

Eindrapportage
klankbordgroep en veldconsultatie voorzieningenplanning
voortgezet onderwijs

Oktober 2004

Anke van Kampen
Frank Studulski

Inhoud

1.	Inleiding.....	3
2.	Ervaringen met het huidige stelsel.....	4
3.	Wensen voor een nieuw voorzieningenstelsel.....	4
4.	Uitwerking van een aantal elementen van het stelsel.....	5
	<i>De reikwijdte van het begrip richting.....</i>	5
	<i>Twee planningssystemen?.....</i>	6
	<i>De reikwijdte van het regionaal arrangement.....</i>	6
	<i>Tegenstrijdige doelen.....</i>	7
	<i>Totstandkoming van de regio's.....</i>	7
	<i>De rol van de provincie</i>	8
	<i>De rol van de gemeente</i>	8
	<i>Andere actoren in het proces.....</i>	8
5.	Commentaar op de concept-notitie van het Ministerie van OCW	9
	<i>Onderscheid stichten en verplaatsen.....</i>	9
	<i>Doelmatigheidsnormen binnen het regionaal arrangement.....</i>	10
	<i>Leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs.....</i>	10
	<i>Doorontwikkeling vmbo.....</i>	11
	<i>Overige onderwerpen</i>	11
6.	Samenvatting en conclusie.....	11
	Bijlagen.....	13
	<i>Samenstelling klankbordgroep.....</i>	13
	<i>Samenstelling veldconsultatie</i>	13

1. Inleiding

In december 2003 is in een Algemeen Overleg van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs met de Minister van Onderwijs gesproken over de planning van voorzieningen in het voortgezet onderwijs ofwel de procedures voor het stichten, splitsen, verplaatsen of omzetten van scholen voor voortgezet onderwijs in het kader van artikel 65 en 75 WVO. De discussie werd gevoerd aan de hand van een brief van de Minister¹ met als bijlage de Verkenning Plannen of Polderen². Tijdens die vergadering heeft de Tweede Kamer uitgesproken de richting die de Minister voorstelt, in grote lijnen te steunen en de verdere uitwerking af te wachten. Toegezegd is dat deze uitwerking in december 2004 naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Ter voorbereiding op deze uitwerking is een ambtelijke notitie opgesteld en is een klankbordgroep ingesteld om deze notitie tijdens de uitwerkingsfase van commentaar te voorzien. De leden van de klankbordgroep, die vanuit uiteenlopende invalshoeken bij het onderwerp betrokken zijn, nemen op persoonlijke titel deel. Verder is het veld van schooldirecties geraadpleegd over dit onderwerp in een zgn. veldconsultatie. De organisatie en de begeleiding van zowel de klankbordgroep als de veldconsultatie zijn in handen van bureau Sardes. De klankbordgroep is 4 keer bijeen geweest en de consultatiegroep 2 keer. Onderstaand zijn de resultaten van de gesprekken met beide groepen samengevat. Gezien de uiteenlopende invalshoeken en zienswijzen is er niet gestreefd naar een eensluidend standpunt. Wel bleken er gemeenschappelijke wensen te bestaan voor een nieuw stelsel met daarbinnen diverse nuances die de verschillende belangen in dit proces weerspiegelen. Onderstaand worden de opvattingen uiteengezet. De verschillen in opvatting zijn daarbij ook weergegeven, vanuit de gedachte dat juist door de weergave van het verschil in opvattingen, bruikbare informatie wordt geleverd over het draagvlak en de te verwachten meningsverschillen over vernieuwingen in het stelsel. Zowel de opvattingen binnen de klankbordgroep als binnen de veldconsultatie komen aan bod. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan: de ervaringen met het huidige stelsel (par. 2), wensen voor een nieuw stelsel (par. 3), uitwerking van een aantal elementen van het stelsel (par. 4) en commentaar op de ambtelijke concept-notitie van het ministerie van OCW (par. 5). De notitie wordt afgesloten met de conclusie en aanbevelingen (par. 6). In de bijlagen is de samenstelling van beide groepen vermeld. Zowel in de verslagen als in onderstaande opmerkingen over het huidige en het nieuwe stelsel zijn de uitspraken niet herkenbaar te herleiden tot individuele deelnemers. Vanwege de deelname op persoonlijke titel mag de tekst niet opgevat worden als een standpuntbepaling van organisaties. Deze komen op een ander moment in de procedure tot hun recht. Beoogd wordt een zo volledig mogelijke weergave van de strekking van de gesprekken, uiteraard zonder de pretentie dat elk van de deelnemers het eens is met alle gemaakte opmerkingen. De tekst is aan de deelnemers van klankbordgroep en veldconsultatie voorgelegd met het verzoek om commentaar. Er zijn reacties binnengekomen van in totaal 7 leden van de klankbordgroep en de aanwezigen bij de veldconsultaties. Alle opmerkingen zijn in de eindrapportage verwerkt.

