

Vergaderjaar 2003–2004

28 504

Plan van Scholen 2003–2005

Nr. 13

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 14 januari 2004

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ heeft op 17 december 2003 overleg gevoerd met minister Van der Hoeven van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over **de brief d.d. 5 december 2003 van de minister van OCW over de Verkenning voorzieningenplanning voortgezet onderwijs: «Plannen of polderen» (28 504, nr. 12)**.

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissie

De heer **Van Bochove** (CDA) roept in herinnering dat al veel gediscussieerd is over wijziging van het toetsingskader voor art. 75 van de Wet op het voortgezet onderwijs. Er zouden stenen worden gehaald uit een bouwwerk dat zeer zorgvuldig tot stand gekomen is. In de huidige situatie zijn de verschillende richtingen over het algemeen zorgvuldig over het land en de regio verspreid. De stelling van de minister dat valt te betwijfelen of bij het kiezen van een onderwijsloopbaan het begrip richting nog een bepalende rol speelt is op zichzelf een uitgebreide discussie waard. Hij vindt het terecht dat scenario 3 voor het plan van aanpak niet wordt uitgewerkt, ook gelet op de discussie van 4 september. De onderzoekers van de bureaus Sardes en BMC zijn van oordeel dat een duidelijke keuze voor een vernieuwd landelijk stelsel voorzieningenplanning dan wel voor een gecombineerd landelijk-regionaal stelsel moet worden gemaakt en binnen dat stelsel voor de optimale variant. Hij heeft er begrip voor dat de minister nog geen afgewogen oordeel heeft over alle bouwstenen in het rapport. Hij is het eens met de geformuleerde doelstellingen en randvoorwaarden. Hij is benieuwd wat de laatste zin achter het vierde gedachte-streepje van par. 3.1 in de reactie van de minister precies betekent. Het verminderen van de hindermacht van de omliggende scholen is immers een van de redenen voor de discussie die nu wordt gevoerd. Om die reden moet de verantwoordelijkheid voor de stichting van scholen niet bij de regio worden gelegd. Hij vraagt wat wordt bedoeld met het woord «vooralnog» in de mededeling dat de minister bij verplaatsing en dergelijke van scholen vooralnog blijft toetsen aan de landelijke centrale doelstellingen. Hij is het ermee eens dat de minister de regio alle ruimte wil bieden als er een gezamenlijk voorstel komt voor aanpassing van het

¹ Samenstelling:

Leden: Van Nieuwenhoven (PvdA), Van de Camp (CDA), Kalsbeek (PvdA), Cornielje (VVD), voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Karimi (GroenLinks), Van Bommel (SP), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (Christen-Unie), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), Jan de Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Eijsink (PvdA), Leerdam (PvdA), ondervoorzitter, Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA) en Visser (VVD).
Plv. leden: Kruijssen (PvdA), Ferrier (CDA), Verbeet (PvdA), Rijpstra (VVD), Van der Laan (D66), Boelhouwer (PvdA), Halsema (GroenLinks), Lazrak (SP), Tonkens (GroenLinks), Van Oerle-van der Horst (CDA), Hirsi Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), Szabó (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA) en De Grave (VVD).

onderwijsaanbod, mits aan de centrale doelstellingen is voldaan. Hij vraagt wanneer de beleidsvrijheid die nu geldt voor het vmbo wordt uitgebreid naar havo/vwo. Een goede spreiding van verschillende onderwijsvormen over de regio's zou erdoor worden bevorderd. Hij neemt er met genoegen kennis van dat de minister een krachtige impuls zal geven aan de versoepeling van de regelgeving.

De heer Van Bochove acht het verhogen van de norm voor substantieel leerlingenverlies van 10% naar 20% een maatregel die nadere overweging verdient. Hij vraagt zich af of de afschaffing van de eigen status en extra bekostiging van de nevenvestiging met spreidingsnoodzaak wel verstandig zou zijn. Hij wordt graag geïnformeerd over het verloop van de discussie over inhoudelijke problemen van het theoretisch leren.

