

25 410

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met de invoering van leerwegen in de hogere leerjaren van het middelbaar algemeen voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs, alsmede van leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (regeling leerwegen mavo en vbo; invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs)

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 april 1998

De ondergetekende heeft kennisgenomen van de nadere vragen die de vaste commissie voor Onderwijs naar aanleiding van de memorie van antwoord heeft uitgebracht. In het onderstaande gaat de ondergetekende, mede namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, in op de vragen en opmerkingen van het nader voorlopig verslag. Daarbij wordt zo veel mogelijk dezelfde volgorde aangehouden.

De leden van de CDA-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van de memorie van antwoord en zij zeggen daarvoor dank aan de staatssecretaris.

Naar aanleiding van de beantwoording zijn er bij deze leden nog enkele vragen gerezen.

In de memorie van antwoord wordt gesteld dat de minister niet kan overgaan tot het instellen van een regionale verwijzingscommissie, maar slechts tot erkenning.

Dat lijkt ook overeenkomstig artikel 10g, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Maar in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel wordt nog gesproken over «een door de minister ingestelde dan wel erkende regionale verwijzingscommissie». Bij deze leden rijst de vraag wat nu de exacte interpretatie is van artikel 10g, tweede lid, van de WVO. In het bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende wetsvoorstel was in artikel 10g, tweede lid, van de WVO sprake van zowel het instellen als het erkennen van regionale verwijzingscommissies. De memorie van toelichting ging daar vanzelfsprekend op in. Door middel van de tweede nota van wijziging (kamerstukken II 1997/98, 25 410, nr. 10, onderdeel A, onder 1) is de mogelijke instelling van een verwijzingscommissie evenwel geschrapt.

Op basis van de thans voorliggende tekst van artikel 10g, tweede lid, van de WVO is het derhalve alleen mogelijk dat de minister regionale verwijzingscommissies erkent.

De leden van de CDA-fractie vragen of in dit stadium nader kan worden ingegaan op de in een algemene maatregel van bestuur te formuleren

voorwaarden voor de regionale verwijzingscommissies, alsmede ten aanzien van de bekostiging daarvan. Tevens vragen zij aan wie en waarvoor de regionale verwijzingscommissies verantwoordingsplichtig zijn.

Momenteel wordt gewerkt aan een concept-besluit met betrekking tot de regionale verwijzingscommissies waarbij wordt uitgegaan van een bekostigingssystematiek die kenmerken heeft van de huidige systematiek voor de regionale verwijzingscommissies in het primair onderwijs. Dit betekent dat wordt uitgegaan van een bedrag per leerling binnen een bepaald budgettair kader, en dat een directe verantwoordingsrelatie wordt gelegd met het ministerie.

Naar aanleiding van paragraaf 8 van de memorie van antwoord over de samenwerkingsverbanden, vragen de leden van de CDA-fractie of hieruit de conclusie kan worden getrokken dat elke school dient te zijn aangesloten bij één samenwerkingsverband en elk bevoegd gezag in principe kan meedoen aan meer dan één samenwerkingsverband. De leden van de fracties van GPV, SGP en RPF voegen hier de vraag aan toe welk regiem geldt voor nevenvestigingen.

De ondergetekende bevestigt de conclusies ten aanzien van de scholen en bevoegde gezagsorganen wat betreft de aansluiting bij een samenwerkingsverband.

De wet verplicht het bevoegd gezag zich aan te sluiten bij een samenwerkingsverband; deze verplichting dient te worden gerealiseerd voor elke school die onder het beheer van het bevoegd gezag staat.

Een nevenvestiging is verbonden aan een scholengemeenschap. De aansluiting van de scholengemeenschap bij een samenwerkingsverband houdt derhalve tevens aansluiting van de nevenvestiging in. Met andere woorden, het bevoegd gezag dat een scholengemeenschap met nevenvestiging onder zijn beheer heeft, bereikt door aansluiting van die scholengemeenschap automatisch dat de nevenvestiging is aangesloten. Met toepassing van artikel 10h, tweede lid, vierde volzin, van de WVO is het mogelijk dat een nevenvestiging is aangesloten bij een ander samenwerkingsverband dan de hoofdvestinging.