¹ Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dd. 5 december 2003, 28504, nr. 12

² J. van den Berg en A.C. van Kampen, Plannen of Polderen, Sardes, Utrecht 2003

2. Ervaringen met het huidige stelsel

De gespreksdeelnemers hebben allen vanuit verschillende invalshoeken ervaringen met het stelsel van voorzieningenplanning. Die ervaringen zijn over het algemeen niet gunstig. Men ervaart het stelsel als ingewikkeld en ontoegankelijk. Je moet goed ingevoerd zijn om zelf de procedures met succes te kunnen voltooien of je moet gebruik maken van deskundigen, die ingevoerd zijn in het stelsel. Het is moeilijk om een ingang te vinden. Het stelsel is in de loop der jaren steeds verder uitgegroeid met oneigenlijke elementen, waardoor het heldere onderscheid tussen stichten enerzijds en andere planningselementen zoals verplaatsing anderzijds, vervaagd is. Verschillende, tamelijk gedetailleerde bepalingen in de regelingen zijn ook arbitrair en voortdurend onderwerp van discussie. Kleine richtingen ondervinden dat het in de praktijk moeilijk is de in de wet opgenomen mogelijkheden ook daadwerkelijk te effectueren.

3. Wensen voor een nieuw voorzieningenstelsel

De ervaringen met het stelsel liggen ten grondslag aan de wensen voor een nieuw stelsel, dat de volgende kenmerken moet bevatten:

- behoud van de mogelijkheid om te stichten op basis van richting of andere onderscheidende kenmerken zoals onderwijskundige identiteit;
- minder bemoeienis van het rijk, meer regelen op het regionaal / provinciaal niveau;
- aansluiten van het aanbod op wensen van leerlingen en ouders, het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt;
- minder administratieve lasten voor scholen en overheid, meer autonomie, heldere regels;
- behoud van doelmatigheid, bereikbaarheid, kwaliteit en diversiteit evenals een voldoende aanbod van openbaar onderwijs.

Tegelijkertijd constateert de klankbordgroep dat deze criteria soms moeilijk te verenigen zijn: diversiteit aan richtingen kan tot gevolg hebben dat overlap ontstaat in het onderwijsaanbod waardoor de doelmatigheid in het gedrang kan komen. Meer autonomie voor schoolbesturen kan begrensd worden door onderlinge afhankelijkheid in de regionale besluitvorming. Minder regels kan tot gevolg hebben dat de mogelijkheden voor kleine richtingen afnemen. De constatering van bovenstaande dilemma's leidt tot de noodzaak steeds aan te geven hoe de afwegingen worden gemaakt en wat de consequenties zijn van de gemaakte keuzes. Met andere woorden: als wordt ingeleverd op het aspect doelmatigheid is het van belang te weten welk belang daarmee wordt gediend en waar de grens ligt. Een zekere ondoelmatigheid lijkt onderdeel van het systeem. In de volgende paragraaf wordt ten aanzien van een aantal aspecten van het stelsel het verloop van de discussie aangegeven.

