

Uitwerkingsnotitie grotere planningsvrijheid vo

1. Inleiding en voorgeschiedenis

Na een korte schets van de voorgeschiedenis van deze uitwerkingsnotitie geef ik de hoofdlijnen weer van de voorgenomen wetswijziging, die moet leiden tot een grotere planningsvrijheid. Ten slotte ga ik in op de vervolgprocedure.

Grotere planningsvrijheid beproefd in regionale arrangementen

Op 12 juni 2002 is de Tweede Kamer akkoord gegaan met de beleidsnotitie "Planningsvrijheid in het vmbo" van 3 april 2002. Op basis van die notitie zijn regionale arrangementen mogelijk gemaakt, via een beleidsregel, met als doel een betere afstemming van het vmbo-aanbod in de regio op de leerling, het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Dit vooruitlopend op een aanpassing van de wet op het voorgezet onderwijs. De ervaringen bij de regionale arrangementen zouden mede bepalend zijn voor de definitieve vormgeving van het wettelijk kader.

Op 10 juni 2003 heb ik de Kamer geïnformeerd over de inhoud van het advies van de Werkgroep Planningsvrijheid "Ruimte voor Scholen". Belangrijkste punten uit dat advies waren dat de regiovisie een centrale rol dient te spelen bij het opstellen van een regionaal arrangement. Een wettelijke regeling van de regionale arrangementen werd niet nodig geacht.

Op basis van dat advies is besloten de "good practice" te verzamelen over de vorm en inhoud van de regiovisie. Dat heeft geleid tot het rapport "De regiovisie nader bekeken" van de Begeleidingscommissie regiovisie, dat is toegestuurd aan de Kamer met de begeleidende brief van 26 januari 2004. Dat rapport heeft nieuw te vormen regionale arrangementen een goede ondersteuning geboden. Ook levert het belangrijke bouwstenen voor wetgeving. Er is echter afgezien van aparte wetgeving voor regionale arrangementen omdat inmiddels een bredere verkenning naar planningsvrijheid in het vo was gestart (in de tweede helft van 2003). Daarin wordt de uitwerking van de regionale arrangementen meegenomen.

Bredere verkenning grotere planningsvrijheid

Een eerste uitwerking van die bredere verkenning heeft plaatsgevonden in het rapport "Plannen of polderen". Mijn reactie op dat rapport heb ik neergelegd in de brief van 5 december 2003 aan de Tweede Kamer. Daarop is het Algemeen Overleg (AO) van 17 december 2003 gevolgd over beide genoemde documenten.

In dat AO is aan de Kamer toegezegd dat er een uitwerkingsnotitie komt. Met deze notitie kom ik die toezegging na.

Relatie met Regeerakkoord en Koers VO

De uitgangspunten en doelstellingen (zie paragraaf 2) passen bij het Regeerakkoord en Koers VO. Zie met name de betere aansluiting van het onderwijsaanbod bij de leerling en het vervolgonderwijs en de vermindering van de administratieve lasten van de scholen.

2. Uitgangspunten en doelstellingen van de beoogde wijziging in de regelgeving

De uitwerkingsnotitie moet inzicht verschaffen in de intentie en de hoofdlijnen van de voorgenomen wetwijziging en de daarbij behorende onderliggende regelgeving.

Daarbij wordt rekening gehouden met de uitkomsten van het AO van 17 december 2003, te weten:

- De wens dat het onderwijsaanbod beter aansluit op de wensen van leerlingen/ouders, vervolgonderwijs en arbeidsmarkt. Het gaat om leerplichtige leerlingen;
- De intentie is dat het aanbod doelmatig is, (fiets)bereikbaar voor de leerling en dat wordt voldaan aan de (grond)wettelijke verplichting te voorzien in genoegzaam openbaar onderwijs;
- Ouders houden hun huidige vrijheid om het onderwijs te stichten naar de verlangde richting;
- De voorzieningenplanning stimuleert de mogelijkheid voor scholen om maatwerk te bieden en onderwijskundige vernieuwing tot stand te brengen;
- De administratieve lasten van de scholen (en het ministerie) worden verminderd, het aantal aanvragen wordt teruggebracht c.q. de autonomie van de scholen wordt vergroot, de regelgeving wordt transparanter en eenvoudiger;
- De huidige hindermacht van scholen wordt verkleind, rekening houdend met de continuïteit van het bestaande aanbod;
- De kosten van de gemeenten voor huisvesting mogen als gevolg van deze veranderingen niet stijgen.

Bemoeienis van de centrale overheid blijft nodig om dit alles te realiseren.