Mevrouw **Kraneveldt** (LPF) beschouwt de notitie als een tussenstap naar meer uitgewerkte voorstellen en scenario's over stichting, verplaatsing, nevenvestiging enz. in het voorjaar. In het vorige AO is vastgesteld dat de Kamer zorgvuldig en snel naar nieuwe regelgeving wil, waarbij onnodig belemmerende elementen voor het stichten van een nieuwe school minder gewicht krijgen. Een belangrijke variabele was dat leerlingen een school naar keuze binnen bereik moeten hebben. Er is al een voorzichtige voorkeur voor scenario 1 uitgesproken. Scenario 3 viel ook voor de LPF af. Scenario 1 was nog erg summier en er blijken nu veel haken en ogen aan te zitten. Haar fractie twijfelt daardoor nog steeds over het te kiezen scenario. Zij is in elk geval blij dat geen gehoor is gegeven aan de oproep van mevrouw Kant om een noodwet in te stellen, want daarvoor is de materie te complex. Voor haar gaat zorgvuldigheid nu voor snelheid. Een regionaal arrangement lijkt sympathiek, maar de eerste vraag is al hoe een regio zou moeten worden gedefinieerd. Wie kan daarbij een rol spelen? Wat te doen met notoire dwarsliggers? Hoe wordt arbitrage geregeld en rechtsongelijkheid voorkomen? Hoe worden de artikelen 65 en 75 van de Wet op het voortgezet onderwijs beter op elkaar afgestemd? Mevrouw Kraneveldt merkt op dat er raakvlakken zijn met jeugdzorg, justitie enz., beleidsterreinen die ook regionaal zijn georganiseerd. Zij vraagt voorts aan welke creatieve mogelijkheden de minister denkt om het criterium voor substantieel leerlingverlies op 20% te kunnen stellen. In de twee scenario's zijn allerlei combinaties van variabelen denkbaar. Zij is er nog niet uit in welke richting het best kan worden gezocht. De doelstellingen die de minister formuleert zijn alle belangrijk, maar er zullen prioriteiten in moeten worden aangebracht.

De Kamer heeft twee moties aangenomen over het tegengaan van segregatie in het onderwijs. Het stichten van scholen en het stellen van eisen omtrent etnische samenstelling waren belangrijke punten van discussie. Mevrouw Kraneveldt vraagt of de discussie over segregatie ook in het onderhavige wetstraject een rol gaat spelen. Zij vraagt of de minister bereid is in het voorjaar voorstellen te doen over nieuwe elementen van het toetsingskader die hierbij van belang zijn. Haar fractie is warm voorstander van de vrijheid van onderwijs, maar wil ook iets aan de segregatie kunnen doen.

De heer **Balemans** (VVD) ziet in de notitie hetzelfde dilemma voor het onderwijsbeleid als dat waarmee de VVD worstelt. Verantwoordelijkheden moeten worden gelegd waar zij het best kunnen worden gedragen, maar steeds is het weer de vraag of het beleid dan nog wel effectief zal zijn. Het blijkt steeds weer noodzakelijk dat de rijksoverheid stuurt en randvoorwaarden schept, maar daar zijn grenzen aan. Hij mist in de notitie enige aanwijzingen over de aansluiting op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Hij is het verder eens met de constatering dat het huidige systeem te dicht geregeld is en niet oplevert wat het zou moeten opleveren. Het biedt te veel bescherming aan bestaande scholen. Hij is van oordeel dat scenario 3 niet aan de orde kan zijn. Wel voelt hij voor een regionaal

stelsel, maar dat brengt veel problemen met zich. Misschien is een landelijke regeling met een aantal varianten ook een goed idee. Hij kan nog moeilijk kiezen.

Ook de heer Balemans is het opgevallen dat de minister de volledige verantwoordelijkheid voor stichting en verplaatsing «vooralsnog» niet bij de regio wil leggen. Hij vraagt of zij daarmee een discussie in de Kamer op gang wil brengen dan wel al een variant in gedachten heeft. Hij vindt dat het stichten van scholen in elk geval landelijk getoetst moet blijven kunnen worden.

Mevrouw **Lambrechts** (D66) waardeert het dat de minister niet met een voorstel komt dat maar geslikt moet worden, maar begint met de verkenning van mogelijkheden, gerelateerd aan knelpunten, aan de Kamer voor te leggen. Er moet nog een aantal interessante vragen over criteria worden beantwoord. De vraag welke eisen mogen worden gesteld en wie scholen mag stichten heeft de afgelopen maanden aan actualiteit gewonnen. Zij deelt de insteek van de minister dat het stelsel eenvoudiger en transparanter moet worden, met minder bescherming voor bestaande scholen en meer mogelijkheden voor nieuwe scholen en nevenvestigingen. Ook het splitsen van grote scholen moet eenvoudiger worden. Ook naar haar oordeel is regelvrije vestiging, zoals in scenario 3, niet effectief. Zij kan niet overzien of een combinatie van de artikelen 65 en 75 soelaas biedt. Het is wel de moeite waard om dat goed te bekijken. Mevrouw Lambrechts heeft de indruk dat een stelsel met een regionale component eigenlijk alleen interessant is voor beroepsonderwijs, want dat heeft een duidelijke relatie met wat de regio specifiek te bieden heeft. Met de minister is zij van mening dat het uit handen geven van de plannings-taak aan de gezamenlijke schoolbesturen in de regio de rechten en de mogelijkheden van anderen om scholen te stichten in de weg zal staan. Dat leidt dan niet tot een open stelsel met milde vormen van concurrentie en met nieuwe spelers. Dat er een provinciaal regionaal advies komt is wat anders.