4. Uitwerking van een aantal elementen van het stelsel

De reikwijdte van het begrip richting

In de eerste plaats hebben de deelnemers zich gebogen over het begrip richting en geconstateerd dat dit sinds het ontstaan van het stelsel aan wijzigingen onderhevig is geweest. Het scherpe onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs wordt in de loop van de tijd steeds minder sterk. Voor de schoolkeuze van ouders is de sfeer op school en de voorkeur van hun kind belangrijker dan de denominatie.³ Het verschil in identiteit van scholen voor openbaar, rk-, pc- en ab-onderwijs is de afgelopen jaren steeds minder duidelijk geworden, feitelijk functioneren deze scholen als een algemeen toegankelijk, onverzuild veld. Deze scholen zijn in ieder geval op grond van de denominatie onderling inwisselbaar. Alleen voor een beperkt aantal richtingen geldt dat ze gekozen worden op grond van een sterke voorkeur van ouders. Deze richtingen zijn niet inwisselbaar en voor ouders die niet tot de doelgroep behoren, bieden zij eigenlijk geen optie voor schoolkeuze. Voorbeelden zijn het gereformeerd, reformatorisch, evangelisch en islamitisch onderwijs en de Vrije Scholen. Dit zijn ook de richtingen die de laatste jaren op het Plan van Scholen voorkomen, afgezien van de aanvragen voor de stichting van afdelingen in het VMBO. De scholen die tot de kleinere richtingen behoren hebben vaak een ander (regionaal of bovenregionaal) voedingsgebied dan de algemeen toegankelijke scholen in de omgeving. Voor gemeenten kan dat betekenen dat het huisvesten van een school van een zgn. 'kleine richting' onvoordelig is omdat de leerlingen uit meerdere gemeenten afkomstig zijn en er naast deze school meestal ook een school van meer algemene signatuur gehuisvest dient te worden. Voor de richtinggevoelige scholen is het vaak lastig om een school te starten in een bepaald gebied. Dat ligt aan de wijze van behoeftebepaling, maar ook aan het (door anderen) gepercipieerde leerlingverlies (waardoor scholen een nieuwe richting kunnen tegenhouden). Ook de financiële afwegingen van de gemeente spelen hierin een rol. De indirecte meting, waarbij de belangstelling in het basisonderwijs geëxtrapoleerd wordt naar het voortgezet onderwijs, is niet adequaat voor een nieuwe richting of een richting waarvan het verzadigingspunt nog niet bereikt is en de directe meting is vaak te duur voor een klein schoolbestuur. Deelnemen aan regionale planning is voor deze scholen belastend omdat ze ook al in een landelijk verband van gelijkgestemde scholen opereren. Wel ziet men het nut in van regionaal overleg ten behoeve van inhoudelijke afstemming met andere VO-scholen, met het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. In de bijeenkomst van de veldconsultatie is opgemerkt dat het gezien deze verschillen voor de hand ligt om een onderscheid te maken tussen enerzijds een planningssysteem voor het meer algemeen toegankelijke en onverzuild onderwijsveld (openbaar en bijzonder) en anderzijds het verzuild onderwijsveld waarin de denominaties de betekenis hebben die van oudsher aan het gehele bijzonder onderwijsveld werd toegekend. Daar werd overigens bij aangetekend dat er regionale verschillen zijn in de mate waarin een p.c.-school als onverzuild kan worden aangemerkt. In bepaalde gebieden waar geen reformatorisch onderwijs aanwezig is, kan een p.c.-school binnen de regionale context een sterkere zuilaire profilering ontwikkelen.

³ Zie ook de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 16 maart 2004, waarin zij meldt dat bij de schoolkeuzemotieven van ouders de denominatie op de 6^e plaats staat. Belangrijker zijn de sfeer op school en de voorkeur van het kind.

Twee planningssystemen?

Op grond hiervan is in de veldconsultatie voorgesteld om voor de in de vorige alinea aangeduide, 'kleine richtingen' een landelijk planningssysteem te introduceren (volgens artikel 65 WVO) en voor de grotere onverzuiilde scholen het regionale planningssysteem te hanteren, waarbij scholen in onderling overleg het aanbod per regio plannen. De klankbordgroep heeft echter, in reactie op dit voorstel uit de veldconsultatie, aangegeven hier geen voorstander van te zijn. Het evenwicht binnen het regionaal arrangement kan drastisch verstoord worden wanneer er in de betreffende regio een nieuwe school gesticht wordt. Er valt nauwelijks te voorkomen dat deze school ook leerlingen van de omliggende scholen wegtrekt. Op zich is dat geen probleem, concurrentie tussen scholen is een normaal en gezond verschijnsel, en het is ook goed voor de diversiteit van het aanbod, behalve wanneer deze school wordt gesticht op grond van andere criteria dan voor de omliggende scholen gelden. In dat geval worden de concurrentieverhoudingen verstoord.

Verder merkt de klankbordgroep op dat het stichten van scholen niet alleen op basis van richting, maar ook op basis van (vernieuwende) onderwijskundige inrichting mogelijk zou moeten zijn. Het is mogelijk dat in een bepaalde regio een sterke behoefte bestaat aan een type onderwijs, waar de bestaande scholen niet in voorzien. Indien geen van de scholen bereid en in staat is in deze behoefte te voorzien zou schoolstichting op basis van behoeften van ouders een optie kunnen zijn. In dit verband is opgemerkt dat door de ontheffing van een aantal voorschriften in de procedure voor het aanvragen van intersectorale programma's, feitelijk het bestaande planningssysteem wordt uitgehold. Hoewel deze regeling van tijdelijke aard is, verwacht de klankbordgroep dat deze werkwijze niet teruggedraaid kan worden, gezien de inmiddels gegroeide praktijk op een flink aantal scholen. Nieuwe wetgeving zal op de praktijk moeten voortborduren.