Het volledig vrijgeven van de voorzieningenplanning zou niet het gewenste resultaat opleveren.

Uit het rapport “Plannen of Polderen”¹ werd het belang duidelijk dat is gelegen in een consistente keuze voor de voorzieningenplanning met als centraal dilemma zo veel mogelijk autonomie voor de regio aan de ene kant versus centrale criteria om het beoogde effect te realiseren aan de andere kant.

Van mijn kant is er, met instemming van de Kamer, voor gekozen om voor het stichten van scholen de goedkeuring van de centrale overheid te handhaven en de omzetting, verplaatsing en uitbreiding met nevenvestigingen e.d. meer in handen van de regio te leggen binnen een aantal landelijke randvoorwaarden.

Ook is met de Kamer afgesproken dat er naast het formele overleg een raadpleging zal plaatsvinden van direct betrokkenen leerlingen, ouders, schoolleiders, gemeenten en de kleine richtingen.

De bovengenoemde doelstellingen worden onder meer bereikt door de volgende wijzigingen in de regelgeving.

¹ “Eindrapportage verkenning voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs” november 2003 Dr.Ir.J.S. van den Berg, Drs. A.C. van Kampen

3. Uitwerking wijzigingen in de regelgeving

3.1 Stichting van scholen (ex artikel 65)

De stichting van scholen is geregeld in de wet en in een onderliggende beleidsregel. De minister beslist op een aanvraag voor stichting en heeft daarbij, als niet geheel aan de stichtingsnormen werd voldaan, wettelijk een zekere beleidsvrijheid. Die beleidsruimte werd overigens niet vaak benut: noch door de minister noch door de Kamer.

Het voorstel is dat de stichting van een school een aangelegenheid blijft waarover na aanvraag door de minister wordt beslist. Daarbij is uitgangspunt dat aan de stichtingsnormen moet worden voldaan. Hiervan kan slechts worden afgeweken als de provincie van mening is, dat de garantiefunctie van het openbaar onderwijs en de bereikbaarheid voor een grote groep leerlingen dat vereisen.

Verder zijn de belangrijkste onderdelen uit de beleidsregel opgenomen in de wet. De minister kan de overige met name administratieve punten opnemen in een ministeriële regeling.

3.2 Verplaatsing, vorming van een extra (neven)vestiging e.d. (ex artikel 75) via regionale samenwerkingsovereenkomsten

De omzetting, de verplaatsing en het vormen van een nevenvestiging e.d. zijn nu in de wet en in een beleidsregel geregeld. Die beleidsregel wordt door veel scholen als zeer complex en ontoegankelijk ervaren.

Het voorstel is om deze beleidsregel af te schaffen. Scholen kunnen door het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst voor hun werkgebied zelf beslissen over dergelijke zaken. Dit geldt voor alle schoolsoorten (nu kan dat alleen nog maar voor het vmbo in een regionaal arrangement). Het spreekt voor zich dat dit niet ten koste mag gaan van de continuïteit van scholen die niet deelnemen aan een dergelijke overeenkomst. Daarom is wettelijk bepaald dat de besluiten die de scholen in regionaal verband nemen niet ten koste mogen gaan van andere scholen hetzij in hetzelfde werkgebied hetzij in het direct daaromheen gelegen gebied. Het leerlingverlies van die scholengemeenschappen of categorale scholen mag niet groter dan 10% zijn.

Er zullen kwalitatieve eisen aan de samenwerkingsovereenkomsten worden gesteld om te bereiken dat die leiden tot een betere aansluiting op de wensen van leerlingen/ouders, het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt en rekening houden met de doelmatigheid en bereikbaarheid. Zo dient in de voorbereidende fase, de visievorming, overleg te worden gepleegd met het mbo in de regio en de provincie (vanwege haar rol op het terrein van de jeugdzorg en de deskundigheid op het terrein van de arbeidsmarkt).

De visie van de regio, die onderdeel is van een regionale samenwerkingsovereenkomst, stelt kaders voor de aansluiting op het vervolgonderwijs (doorlopende leerlijnen), de arbeidsmarkt, de zorgstructuur, de bereikbaarheid en de doelmatigheid. Ook wordt aandacht besteed aan de doorontwikkeling van het vmbo.

De provincie behoudt dus een belangrijke procesrol bij het tot stand komen van de regionale samenwerkingsovereenkomsten.

Alleen de omzetting van de richting van de school van openbaar naar bijzonder en omgekeerd blijft aan de goedkeuring van de minister onderhevig in verband met het handhaven van voldoende openbaar onderwijs.

