in verband met het RPO. Dit laat onverlet dat schoolbesturen in het concept-RPO óók de relatie met het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt inzichtelijk moeten maken (artikel 72, onderdeel c, sub 5°). Ook over die aspecten kan dus gesproken worden in het op overeenstemming gericht overleg met de gemeente. Immers, het op overeenstemming gericht overleg heeft betrekking op het gehele concept-RPO.

De leden van de SP-fractie vragen of de invloed van de overheden op schaalgrootte, schaalvergroting en de locatie van scholen toe of af neemt? De keuzen op het gebied van schaalgrootte en de locatie van scholen worden door schoolbesturen gemaakt. De wetswijziging vergroot de mogelijkheden voor schaalverkleining door afsplitsing (defusie) te vergemakkelijken en de mogelijkheden voor nevenvestigingen te vergroten. Wat betreft het beleid van OCW rond de «menselijke maat» in bredere zin zeg ik u toe daarover een brief aan de Kamer te sturen voor de behandeling van de begroting 2009.

3. Stichting nieuwe school, scholengemeenschap of afdeling, splitsing en leerwegondersteunend onderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen, in verband met de uitvoering van de directe meting door onderzoeksbureaus, wat de criteria zijn voor onafhankelijkheid van deze bureaus en hoe belangenverstrengeling kan worden voorkomen. Voorts vragen zij of er een minimumomvang is van de steekproef en hoe gecontroleerd kan worden of het resultaat juist is.

Niet voor niets wordt onafhankelijkheid en een wetenschappelijk verantwoordende enquête in één adem genoemd; bureaus die wetenschappelijk verantwoord werken stellen zich altijd onafhankelijk van hun opdrachtgevers op omdat ze een naam hebben te verliezen. Bij OCW staat een aantal bureaus in dat opzicht goed bekend. Ze zijn aangesloten bij de vereniging voor beleidsonderzoek; die vereniging hanteert regels voor de beroeps-ethiek.

Wordt met andere bureaus gewerkt dan zal de wetenschappelijkheid van de methode extra worden gecontroleerd evenals de onafhankelijkheid; zo kan bijvoorbeeld worden getoetst of de opdracht is uitgevoerd door familie van de opdrachtgever.

De bureaus zorgen voor een wetenschappelijk verantwoorde enquête; de enquête wordt zo ingericht dat de resultaten een aanvaardbare foutenmarge hebben. De omvang is afhankelijk van de omvang van de richting;

er wordt uitgegaan van een betrouwbaarheid van 95% met een maximale afwijking van 5%.

De onafhankelijkheid, de wetenschappelijk verantwoorde enquête en de voorschriften in de regeling rond de vraagstelling garanderen een statistisch verantwoord resultaat.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie op welke praktijk de vermenigvuldigingsfactor van 0,7 is gebaseerd en of uitzonderingen op dit percentage mogelijk zijn.

Het correctiepercentage is gebaseerd op het verschil tussen de belangstelling feitelijk (de realisatie achteraf) en de gemeten belangstelling via directe meting vooraf, zoals dat verschil bij de stichting van scholen in de laatste 10 jaar is gebleken (zie ook de Nota naar aanleiding van het Verslag blz. 4) . Uitzonderingen op het algemene correctiepercentage acht ik niet wenselijk. Niet valt in te zien valt op grond waarvan zo'n uitzondering gemaakt zou moeten worden. Overigens doet de noodzaak van directe meting zich minder voor omdat steeds meer voor alle richtingen er basisscholen tot stand komen en dus stichting op basis van indirecte meting mogelijk wordt.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie waarom, in een situatie waarin het voedingsgebied vijf gemeenten omvat en in drie daarvan een basisschool van de verlangde richting aanwezig is, de directe meting niet mag worden toegepast in de twee andere gemeenten. Ook vragen deze leden waarom niet een beargumenteerde keuze mag worden gemaakt tussen de directe meting en de indirecte meting als er in elke gemeente in het voedingsgebied van bijvoorbeeld vijf gemeenten een basisschool van de verlangde richting is. Tot slot vragen zij waarom niet gewerkt wordt met postcodegebieden.