De reikwijdte van het regionaal arrangement

De klankbordgroep staat over het algemeen positief ten opzichte van regionaal overleg en het maken van regionale afspraken. Wel signaleert men een aantal aandachtspunten. In de eerste plaats is het gevaar aanwezig dat het regionaal arrangement gaat fungeren als een kartel waarin de reeds bestaande scholen samenwerken met als doel nieuwe initiatieven buiten de deur te houden. Bestaande belangen prevaleren dan boven de wensen van ouders. Het stelsel moet daarom de dynamiek en diversiteit in het stelsel waarborgen. Nieuwkomers moeten een kans krijgen en niet afhankelijk zijn van de mate waarin de reeds aanwezige scholen concurrentie toestaan. Een zekere mate van ondoelmatigheid als gevolg van de wens tot een grotere diversiteit zal hierbij op de koop toe moeten worden genomen, mits het doel hiervan en de mate waarin, vatbaar zijn voor sturing.

De klankbordgroep is van mening dat binnen een regionaal arrangement alle deelnemende scholen recht hebben op rechtszekerheid en transparantie. Op dit moment is een regionaal arrangement een variant van de centrale planning, waarbij in geval van regionale onenigheid altijd kan worden teruggevallen op een stelsel van landelijke regelgeving. Wanneer landelijke regelgeving niet langer als terugvaloptie dienst doet, maar de regionale planning voor scholen de enige weg is naar verplaatsing, omzetting e.d. is het essentieel dat het stelsel gebaseerd is op gelijkberechtiging en transparantie en beschikt over een externe beroepsinstantie. De vraag is dan wel, wat bij een dergelijke vormgeving nog de meerwaarde van regionaal overleg is ten

opzichte van een landelijk stelsel van criteria. Opgemerkt is voorts, dat een stelsel van regionale planning waarin afspraken worden gemaakt die voor de deelnemers bindend en afdwingbaar zijn, zich beweegt in de richting van een publiekrechtelijk orgaan, waardoor het huidige karakter van grotendeels informeel overleg op basis van gemeenschappelijkheid en streven naar consensus, niet langer houdbaar is. Er bestaat overigens weinig enthousiasme voor het idee van een regionaal publiekrechtelijk orgaan als een soort onderwijsschap, een nieuwe bestuurlijke laag, maar geconstateerd wordt dat er aandacht moet zijn voor de juridische vormgeving van een niet-vrijblijvend regionaal arrangement.

Een ander aandachtspunt voor het regionaal arrangement is de betrokkenheid, inspraak en medezeggenschap van belanghebbenden: ouders, leerlingen en personeel. Medezeggenschap heeft in formele zin uitsluitend betrekking op schoolgebonden beleid. Naarmate het regionaal arrangement meer het platform wordt waar bindende afspraken worden gemaakt ten aanzien van de deelnemende scholen, moet er aandacht besteed worden aan een adequate betrokkenheid en mogelijkheid tot beïnvloeding van het besluitvormingsproces door medezeggenschapsraden van individuele scholen.

Tegenstrijdige doelen

Meer in het algemeen wordt geconstateerd dat binnen het regionaal arrangement tegenstrijdige doelen aanleiding kunnen geven tot tegenstrijdig gedrag van scholen. Enerzijds is het regionaal arrangement een onderhandelingsplatform waar wordt verwacht dat scholen de belangen van de eigen school behartigen inclusief de noodzaak de concurrent zoveel mogelijk op afstand te houden. Anderzijds dient men gezamenlijk invulling te geven aan het publiek belang van een toegankelijk en compleet aanbod voor de onderwijsgebruikers in de regio, waarbij aansluiting met vervolgonderwijs, afstemming met het bedrijfsleven en in algemene zin vormgeving van de beroepskolom vorm kan krijgen. De eerste doelstelling vraagt om een strategisch of wellicht zelfs opportunistische opstelling, de andere om de bereidheid genereus afstand te nemen van eigen belangen om het hogere gezamenlijke doel te bereiken. Gezamenlijkheid kan bevorderd worden indien binnen het regionaal arrangement een gezamenlijke analyse bestaat van de bestaande situatie en voldoende aandacht wordt besteed aan gezamenlijke visievorming, zodat men het, voorafgaand aan het onderhandelingsproces, eens kan worden zowel over de problemen in de bestaande situatie als over het wenselijke einddoel.