Worden nu verplaatsing, vorming van een extra vestiging e.d. onmogelijk voor scholen die zelf niet willen deelnemen aan een samenwerkingsovereenkomst? Nee, in dat geval kunnen zij een beroep doen op stichting; dan hoeven ze geen overeenstemming met andere scholen in de regio te bereiken en geldt alleen of er voor een school van de verlangde richting een voldoende leerlingpotentieel is.

3.3 Geen hogere huisvestingslasten gemeenten

Het is niet de bedoeling dat regionale samenwerkingsovereenkomsten leiden tot hogere uitgaven voor de huisvesting. Om dat te voorkomen hebben de gemeenten een stem in het kapittel met name bij de **huisvestingsgevolgen** van een regionale samenwerkingsovereenkomst. Uiteraard is het niet de bedoeling dat die stem aangewend wordt om veranderingen tegen te houden. In beginsel is de huisvesting volgend en besluiten scholen zelf over hun aanbod. Maar, waar dit niet efficiënt is, of leidt tot veel hogere huisvestingskosten dan anders het geval zou zijn, kan de gemeente weigeren in te stemmen met huisvestingsgevolgen van de samenwerkingsovereenkomst. Tot nu toe is het tot stand komen van een regionaal arrangement niet verhinderd door problemen over de huisvesting.

Overigens wordt door scholen opgemerkt dat nieuwe huisvesting voor scholen tot kosten voor verhuizing, nieuwe inrichting e.d. leidt die de school uit de lump-sum moet betalen. Ook leidt een extra vestiging tot hogere exploitatielasten; dit is een rem op al te lichtvaardige aandrang op verplaatsing, een nieuwe nevenvestiging e.d. Van belang is voorts dat door de vereenvoudiging (van de personele en materiële) bekostiging, per 1-1-2006, de financiële stimulans voor het verhogen van het aantal vbo-afdelingen wegvalt. Voorts is het Ruimte Behoeft Model van de VNG aangepast zodat een verhoging van het aantal vbo-afdelingen veelal niet meer leidt tot verhoging van de vaste voet in de huisvesting; de vaste voet geldt nu per vbo-sector, voorheen was dat per afdeling.

3.4 Vermindering administratieve lasten

De vermindering van de administratieve lasten wordt vooral bereikt door het aantal situaties waarin een school iets moet aanvragen te verminderen: het gaat dan om de intrasectorale programma's, de Zwolse variant, de gemengde leerweg en de regionale samenwerkingsovereenkomsten (voorheen regionale arrangementen). Voor de intrasectorale programma's, de Zwolse variant en de gemengde leerweg worden aanvragen nooit afgewezen vanwege bedreiging van de continuïteit van omliggende scholen. Daarom kan zo'n marginale wijziging in het aanbod aan de individuele vrijheid van de school overgelaten worden binnen gegeven wettelijke randvoorwaarden. De regionale samenwerkingsovereenkomsten kunnen wel veel invloed op omliggende scholen hebben; daarom zal daarvoor expliciet worden bepaald dat besluiten niet mogen leiden tot een leerlingverlies van groter dan 10% van de scholengemeenschap of de

categorale school (de grens waarbij de continuïteit in gevaar komt). De huidige grens ligt bij 10% van de schoolsoort (wat dus meer beperkingen oplegt aan de handelingsvrijheid van de scholen bij verplaatsing e.d.).

Voor de regionale arrangementen en de gemengde leerweg vindt afschaffing van de aanvraagprocedure plaats bij de wetswijziging, die uit deze uitwerkingsnotitie voortvloeit. Voor de intrasectorale programma's en de Zwolse variant wordt via een afzonderlijk wetsvoorstel en een daarop volgende wijziging van het Inrichtingsbesluit de aanvraagprocedure afgeschaft.

3.5 Hoofd- en nevenvestigingen worden vestigingen, dislocaties worden tijdelijke vestigingen

De WVO onderscheidt nu hoofd- en nevenvestigingen. De wet kent geen dislocaties. Dislocaties zijn in het algemeen gebouwen die vanwege huisvestingsnood tijdelijk worden gebruikt (en dus geen instroom in het eerste leerjaar kennen) en binnen een straal van 3 kilometer van de hoofdvestiging zijn gelegen. Op deze hoofdregel zijn nogal eens uitzonderingen gemaakt (ook vanwege het feit dat, bij de grote fusiebeweging midden jaren negentig nevenvestigingen slechts voor brede scholengemeenschappen werden toegestaan). De leerlingen van de dislocatie worden geteld op de hoofdvestiging.