Vervolgens vragen de leden van de CDA-fractie met betrekking tot artikel XXII van het wetsvoorstel, of afwijkingen van wetten als «flexibel bijsturingsinstrument» mogen worden gebruikt.

Om redenen die de ondergetekende heeft uiteengezet kan het in processen als het onderhavige noodzakelijk zijn om op een snelle en efficiënte manier – bij ministeriële regeling – nadere maatregelen te treffen welke tot doel hebben het proces te laten voortgaan overeenkomstig de bedoelingen van de wetgever. Naar het oordeel van de ondergetekende dient dit de rechtszekerheid van alle betrokkenen: zonder nadere – tijdelijke – voorzieningen dreigt, bij onverwacht blijkende nieuwe omstandigheden, de situatie onoverzichtelijk en daarmee onduidelijk te worden voor iedereen die er belang bij heeft dat de invoering verloopt zoals de wetgever het steeds voor ogen heeft gehad.

In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie tot slot of een overzicht kan worden gegeven van de 21 wetten waarin de mogelijkheid is opgenomen om bij ministeriële regeling van de wet af te wijken.

Het betreft de volgende wetten waarin de bevoegdheid is opgenomen om bij ministeriële regeling te kunnen afwijken van de wet:

1. de Algemene Ouderdomswet (de artikelen 33 en 48, vijfde lid),
2. de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (de artikelen 41 a, derde lid, en 56),
3. de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (de artikelen 3, vierde lid, en 59e),
4. de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (artikel 82,

- vijfde lid; bevoegdheid om van de wet af te wijken gegeven aan het Landelijk instituut sociale verzekeringen),
5. de Werkloosheidswet (artikel 3, vierde lid),
 6. de Wegenverkeerswet 1994 (artikel 44, derde lid),
 7. de Waterschapswet (artikel 127, vijfde lid; bij belastingverordening van een waterschap kan van de wet worden afgeweken),
 8. de Mediawet (artikel 82f, derde lid),
 9. de Liquidatiewet ongevallenwetten (artikel 26),
 10. de Liquidatiewet invaliditeitswetten (artikel 55, tweede lid),
 11. de Wet inschakeling werkzoekenden (artikel 15, tweede lid),
 12. de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 (artikel 15, eerste lid),
 13. de Wet verzelfstandiging Staatsbosbeheer (artikel 16, tweede lid),
 14. de Wet toezicht beleggingsinstellingen (artikel 6, vijfde lid),
 15. de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren (artikel 54, eerste lid),
 16. de Diergeneesmiddelenwet (de artikelen 43, eerste lid, en 58, derde lid),
 17. de Kadasterwet (artikel 11, zevende lid),
 18. de Invoeringswet nieuwe en gewijzigde arbeidsongeschiktheidsregelingen (artikel V, vijfde lid),
 19. de Invoeringswet Arbeidsvoorzieningswet 1996 (artikel 17, derde lid; deze bepaling is nagenoeg gelijklopend aan artikel XXII van het onderhavige wetsvoorstel «Onze Minister is overigens bevoegd met het oog op een goede invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 regels te stellen, waarbij zo nodig kan worden afgeweken van het bepaalde bij en krachtens die wet en de Arbeidsvoorzieningswet.»),
 20. de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (artikel 32),
 21. de Douanewet (artikel 4, tweede lid).

Deze lijst kan worden aangevuld met het op 7 april 1998 door de Eerste Kamer aanvaarde wetsvoorstel Wet inburgering nieuwkomers (kamerstukken I 1997/98, 25 114, nr. 122). Deze wet bevat in artikel 24, vierde lid, de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te kunnen afwijken van de wettelijke bepalingen.

Voor de volledigheid wil de ondergetekende tot slot nog wijzen op artikel XXX van het wetsvoorstel houdende wijziging van enkele onderwijswetten en technische wijziging van enkele andere wetten in verband met het totstandbrengen van onder meer een Wet op het primair onderwijs en een Wet op de expertisecentra (kamerstukken I 1997/98, 25 409, nr. 198), dat op 31 maart 1998 door de Eerste Kamer is aanvaard en op 2 april 1998 tot wet is verheven.