Het is heel goed denkbaar dat de genoemde drie basisscholen alle vijf gemeenten in het voedingsgebied «bedienen». Dan zal er dubbeltelling optreden. Ouders die woonachtig zijn in de twee gemeenten waar geen basisschool van de verlangde richting is gevestigd, zullen hun belangstelling voor de VO-school via de directe meting kenbaar maken, terwijl dezelfde kinderen ook al meetellen via de indirecte meting, voor zover zij op een van de drie basisscholen zijn ingeschreven. Kortom: het leerlingpotentieel kan sterk overschat worden bij een combinatie van de directe en indirecte meting.

In de andere situatie, waarin in het voedingsgebied met vijf gemeenten wel vijf scholen aanwezig zijn, acht ik het niet wenselijk om de keuze voor een van beide metingsmethodes aan de aanvrager te laten. De indirecte methode geeft een nauwkeuriger voorspelling van het aantal leerlingen dat zich daadwerkelijk zal inschrijven bij de school dan de directe methode. Ik vind dan ook dat deze methode gehanteerd moet worden als er basisscholen van de verlangde richting in het voedingsgebied aanwezig zijn. Bovendien zou het de regeling aanzienlijk complexer maken omdat er criteria in moeten worden opgenomen om te bepalen welke methodiek toelaatbaar is.

De regeling gaat uit van gemeenten, voor zover die volledig binnen het voedingsgebied vallen en viercijferige postcodegebieden voor zover een gemeente gedeeltelijk binnen het voedingsgebied valt.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de positie van de gemeente is bij de leerlingprognose bij stichting of splitsing van een school en of de gemeente bezwaar kan maken?

De methodiek voor de leerlingprognose is heel precies voorgeschreven in deze ministeriële regeling. Als het schoolbestuur die methodiek heeft gevolgd en een voldoende leerlingpotentieel aantoon, ontstaat een recht op stichting. Als de berekeningsmethodiek onjuist is toegepast, kan de

gemeente dit naar voren brengen in een bezwaar- en beroepsprocedure tegen de stichtingsaanvraag. Dit is conform de huidige situatie.

De leden van de SP-fractie vragen waarom is gekozen voor de hemelsbrede afstand en de factor reistijd niet is meegenomen?

Er is gekozen voor een eenvoudige en transparante regeling. Dat betekent de hemelsbrede afstand, zoals reeds aangegeven in de toelichting bij het wetsvoorstel. Daarmee komt de hemelsbrede afstand in plaats van de combinatie van een afstand over de weg van 12 kilometer of een reistijd van drie kwartier per openbaar vervoer. Hanteren van twee criteria naast elkaar is complex; ook is het de vraag of een reistijd van drie kwartier per openbaar vervoer nog wel reëel is gezien de grote afstand die daarmee kan worden afgelegd en de extra kosten die dat voor ouders met zich meebrengt. Daarom is dat criterium vervallen.

Of nu een afstand over de weg van 12 kilometer wordt gehanteerd of 10 kilometer hemelsbreed, dat maakt weinig uit, maar het scheelt wel veel discussie met de aanvrager over de manier waarop de afstand moet worden berekend.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waarom de indirecte meting voorrang heeft op de directe meting, of het niet zo kan zijn dat de directe meting in uitzonderlijke situaties betrouwbaarder is dan de indirecte meting en of in zo'n situatie de directe meting niet kan worden toegestaan.

Ik geef de voorkeur aan de methodiek van de indirecte meting, omdat ik daar meer vertrouwen in heb. Zowel in het PO als in het VO blijft de realisatie van het aantal leerlingen bij directe meting vaker achter bij de prognose dan bij de indirecte methode. Bovendien voorkomt het dat een keuze gemaakt wordt voor de ene of de andere methode afhankelijk van de uitkomst.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de definitie van het voedingsgebied van een bestaande school zich verhoudt tot de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel. Wordt op deze manier niet de mogelijkheid van stichting (aan kleine richtingen) ontnomen? Waarom is er niet uitgegaan van dezelfde definitie als voor een nieuwe school, zo vragen deze leden.

Om bestaande scholen van de verlangde richting volledig te beschermen tegen leerlingverlies als gevolg van de stichting van een nieuwe school van dezelfde richting is voor die bestaande school uitgegaan van het feitelijk voedingsgebied (de viercijferige postcodegebieden waaruit de leerlingen daadwerkelijk afkomstig zijn). Dat kan in de praktijk zowel beperkter zijn dan een straal van 10 kilometer rond het vestigingsadres als ruimer; dat laatste doet zich voor bij de kleine richtingen. Gezien het grote gewicht dat de leden van deze fractie en andere fracties toekennen aan de mogelijkheden voor stichting ben ik graag bereid toe te zeggen dat de regeling zodanig wordt aangepast dat voor nieuwe scholen de aftrek van leerlingen voor bestaande scholen beperkt tot het gebied dat hemelsbreed op een afstand van niet meer dan 10 kilometer van de bestaande school van dezelfde richting ligt.