Het onderscheid tussen hoofd- en nevenvestiging gaat vervallen. Dat betekent dat voor de eerste vestiging van een school toestemming van de minister is vereist, omdat het om stichting gaat. Voor alle volgende vestigingen van diezelfde school is dat niet meer vereist, indien daarover overeenstemming bestaat binnen de samenwerkingsovereenkomst en mits de niet aan die samenwerking deelnemende scholen niet in hun voortbestaan worden bedreigd. Uiteraard worden – op het moment van invoering van de wet - de huidige licenties bij bestaande vestigingen gehandhaafd. Bestaande dislocaties worden omgezet in vestigingen of in tijdelijke vestigingen. Van een tijdelijke vestiging is alleen sprake als deze binnen een straal van 3 km van één van de vestigingen is gelegen en het bevoegd gezag en het gemeentebestuur gezamenlijk van oordeel zijn, dat de huisvestingssituatie daartoe noodzaakt.

Randvoorwaarden zijn gelegen in de bekostiging en in een ordelijke en tijdige registratie in verband met de leerlingtelling.

3.6 Advisering

De adviesfunctie van de deelplanorganisaties (bij splitsing, verplaatsing, e.d.) en van provincies, zoals was opgenomen in de wet- en regelgeving, vervalt. Immers deze is overbodig geworden gezien de eenvoudiger regelgeving, beperkte beleidsruimte van de minister en de (al in het verleden) vervallen afweging van de aanvragen van de ene richting tegen die van de andere richting.

De provincie behoudt een belangrijke procesrol bij het tot stand komen van de regionale samenwerkingsovereenkomsten (zie ook 3.2).

3.7 Onderscheid atheneum, lyceum en gymnasium

Het huidige onderscheid atheneum, gymnasium en lyceum vervalt. Het onderscheid tussen de schooltypen is marginaal geworden. Een atheneum mag Latijnse en Griekse taal en letterkunde aanbieden, een lyceum en gymnasium moeten Latijnse en Griekse taal en letterkunde aanbieden. In de praktijk gebeurt dat niet altijd op een lyceum en kan dat niet gesanctioneerd worden. Bij de vereenvoudiging van de bekostiging per 1 januari 2006 wordt daarom het onderscheid in vaste voet tussen het atheneum en het lyceum afgeschaft.

In de nieuwe situatie mag met voldoende leerlingpotentieel op aanvraag een vwo-school worden gesticht. Die school mag vervolgens een atheneum en een gymnasiumstroom aanbieden. Hetzelfde geldt voor de bestaande athenea en gymnasia. Als men in het maatschappelijk verkeer aangeeft beide aan te bieden, is men daar ook toe verplicht anders handelt men in strijd met de wet; op dat punt wordt de wet met dit voorstel verhelderd.

3.8 Bereikbaarheid en doelmatigheid

Het lastigste punt bij de uitwerking van het wetsvoorstel is de wijze waarop de bereikbaarheid en doelmatigheid moeten worden gewaarborgd. Men kan zeggen dat ook in de huidige voorschriften deze beleidsdoelstellingen niet erg sterk zijn gewaarborgd. In deze uitwerking is dat wellicht van nog meer belang omdat de zeggenschap voor het onderwijsaanbod (verplaatsing, uitbreiding vestigingsplaatsen) sterker bij de regio zijn belegd.

Wat betreft de **bereikbaarheid** merk ik op dat er in het algemeen sprake is van een sterke spreiding van voorzieningen en dat er bijna geen aanvragen voor stichting meer aan de orde zijn. Dit zou onder invloed van regionale samenwerkingsovereenkomsten kunnen veranderen, maar de evaluatie van de regionale arrangementen (zie "Planningsvrijheid in het vmbo") wijst niet in die richting. Verder kan de overheid ingrijpen als de bereikbaarheid in het gedrang komt via het stichten van een openbare school. Ik verwacht dat ook de provincie dit aspect zal meenemen in het overleg met de regio. Ik vind het daarom niet nodig bij voorbaat al extra waarborgen in te bouwen.

Wat betreft de **doelmatigheid** ligt het wat genuanceerder. De doelmatigheid is en blijft gehandhaafd via de stichtings- en opheffingsnormen. De herziening van de stichtings- en opheffingsnormen betreft vooral stroomlijning en vereenvoudiging van de systematiek (zie hieronder).