De zorgen van de leden van de CDA-fractie inzake de positie van toekomstige mavo-leerlingen zijn door de memorie van antwoord eerder versterkt dan afgenomen. De beantwoording in de memorie van antwoord suggereert volgens deze leden dat doorstroming naar havo niet belangrijk is. Voor de toekomstige status van het vmbo lijkt dit een gevaarlijke benadering.

De ondergetekende heeft met haar eerdere antwoorden willen aangeven dat het onverstandig zou zijn om in de onderwijsprogrammering van het mavo geen rekening te houden met het feit dat de hoofdstroom van de mavo-gediplomeerden gericht is op doorstroom naar het secundair beroepsonderwijs. Deze hoofdstroom groeit langzaam maar gestaag. Hiermee zegt de ondergetekende niet dat de doorstroom vanuit het mavo naar het havo niet belangrijk is. In de voorstellen met die stroom wordt terdege rekening gehouden, zowel inhoudelijk als wat betreft de samenstelling van het vakkenpakket.

De constatering in de memorie van antwoord dat het mavo over een periode van enkele tientallen jaren drastisch is gewijzigd en dat nu 84% doorstroomt naar het beroepsonderwijs, lijkt de fractie van GroenLinks nu juist een reden om het mavo niet bij de herstructurering te betrekken.

Hieraan doet niet af dat volgens het in de memorie van antwoord genoemde onderzoek het rendement van die 84% kan worden verhoogd. De doorstroom vanuit het mavo naar het secundair beroepsonderwijs is dan wel hoog, maar daaruit kan niet worden afgeleid dat geen veranderingen nodig zijn.

De doorstroom moet worden gezien in het licht van de prestaties van de mavoleerlingen in dat beroepsonderwijs. Om een indruk te geven: in 1996 stroomde 72,7% van de mavo-gediplomeerden door naar de lange opleidingen in het secundair beroepsonderwijs; naar de korte en de deeltijdopleidingen was dat 10,5%.

Uit onderzoek (Gronings Instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling, 1997) blijkt dat 22% van de leerlingen met een mavo-diploma blijft zitten in de lange opleidingen en 10% voortijdig de opleiding verlaat. In de korte opleidingen zijn deze percentages respectievelijk 34% en 20%. Verder blijkt dat de aansluiting van het vakkenpakket in het mavo significant van invloed is op de kans op zittenblijven in zowel de lange als de korte opleidingen in het beroepsonderwijs. Leerlingen met een aansluitend vakkenpakket blijven significant minder vaak zitten dan leerlingen voor wie dat niet geldt. Ten slotte merkt de ondergetekende op dat hetzelfde onderzoek ook aangeeft dat door inhoudelijke aanpassingen de bovenaangehaalde percentages van zittenblijven en voortijdig schoolverlaten kunnen worden verlaagd. Daarmee ondersteunt het onderzoek het in gang gezette beleid.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen vervolgens of de kritiek die wordt geuit op de basisvorming, aanleiding geeft om de evaluatie van de basisvorming ter hand te nemen.

De evaluatie van de basisvorming is door de inspectie reeds ter hand genomen.

De inspectie verwacht de eindrapportage in de tweede helft van 1999 te kunnen uitbrengen. De beide kamers der Staten-Generaal zullen deze rapportage ontvangen, evenals het beleidsstandpunt daarbij.

De omstandigheid dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt uitgegaan van de huidige spreiding van vbo-voorzieningen, gaat volgens de leden van de fractie van GroenLinks niet samen met het streven naar kwantitatief goed bezette vbo-opleidingen. De leden van GroenLinks merken in dit verband op dat het gevaar van onaanvaardbare reisafstanden voor 12- en 13-jarigen wel degelijk bestaat.