De leden van de D66-fractie vragen of de staatssecretaris aanwijzingen heeft dat weinig leerlingen meer dan 10 kilometer hemelsbreed van hun school af woont. Ook vragen zij of het niet zo is dat er geen nieuwe school kan worden gesticht omdat uit elk postcodegebied er wel een leerling is die een bestaande school bezoekt. Tot slot wijzen zij er op dat een reisafstand zoals van 42 kilometer zoals tussen Bergen op Zoom en Breda voor de overgrote meerderheid van de leerlingen niet acceptabel zal zijn. Uit het door D66 bedoelde onderzoek van onderzoeksbureau Qrius (2008) blijkt dat leerlingen 38,8 minuut voor de aanvang van de schooltijd van

huis gaan; daaruit kan niet zonder meer een reistijd van 38,8 minuut gemiddeld worden afgeleid. Uit onderzoek van het bureau NEA-transport-onderzoek en -opleiding in opdracht van OCW (1998) onder leerlingen van 18 jaar en ouder, blijkt dat de gemiddelde reisafstand over de weg van die leerlingen in het voortgezet onderwijs 8 kilometer is. Van hen reist 50% minder dan 5 kilometer, 40% tussen de 5 en 20 kilometer en 10% meer dan 20 kilometer. Langere afstanden worden met name afgelegd door leerlingen die kiezen voor een school met een religieuze grondslag (gereformeerd, joods liberaal, reformatorisch) en bij vrije scholen. Er kunnen wellicht onvoorziene gevolgen voortvloeien uit de huidige definitie van het voedingsgebied van een bestaande school. Daarom ben ik bereid om bij de aftrek van leerlingen van een bestaande school eveneens een afstand van niet meer dan 10 kilometer te hanteren.

4. Criteria omzetting van openbaar naar bijzonder onderwijs, samenvoeging, tijdelijke nevenvestiging, verplaatsing vestiging binnen drie kilometer

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom buiten de drie kilometer geen tijdelijke nevenvestigingen zonder instroom in het eerste leerjaar kunnen worden toegestaan en of dit sommige plattelandsgemeenten geen onnodige belemmeringen zal opleggen voor de oplossing van een huisvestingsprobleem.

Dislocaties op een afstand van meer dan drie kilometer zijn ontstaan toen de mavo's fuseerden met havo/vwo-scholengemeenschappen (de tijd van de invoering van de basisvorming, begin jaren negentig) en het nog niet mogelijk was voor die scholengemeenschappen een nevenvestiging te vormen. Die dislocaties worden nevenvestigingen in de komende vijf jaar. Toestaan dat er nieuwe tijdelijke nevenvestigingen komen – op basis van een afspraak tussen een individueel schoolbestuur en de gemeente – op een afstand van groter dan drie kilometer van de vestiging waarvoor in een tijdelijke huisvesting wordt voorzien leidt tot verstoring van de concurrentieverhoudingen. Dat zou enigszins worden gedompt door geen instroom toe te staan. Echter dat betekent weer een extra controlelast en veel onbegrip aan de kant van de scholen (waarom is op de ene vestiging wel en op de andere vestiging geen instroom toegestaan?).

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts waarom een zo lage 20%-grens aan de overlap van leerlingen wordt gesteld gelet op de menselijke maat. Ook vragen zij welke voorwaarden er gelden voor een fusie.

De 20%-norm voor de overlap vloeit voort uit de wens om geen onnodige beperkingen aan de scholen op te leggen. Op dit moment is de 20%-norm de enige randvoorwaarde aan een scholenfusie binnen de regelgeving over de voorzieningenplanning. Een aanvullende randvoorwaarde wordt gesteld door de Wet medezeggenschap op scholen. De medezeggenschapsraad in zijn geheel (ouders, leerlingen en personeel) heeft instemmingsrecht op besluiten tot fusie (artikel 10, onderdeel h, WMS). Over de menselijke maat in een breder kader ontvangt de Tweede Kamer nog voor de behandeling van de begroting 2009 een brief. Dat kan leiden tot nadere randvoorwaarden aan scholenfusies.