De zorgen die er zijn over de doelmatigheid betreffen niet zozeer het schoolniveau maar eerder het te grote aantal te kleine vbo-afdelingen. Pogingen in het verleden om via de inschakeling van een Regievoerder mavo/vbo en een premieregeling voor het opheffen van vbo-afdelingen de gemiddelde bezetting van de vbo-programma's te verhogen

hebben weinig effect gehad. In de huidige regionale arrangementen vindt men eerder een uitbreiding van het assortiment dan een inkrimping. Dit heeft overigens vanuit de regio's en vanuit de provincies niet tot het advies geleid om nu maar weer tot meer directe centrale sturing over te gaan. Wel is geadviseerd om een regiovisie verplicht te stellen en voor nieuwe programma's van tevoren het leerlingpotentieel te berekenen en rekening te houden met het perspectief in het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt.

De oplossing van het probleem van te veel te kleine vbo-afdelingen valt eerder te bereiken via overleg in de regio met inbegrip van de gemeente als verantwoordelijke voor de huisvesting (gemeente heeft belang bij een efficiënte organisatie) dan door beïnvloeding van afzonderlijke scholen, die bang zijn hun relatieve concurrentiepositie te verliezen. Vandaar het accent in de uitwerking op regionale samenwerkingsovereenkomsten (zie 3.2) en de procesvereisten die een zorgvuldige totstandkoming bevorderen. Die moeten tevens de doelmatigheid bevorderen en komen daarmee in de plaats van de doelmatigheidseis aan de vbo programma's (waarvan sprake was in de brief aan de Kamer van 5 december 2003).

Nadere uitwerking stichtings- en opheffingsnormen

De doelmatigheid wordt enerzijds bevorderd door het stellen van minimale eisen aan het leerlingpotentieel van een nieuw te stichten school, anderzijds door het stellen van opheffingsnormen. Mocht een school, nadat hij volgroeid is, onverhoopt drie jaar lang minder leerlingen dan 75% van de stichtingsnorm tellen dan wordt, volgens dit voorstel, de bekostiging van de school begin vierde jaar (is nu begin derde jaar) beëindigd. De minister kan hiervan in bijzondere gevallen (bijvoorbeeld eilandsituaties) ontheffing verlenen.

Ten slotte zijn de historisch ontstane stichtings- en opheffingsnormen nog eens tegen het licht gehouden en eenvoudiger en transparanter gemaakt. Dit zonder de bedoeling deze sterk te verlagen of te verhogen. Er is uitgegaan van een stichtingsnorm van 65 leerlingen per leerjaar voor mavo, havo en vwo (de huidige norm van het mavo). Gevolg is dat de norm voor de nieuwe schoolsoort vwo (waarin atheneum- en gymnasiumstroom mogen worden aangeboden) hoger uitkomt dan die van het atheneum en lager dan die van het lyceum. Zie ook de onderstaande tabel.

De huidige norm voor vbo is gebaseerd op het leerlingpotentieel van 160 **per afdeling**; bij stichting moet met tenminste twee afdelingen worden gestart. De bedoeling is straks een leerlingpotentieel van 160 **per sector** te verlangen (wat dus veel makkelijker te halen is dan 160 voor één afdeling), maar wel uit te gaan van het stichten van een school met drie sectoren (totaal 480 leerlingen als categorale school en 360 leerlingen als onderdeel van een scholengemeenschap). De school kan dan starten met één afdeling per sector en in regionale samenwerking het aanbod later uitbreiden.

Daarnaast blijft het mogelijk een categorale school voor vbo-landbouw te stichten. Omdat het hier om een zelfstandige school gaat is daarvoor een aantal van 260 leerlingen vereist, zoals nu ook het geval is. Voor het stichten van een afdeling landbouw te verbinden aan een scholengemeenschap-vo geldt in navolging daarvan eveneens voor stichting een vereist aantal van 260.

Voor een categorale school voor praktijkonderwijs blijft de stichtingsnorm van 120 gelden.

Voorzover de scholen deel uitmaken van een **scholengemeenschap** wordt de norm driekwart van de bovenvermelde stichtingsnormen. Voor het vbo is dat nu nog niet het geval; daar geldt nu nog dezelfde norm als voor de categorale school.