De ondergetekende heeft dit beleid ingezet vanuit de gedachte dat «niets doen» op termijn betekent dat het vbo verder zal teruglopen met als consequentie een ongerichte kaalslag onder de afdelingen. Niettemin erkent zij dat een herschikkingsoperatie sec op gespannen voet kan staan met het in stand houden van een goed voorzieningenstelsel. Vandaar dat is voorzien in een aantal aanvullende maatregelen dat mogelijke scherpe kanten van zo'n operatie reeds bij aanvang wegneemt. Ten eerste worden regionale optieplannen opgesteld waarbij de provincies in samenspraak met scholen erop kunnen toezien dat een goed netwerk aan voorzieningen in stand blijft en waarbij in elke regio in ieder geval aandacht wordt besteed aan de aanwezigheid van de vbo-kernafdelingen. Ten tweede is het mogelijk om met behulp van intrasectorale programma's ervoor zorg te dragen dat alle oorspronkelijke afdelingen in een regio in aanzet aanwezig blijven.

De eerste cijfers over de aanmeldingen voor leerlingen wijzen in een richting dat ouders voor hun schoolkeuze uitwijken naar kleinere categoriale scholen. Over de hele breedte van het voortgezet onderwijs valt dit waar te nemen. De leden van de fractie van Groen Links willen weten wat er van het onderhavige wetsvoorstel overblijft als die trend zich voortzet.

Voor de beantwoording van deze vraag wijst de ondergetekende op een tweetal gegevens. Ten eerste blijkt dat het aantal leerlingen dat categoriale mavo-scholen bezoekt, sterk afneemt. In 1993 schreef nog 10,31% van alle mavo-leerlingen zich in bij een categoriale voorziening; in 1997 was dat percentage 3,19.

Uiteraard is dit een gevolg van de snelle daling van het aantal categoriale mavoscholen: dat daalde in dezelfde periode van 310 naar 72. Daar staat tegenover dat het gemiddeld aantal leerlingen in het eerste leerjaar iets is toegenomen, namelijk van 62 naar 81. Deze lichte stijging van de instroom per school maakt de dalende tendens geenszins ongedaan.

Wat de (financiële) verantwoordelijkheid van het Rijk voor eventuele huisvestingsproblemen betreft, worden geen problemen voorzien. De GroenLinks-fractieleden vragen waarop dat wordt gebaseerd, in het bijzonder omdat hen signalen bereiken dat wel grote problemen zijn te verwachten.

De aard van de wijzigingen in het onderwijsaanbod is inhoudelijk en leidt als zodanig niet tot een verhoging van het onderwijsaanbod en de behoefte aan (onderwijs) huisvesting. Dit is anders dan bij een maatregel als bij voorbeeld de groepsgrootteverkleining.

Structureel gezien kunnen de ontwikkelingen in het kader van dit wetsvoorstel eerder aanleiding zijn voor een lagere dan een hogere huisvestingsbehoefte, onder meer door de samenvoeging van het vo en het vso en door de introductie van intrasectorale programma's. Aangezien scholen gemiddeld over circa 15% meer huisvesting beschikken dan normatief nodig, behoeft ook de samenvoeging vso-vo niet te leiden tot druk op het huisvestingsbudget.

Naar aanleiding van opmerkingen in de memorie van antwoord met betrekking tot het overleg met de VNG over de huisvestingsconsequenties van het onderhavige wetsvoorstel, vragen de leden van de fractie van GroenLinks ten slotte of dit betekent dat de gemeenten de kosten voor de huisvesting die voortvloeien uit het wetsvoorstel, voor hun rekening nemen. In het overleg met de VNG wordt enerzijds zorgvuldig nagegaan wat de inhoudelijke gevolgen van het wetsvoorstel zijn (los van meer of minder uitgaven) en in hoeverre daarvoor procedurele afspraken nodig zijn. Anderzijds wordt ook nagegaan wat de incidentele en structurele gevolgen zijn, in termen van meer of minder uitgaven. De verwachting dat geen extra overboeking naar het Gemeentefonds nodig is in verband met huisvesting, is gebaseerd op het feit dat het onderwijsaanbod niet wordt uitgebreid.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
T. Netelenbos