Mevrouw Lambrechts mist in de notitie de positie van de ouders en de leerlingen, terwijl bereikbaarheid, keuzemogelijkheden en aanbod belangrijk zijn. Voor haar is niet de autonomie van de bestaande schoolbesturen bij stichting en nevenvestiging het uitgangspunt, maar de behoefte van ouders en leerlingen. De autonomie speelt een rol als een school er eenmaal is en ruimte moet hebben voor eigen inzichten en pedagogische concepten. Zij verzoekt de minister deze omissie recht te zetten. Mevrouw Lambrechts mist ook de actualiteit van de afgelopen maanden over religieuze scholen, die in het vervolgtraject aan de orde moet komen. Voorts mist zij de richtingvrije planning en bekostiging van scholen. Het gaat voor een CDA-minister al ver dat zij stelt dat de dominantie van het richtingenbegrip bij de planning en bekostiging van scholen minder groot moet worden. De volgende stap moet zijn dat scholen uitsluitend worden gepland en bekostigd op basis van aantallen leerlingen en een goed pedagogisch-didactisch concept.

Mevrouw **Hamer** (PvdA) vat de notitie op als een tussenrapportage, ook in vervolg op de situatie rond Het Rhedens, die heeft geleid tot een fundamentele discussie. Zij ziet uit naar het debat in het voorjaar over het integratierapport en de reactie van het kabinet over hetgeen de Onderwijsraad heeft gesteld over art. 23. De discussie over de richting van een school als grond voor de keuze door de ouders is wezenlijk. Zij verwijst naar een enquête in Amsterdam waaruit blijkt dat de richting voor de schoolkeuze niet bepalend meer is. Zij vraagt de minister om in kaart te brengen welke factoren de schoolkeuze nu bepalen. Leden van het kabinet hebben nieuwe aan scholen te stellen eisen aan de orde gesteld. Die zullen, net als de discussie over witte en zwarte scholen, in de reactie die de minister heeft aangekondigd moeten worden betrokken.

De doelstelling van de voorzieningenplanning is voor de fractie van mevrouw Hamer dat ouders en leerlingen betere keuzemogelijkheden krijgen in hun omgeving. Zij wenst ook minder Haagse regelzucht en minder Haags overleg. Dat zou kunnen in een model waarin de regio belangrijk is. Zij is het eens met de minister dat voor stichting en verplaatsing één transparant stelsel moet worden opgezet. Zij zou zich een scenario kunnen voorstellen waarin een landelijk kader wordt vastgelegd voor de regio's voor stichting dan wel verplaatsing. Ook het provinciale niveau zou een rol kunnen spelen, omdat er grote verschillen zijn tussen regio's. De provincie en de scholen in de provincie kunnen criteria meegegeven worden voor procedures, inspraak enz. Voor haar gevoel is de discussie nu te veel vastgepind op twee scenario's. Bij landelijke richtlijnen kunnen uitwerking, besluitvorming en uitvoering op een lager niveau plaatsvinden. De regio's kunnen op landelijk niveau worden gedefinieerd, waarbij uitzonderingen kunnen worden gemaakt op provinciale grenzen. Daarmee wordt vermeden dat de Kamer knopen moet doorhakken terwijl zij dat eigenlijk niet kan. Zij beseft dat ook in zo'n scenario zich knelpunten voordoen, maar wil toch de suggestie doen. Indien op lager niveau de criteria worden aangevuld, moet genoeg worden genomen met de mogelijkheid van een zekere rechtsongelijkheid.

Het antwoord van de minister

De **minister** heeft gekozen voor een zakelijke, procesmatige en zorgvuldige benadering van de problematiek, waarin de notitie een tussenstap is. Het woord «vooralsnog» bijvoorbeeld is gebruikt om nog geen mogelijkheden dicht te timmeren. Een vervolg mag nog niet in het voorjaar worden verwacht. Op een aantal punten is zij er nog niet uit. Zij wil de Kamer de gelegenheid geven op het juiste moment tot de juiste beslissing te komen. Daarvoor is goede informatie nodig, maar die is nu nog niet volledig voorhanden.