Stichtingsnormen

schoolsoort	Categorale school		Scholengemeenschap	
	is	wordt	is	wordt
atheneum	340	-	255	-
gymnasium	355	-	-	-
lyceum	460	-	460	-
Vwo(a)	-	390	-	292
havo	360	325	270	244
mavo	260	260	195	195
vbo 1 sector(b)	260	260	-	-
2 sectoren	320	-	320	-
3 sectoren	480	480	480	360
4 sectoren(c)	740	740	740	555
praktijkonderwijs	120	120	90	90

(a) vwo vervangt in de "wordt" situatie atheneum, gymnasium en lyceum, omdat zowel de atheneum- als de gymnasiumstroom mag worden aangeboden; de nieuwe getalsnorm voor vwo moet dus vooral vergeleken worden met die van het lyceum;

(b) alleen voor de sector vbo-landbouw kan een categorale school met één vbo-sector worden gesticht;

(c) verondersteld wordt dat de vierde sector landbouw is (waarvoor 260 leerlingen vereist zijn);

Bij de nieuwe opheffingsnorm van categorale scholen wordt uitgegaan van een minimum van driekwart van de stichtingsnorm.

Dit vergt enige nadere toelichting voor het vbo. Per sector wordt met een stichtingsnorm van 160 leerlingen gerekend (behalve bij landbouw daarvoor geldt een stichtingsnorm van 260). Daarmee wordt een benadering van het vbo vanuit de sector op consequente en eenvoudige wijze doorgevoerd. Voor de ene school leidt dit tot enige verlaging, voor andere scholen tot enige verhoging van de opheffingsnorm. Maar net als bij mavo, havo en vwo is er dan een duidelijker koppeling tussen stichtingsnorm en opheffingsnorm gelegd.

Voor een categorale school voor praktijkonderwijs geldt nu (na inwerkingtreding vereenvoudiging bekostiging) een opheffingsnorm van 90, en dat blijft zo.

Voor scholen die onderdeel zijn van een **scholengemeenschap** geldt nu een opheffingsnorm van 75% van de opheffingsnorm van een categorale school (circa 55% van de stichtingsnorm); dit met uitzondering van het lyceum en van het vbo waarvoor, als onderdeel van een scholengemeenschap, dezelfde opheffingsnorm geldt als voor een categorale school.

De bedoeling is voor alle schoolsoorten bij de opheffingsnorm uit te gaan van één percentage i.c. 55% van de stichtingsnorm. Daarbij geldt niet langer de bevoordeling van de scholengemeenschappen door alleen naar het totaal aan leerlingen van de

scholengemeenschap te kijken, maar moeten de afzonderlijke schoolsoorten aan de opheffingsnorm voldoen.

Opheffingsnormen

schoolsoort	Categorale school		Scholengemeenschap	
	is	wordt	is	Wordt
atheneum	240	-	180	-
gymnasium	240	-	-	-
lyceum	300	-	300	-
Vwo(a)	-	292	-	215
havo	240	243	150	179
mavo	240	195	120	143
vbo 1 sector	240	195	120	88
2 sectoren	240	240	240	186
3 sectoren	240	360	240	264
4 sectoren(b)	360	555	360	407
praktijkonderwijs	-	90	-	66

(a) vwo vervangt in de "wordt" situatie atheneum, gymnasium en lyceum, omdat zowel de atheneum- als de gymnasiumstroom mag worden aangeboden; de nieuwe getalsnorm voor vwo moet dus vooral vergeleken worden met die van het lyceum;

(b) verondersteld wordt dat de vierde sector landbouw is (waarvoor 260 leerlingen vereist zijn);

De betekenis van bovenstaande tabellen wordt nader toegelicht door die normen toe te passen op de meest voorkomende scholengemeenschappen (immers categorale scholen komen bijna niet meer voor):

- voor een mavo/havo/vwo (voorheen mavo/havo/lyceum) is de stichtingsnorm nu 925 en wordt 731; de opheffingsnorm is nu 570 en wordt 537;
- voor een vbo (3 sectoren)/mavo/havo/vwo (voorheen vbo/mavo/havo/lyceum) is de stichtingsnorm nu 1405 en wordt 1091; de opheffingsnorm is nu 810 en wordt 801.

4. Positie vbo in AOC en mavo aan AOC

Het vbo en het mbo in een agrarisch opleidingscentrum (AOC) vormen samen één instelling. De Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) geeft aan, dat voor het vbo (als onderdeel van een AOC) bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (AMvB) wordt geregeld, welke delen van de WEB geheel of gedeeltelijk niet van toepassing zijn en welke delen van de WVO van toepassing zijn. Er loopt een apart traject voor het realiseren van bovengenoemde AMvB.

De intentie is dat voorzover mogelijk, gelet op de specifieke positie van het AOC in de WEB, de planningsvoorschriften van de WVO ook op het vbo in AOC's van toepassing zijn. Het gaat dan o.a. om: samenvoeging, verplaatsing, omzetting en uitbreiding van vestigingsplaatsen.