5. Verplaatsing, nieuwe nevenvestiging, afsplitsing, afsluitend onderwijs, gemengde leerweg en een vbo-afdeling in het kader van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen

De leden van de SGP-fractie vragen hoe gegarandeerd wordt dat bij de besluitvorming in het regionale overleg de onderscheiden identiteit geen hinder oplevert; hun heeft het signaal bereikt dat de toevoeging van de gemengde leerweg wordt geblokkeerd.

Mij zijn geen signalen bekend dat de besluitvorming in het regionale overleg hinder ondervindt van de onderscheiden identiteit noch dat de toevoeging van de gemengde leerweg daardoor wordt geblokkeerd. Graag ontvang ik daarover nadere informatie.

6. Aanvraagprocedure

De leden van de CDA-fractie vragen of ook meldingen die incompleet zijn niet in behandeling worden genomen. Voorts vragen zij of er dan sprake is van indirecte goedkeuring. Als de melding vergezeld moet gaan van bepaalde gegevens, geldt net zoals bij aanvragen dat zij pas in behandeling wordt genomen als de gegevens compleet zijn. Dit speelt overigens alleen bij de melding van een tijdelijke nevenvestiging. Bij de melding van een omzetting (artikel 7 van de regeling) of een verplaatsing binnen drie kilometer (artikel 11) is het enige criterium dat de melding vóór een bepaalde datum plaatsvindt.

7. Administratieve lasten

De leden van de CDA-fractie vragen wat het advies van Actal is geweest. De regeling is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Actal heeft op grond van de door haar gehanteerde selectiecriteria besloten de regeling niet te selecteren voor een toets.

8. Artikelsgewijs

Artikel 4

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom voor de verbreding van een licentie voor leerwegondersteunend onderwijs (LWOO) niet dezelfde drempel geldt als voor het verkrijgen van die licentie. Als mogelijk alternatief daarvoor zou een verklaring van de gemeente kunnen worden gevraagd in verband met de huisvesting of voorgeschreven kunnen worden dat er op overeenstemming gericht overleg moet worden gevoerd.

Ik merk op dat de regeling zoals nu verwoord in de ministeriele regeling niet afwijkt van die opgenomen in de beleidsregel voorzieningenplanning 2007 en 2008. Er zijn mij geen problemen gebleken rond de huisvesting door de gemeente als gevolg van de oude beleidsregel.

De eis van een minimum aantal leerlingen voor het verkrijgen van een licentie door een school die de licentie nog niet heeft hangt samen met de wens dat een goede onderwijskwaliteit moet kunnen worden geleverd (er moeten voldoende gekwalificeerde docenten kunnen worden ingezet bij slechts enkele LWOO-leerlingen gaat dat niet).

Bij verbreding van een licentie met meer leerwegen of meer vestigingen is dat probleem er niet; de school is in staat goede opvang te bieden. Er is dus geen reden om een drempel te hanteren voor verbreding van de licentie. Gelet op de ervaring met de beleidsregel zie ik geen aanleiding om de gemeente hier een instemmingsbevoegdheid te geven of op overeenstemming gericht overleg voor te schrijven. Overigens kan dat ook niet in deze ministeriele regeling en zou dat in de wet moeten worden geregeld.

Artikel 9

De leden van de CDA-fractie vragen of het document dat de gemeente moet leveren dat ze huisvesting ter beschikking zal stellen er niet toe leidt dat de gemeente indirect goedkeuring wordt gevraagd terwijl een dergelijke goedkeuring volgend de wet niet nodig is.

Goedkeuring van de gemeente is volgens de wet niet nodig – daar doelt

de vraag vermoedelijk op – als het gaat om de huisvestingsgevolgen van stichting (artikel 65 WVO) of een wijziging van het aanbod in het kader van een RPO (artikel 72 WVO). Bij de tijdelijke nevenvestiging ligt de situatie anders. Realisatie van een tijdelijke nevenvestiging is alleen mogelijk indien burgemeester en wethouders hebben verklaard daarvoor huisvesting ter beschikking te stellen (artikel 71, vijfde lid, WVO). Hier is gemeentelijke instemming dus wel een wettelijke voorwaarde. Bij huisvestingsnood kan de gemeente overigens die goedkeuring niet onthouden; dit is conform de huidige situatie rond een dislocatie. Voor de gemeente is een tijdelijke nevenvestiging (geen vaste voet in aantal vierkante meters) aantrekkelijker dan een blijvende nevenvestiging (wel vaste voet).