Naar het oordeel van de minister dient de overheid te blijven zorgen voor een evenwichtig aanbod, goede bereikbaarheid, de doelmatigheid en de menselijke maat van het onderwijs en misschien ook voor mogelijkheden tot innovatie. Zij streeft naar autonomie in het onderwijs, minder bureaucratie, transparantie, een heldere rolverdeling en consistentie. Zij beaamt dat een scherpe keuze tussen de scenario's niet mogelijk is. Uitgangspunten ter verbetering van het systeem van planning van schoolvoorzieningen zijn voor haar aansluiting van het onderwijs op de wensen van ouders en leerlingen, maar ook op het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Dat geldt meer voor het vmbo dan voor havo/vwo. Doelmatigheid, bereikbaarheid en een genoegzaam aanbod van openbaar onderwijs zijn ook uitgangspunten. De administratieve lasten van de scholen moeten omlaag. Het voortbestaan van omliggende scholen en daarmee de doelmatigheid mag niet in gevaar komen. Voorts mogen stelselwijzigingen niet leiden tot een eenzijdige verhoging van de uitgaven van de gemeenten. Net als de Kamer meent zij dat een totaal regelvrij stelsel niet aan deze doelstellingen beantwoordt. Zij verwacht uit te komen op een combinatie van landelijke regels voor stichting en een regionaal stelsel voor verplaatsingen, met toetsing aan centrale randvoorwaarden. Paars II heeft een wetsvoorstel flexibilisering scholenbestand voorbereid. De minister weet nog niet of zij dat voorstel wil overnemen. Zij komt daar voorjaar 2004 op terug. Ook wordt het meegenomen in de uitwerkingsnotitie. Zij hikt nog aan tegen elementen als de indirecte meting, directe meting, ouderverklaringen en dubbeltellingen, knelpunten die in het huidige stelsel niet bestaan. Haars inziens dient als eerste punt de integratie op basis van de voor februari toegezegde integratienotitie te worden behandeld, in samenhang met het advies van de Onderwijsraad over art. 23. De uitkomsten van dat debat dienen te worden meegenomen in het vervolg van de voorzieningenplanning.

De minister zegt toe na te zullen gaan welke informatie er is over de rol die de richting en denominatie van een school spelen bij de schoolkeuze van ouders en leerlingen en die aan de Kamer te doen toekomen.

Ernstige schade voor omliggende scholen bij vestiging van nieuwe scholen moet aantoonbaar zijn in de vorm van leerlingenverlies en kosten van wachtgeldregelingen. Die schade moet worden aangetoond. Dat leerlingverlies moet minstens 10% zijn. Aangetoond kan bijvoorbeeld worden dat die leerlingen uit een bepaalde kring rond de school komen vanwaar de afstand naar de nieuwe school geringer is. In de uitwerkingsnotitie komt de minister terug op het percentage en de afstandsnorm. Daarover zijn allerlei berekeningen te maken.

In de uitwerkingsnotitie komt de minister ook terug op de consequenties van een uitbreiding van de regionale arrangementen voor het vmbo naar havo en vwo. Zij hoopt daarin voorts aan te geven welk landelijk kader er moet zijn en welke regionale criteria zouden kunnen worden ontwikkeld. Zij zal op suggestie van mevrouw Hamer bezien of een landelijk kader van normen voor de regio's voor stichting en verplaatsing tot een oplossing leidt. Zij beaamt dat dan goed moet worden gedefinieerd wat een regio is. Een ander knelpunt is de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de huisvesting, waarvoor de provincies geen planningsbevoegdheid hebben. Zij wil buiten de discussie over provincies, regio's en gemeentelijke samenwerking die bij Binnenlandse Zaken is gevoerd blijven, want zij wil goede oplossingen voor het onderwijsdomein en niet afhankelijk worden van een discussie die elders wordt gevoerd. Het lijkt haar ook niet goed mogelijk rekening te houden met regionale indelingen op andere beleids-terreinen. De regionale arrangementen voor het vmbo komen juist goed tot hun recht omdat er niet vastgehouden hoeft te worden aan door anderen gedefinieerde regio's. Wel moet daarmee rekening worden gehouden als tot een sluitend net van voorzieningen rondom scholen moet worden gekomen.

Kiezen voor het huidige scenario 1 of scenario 2 als zodanig lijkt de minister niet mogelijk. Voor de stichting van scholen is er thans een landelijk stelsel waarbij er geen regionale component is. Voor de verplaatsing van scholen is die er juist wel. Zij zal overleg voeren met alle belanghebbenden, ook de ouderorganisaties. In de uitwerkingsnotitie moet in ieder geval worden aangegeven wat er moet gebeuren als scholen in de problemen raken. Zij verwacht dat zij de uitwerkingsnotitie in de tweede helft van 2004 aan de Kamer kan doen toekomen.

Nadere gedachtewisseling

De heer **Van der Vlies** (SGP) verzoekt de minister, in haar overleg met het veld de kleinere richtingen niet over het hoofd te zien.

De **minister** zal de kleine richtingen erbij betrekken.

De **voorzitter** stelt vast dat in de tweede helft van 2004 er een uitwerkingsnotitie komt. Voor die tijd komt de minister terug op het wetsvoorstel flexibilisering scholenbestand. De Kamer krijgt voorts informatie over de motieven van ouders voor hun schoolkeuze.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Cornielje

Adjunct-griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Arends