Voor de vbo-groen vestigingen van AOC's en categorale vbo en mavo scholen wordt de mogelijkheid geopend om de gemengde leerweg (**GL**) aan te bieden. Dit onder de voorwaarde dat er sprake is van een regionale samenwerkingsovereenkomst. Aan de hand van praktijkstudies worden de te verwachten effecten daarvan onderzocht. Voor de theoretische leerweg (**TL**) zullen twee experimenten worden voorbereid waarbij:

- a. Het effect van een tijdelijke licentie voor de TL voor één AOC op de doorstroming in de beroepskolom; en
- b. Het effect van meer propaganda en voorlichting in het algemeen vormend onderwijs voor doorstroming naar het middelbaar agrarisch onderwijs worden onderzocht.

Het wetsvoorstel zal voor zover noodzakelijk afwijkende regels op het gebied van de voorzieningenplanning kunnen bevatten voor het vmbo dat is verbonden aan een AOC.

Een verdere verheldering en vereenvoudiging is slechts mogelijk als de WEB wordt aangepast. Daarvoor loopt het traject van de Harmonisatie (AO in februari 2005).

5. Doorontwikkeling vmbo

In 1999 is het vmbo gestart met de leerwegen, de sectoren en afdelingen per leerweg en de verdere inhoudelijke vernieuwing. In de afgelopen jaren is de wens gegroeid om meer programma's samen te stellen die gebaseerd zijn op meerdere vbo-afdelingen in dezelfde sector (intrasectorale programma's) of in verschillende sectoren (intersectorale programma's). Maatwerk per leerling vraagt ook om intersectorale programma's. Van intrasectoraal naar intersectoraal. Dit laatste kan alleen als de school ook beschikt over de vereiste licenties. Daarvoor biedt deze uitwerkingsnotitie een oplossing door een uitbreiding van licenties mogelijk te maken via een regionale samenwerkingsovereenkomst voor de sectoren waarvoor men toestemming heeft (80% van de scholen beschikt over alle sectoren excl. landbouw).

De mogelijkheden voor de scholen uit de diverse programma's een combinatie samen te stellen die geschikt is voor de betreffende leerling, worden belangrijk vergroot. Voorwaarde is wel een gegarandeerde doorstroom naar het mbo en een maatschappelijk nut (werkgelegenheid en landelijke erkenning).

In de jaren 2005 en 2006 zal in overleg met het veld een verdere invulling worden gegeven aan de programmeringsmogelijkheden. De uitkomst van dat proces kan zijn dat er nog een nadere aanpassing in wet- en regelgeving nodig is bijvoorbeeld dat de licentiestructuur voor het vbo in de komende jaren overgaat van licenties per sector naar licenties per schoolsoort. Dergelijke ontwikkelingen kunnen nog niet worden meegenomen in het wetsvoorstel (planning voorjaar 2005 naar Raad van State) dat deze uitwerkingsnotitie beoogt.

6. In hoeverre voldoet de uitwerking nu aan de geformuleerde uitgangspunten?

Om een betere **aansluiting** op de wensen van ouders/leerlingen, vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt te bereiken wordt een grotere zeggenschap aan scholen gegeven die een samenwerkingsovereenkomst op het gebied van de voorzieningenplanning afsluiten. De voorliggende uitwerking gaat uit van voorschriften voor het proces van de vorming van een visie (overleg met vervolgonderwijs en de provincie met het oog op arbeidsmarkt en de jeugdzorg).

De invloed van de leerlingen/ouders is gebaseerd op de medezeggenschapsregeling en wordt derhalve in deze notitie niet nader uitgewerkt.

De **bereikbaarheid** vormt op dit moment geen knelpunt. Mocht zich dat in de toekomst wel voordoen: de garantiefunctie van het openbaar onderwijs blijft gehandhaafd.

De **doelmatigheid** is en blijft gehandhaafd via de stichtings- en opheffingsnormen.

De zorgen die er zijn over de doelmatigheid betreffen niet zozeer het schoolniveau maar meer het te grote aantal te kleine vbo-afdelingen. De oplossing daarvan valt eerder te bereiken via overleg in de regio met inbegrip van de gemeente als verantwoordelijke voor de huisvesting (gemeente heeft belang bij een efficiënte organisatie) dan door beïnvloeding van afzonderlijke scholen die bang zijn hun relatieve concurrentiepositie te verliezen.

De vrijheid om **scholen te stichten** van de verlangde richting, blijft wettelijk gewaarborgd.

De grotere vrijheid voor de regio om op basis van een samenwerkingsovereenkomst te besluiten over vbo-afdelingen, extra vestigingen en verplaatsingen **bevordert maatwerk en onderwijskundige vernieuwing**. De invulling van de doorontwikkeling vmbo vergt, zoals aangegeven in Koers VO, in de jaren 2005 en 2006 overleg met het veld en nadere uitwerking en kan dus nog niet in het beoogde wetsvoorstel voorzieningenplanning (planning indiening bij de Kamer eind 2005/begin 2006) worden meegenomen.

De **administratieve lasten** worden verminderd; aanvragen voor intrasectorale programma's, Zwolse variant, gemengde leerweg, regionale arrangementen, verplaatsing, vorming van een nevenvestiging e.d. worden overbodig.

De **regelgeving** wordt minder, eenvoudiger en transparanter.

De **hindermacht** van scholen wordt kleiner. Een individuele school kan niet een regionale samenwerkingsovereenkomst tegenhouden en dus ook geen besluit tot verplaatsing of de vorming van een nevenvestiging, tenzij er zo'n effect op één van de niet deelnemende scholen optreedt dat de continuïteit van die school in gevaar komt door een leerlingverlies op het niveau van die categorale school of die schoolengemeenschap van meer dan 10%. Dit is een belangrijke verruiming: de 10% gold tot nu toe per schoolsoort (dus vbo of mavo etc.).

Het is niet de bedoeling dat regionale samenwerkingsovereenkomsten leiden tot hogere uitgaven voor de huisvesting. Om dat te voorkomen hebben de gemeenten een stem in het kapittel met name bij de **huisvestingsgevolgen** van een regionale samenwerkingsovereenkomst.

7. Draagvlak voorstellen

Klankbordgroep en veldconsultatiegroep

Een eerder concept van deze uitwerkingsnotitie is gedurende de uitwerkingsperiode voorgelegd en besproken met ouders, leerlingen, schooldirecties en gemeenten. Daartoe zijn zes bijeenkomsten georganiseerd door de Stichting Sardes. In de "Eindrapportage klankbordgroep en veldconsultatiegroep" wordt verslag gedaan van deze gesprekken. Daarbij is gebleken dat er een breed draagvlak is voor de uitgangspunten en de voornemens zoals verwoord in dat concept. De uitwerkingsnotitie is aan de hand van de gemaakte opmerkingen verhelderd en aangepast.

Organisaties voor bestuur en management, VNG en provincies

Ook de organisaties voor bestuur en management hebben aangegeven de voorstellen breed te steunen. Zij hebben in meerderheid aarzelingen bij de rol van de provincies en attenderen er op dat de gemeente een regionale samenwerkingsovereenkomst niet om andere redenen dan de huisvesting mag blokkeren. Ook de kleine richtingen steunen de lijn van de voorstellen, maar vragen zich af of zij, gelet op hun identiteit, wel mee kunnen doen in de regio; zij vragen daarmee in het kader van stichting rekening te houden. Verder hebben alle organisaties diverse kanttekeningen gemaakt bij de nadere uitwerking. In dat kader hebben zij met name aarzelingen bij het voorstel om de opheffingsnorm bij scholengemeenschappen per schoolsoort toe te passen. Nader overleg daarover is toegezegd.

Het overleg met de VNG is nog gaande.

De provincies kunnen zich vinden in het feit dat zij een procesrol vervullen. Zij vinden het gewenst dat een duidelijke visie voor de regio wordt ontwikkeld en een prognose gemaakt van te verwachten aantallen leerlingen in relatie met de afspraken over het beoogde onderwijsaanbod. Bij de ontwikkeling van die visie worden zowel het vervolgonderwijs als de provincie (vanwege hun rol in de jeugdzorg en hun visie op de arbeidsmarkt) betrokken. Ook zou de visie eenmaal per vijf jaar opnieuw moeten worden opgesteld met betrokkenen.

8. Vervolgprocedure

Na bespreking met de Kamer van deze uitwerkingsnotitie, in het vroege voorjaar van 2005, wordt de wetgeving in gang gezet. De verwachting is dat in dat geval een wetsvoorstel de Kamer zal bereiken eind 2005/begin 2006. Invoering per 1 augustus 2006 behoort dan tot de mogelijkheden. Aangezien dan nog niet alle scholen zich hebben georganiseerd in regionale samenwerkingsverbanden voor de voorzieningenplanning, is het voornemen nog één jaar (schooljaar 2006-2007) de mogelijkheid open te houden van een aanvraag via het huidige toetsingskader voor omzetting, verplaatsing e.d.