Totstandkoming van de regio's

Een ander punt van aandacht is de wijze waarop de regio's worden gevormd. Men is het erover eens dat er geen regio's van bovenaf moeten worden vastgesteld. De regio's hebben geen bestuurlijke grenzen; vaak zijn het natuurlijke barrières (rivieren, spoorwegen). Aan de andere kant moet voorkomen worden dat scholen om opportunistische redenen van regio wisselen of bij meerdere regionale arrangementen zijn aangesloten. Wellicht kan een werkwijze gevolgd worden, zoals destijds bij de vorming van samenwerkingsverbanden: elke school is verplicht zich aan te sluiten, een regionaal samenwerkingsverband mag scholen die zich aanmelden niet weigeren.

De rol van de provincie

Op grond van bovenstaande redenering is er behoefte aan een externe instantie die bewaakt dat er adequate regionale verbanden ontstaan, dat er geen kartelvorming binnen de regionale arrangementen ontstaat en nagaat of nieuwkomers een eerlijke kans krijgen binnen het bestaande scholenveld. Wellicht kan de provincie die rol vervullen. In dat geval heeft de provincie niet de rol van een van de deelnemers aan het regionale arrangement, maar van bewaker van de kwaliteit van het proces en van het resultaat en uiteindelijk die van autoriteit, die kan ingrijpen als de publieke doelstelling in het gedrang komt. Onderdeel hiervan is het bewaken van een evenwichtige spreiding van het aanbod en het aanwezig zijn van een 'genoegzaam aanbod' van openbaar onderwijs. Mogelijke taken van de provincie: bevorderen van de totstandkoming van de regio's, stimuleren van het proces van visievorming, vaststellen van het gewenste onderwijsaanbod in een bepaalde regio (door middel van directe of indirecte meting) en vaststellen of de uitkomst van een regionaal arrangement hiermee in overeenstemming is. Verder zou de provincie een bemiddelende rol kunnen vervullen in de situatie dat een nieuwkomer binnen het regionaal arrangement het idee heeft niet voldoende ruimte te krijgen om daadwerkelijk van start te gaan. Afhankelijk van de regionale situatie zou de provincie ook de samenwerking tussen gemeenten kunnen stimuleren wanneer de huisvestingsconsequenties van stichtingsvoorstellen moeilijk door een enkele gemeente kunnen worden gedragen. De rol van de provincie zou zich in het regionale planningsproces verder kunnen ontwikkelen tot de rol die nu door de rijksoverheid vervuld wordt. Die rol zou dan bij de rijksoverheid kunnen vervallen. Uiteraard moeten provincies in dat geval materieel in staat gesteld worden die rol te vervullen.

De rol van de gemeente

Over het algemeen is er erkenning voor de rol van de gemeente in het regionale arrangement vanuit de invalshoek van de onderwijshuisvesting. Gemeenten moeten de mogelijkheid hebben om de uitkomsten van het regionaal arrangement bij te sturen in het licht van de (financiële en planologische) huisvestingsmogelijkheden. Hoe actiever de gemeente bij het regionaal arrangement betrokken is, des te groter de mogelijkheid dat de huisvestingsaspecten vanaf het begin meegenomen worden bij het zoeken naar oplossingen. De gemeente kan dan ook bijsturen en gewenste ontwikkelingen stimuleren met het huisvestingsinstrument. Ook een adequate spreiding, bereikbaarheid en het tegengaan van segregatie zijn legitieme gemeentelijke aandachtspunten. Daar staat tegenover dat uit de stichtingsprocedure volgens art. 65, waarbij de gemeentelijke betrokkenheid behouden dient te blijven, voortvloeit dat de huisvestingsconsequenties door de desbetreffende gemeente worden geaccepteerd wanneer de school eenmaal in het Plan van Scholen is opgenomen. Wanneer deze consequenties door een enkele gemeente moeilijk te dragen zijn, kan de provincie andere gemeenten stimuleren tot medewerking, zodat een meer evenwichtige verdeling van huisvestingslasten kan worden bereikt.

Andere actoren in het proces

Op dit moment zijn er bij het planningsproces nogal wat instanties betrokken: naast de provincies en de gemeenten, hebben de organisaties voor bestuur en management als deelplanorganisatie een stem in het vaststellen van het Plan van Scholen. De Tweede Kamer

stelt het Plan van Scholen uiteindelijk vast, waarbij regelmatig ook de wenselijkheid van afzonderlijke voorstellen onderwerp van politiek debat wordt. De gespreksdeelnemers zijn van mening dat de inbreng van de deelplanorganisaties in de huidige situatie vooral gebaseerd is op 'kennismacht': hun betrokkenheid is noodzakelijk omdat zij de ingewikkelde regelgeving doorgronden en weten hoe deze in de praktijk kan worden toegepast. Daarom laten schoolbesturen zich graag ondersteunen door een landelijke koepelorganisatie. Wanneer de regelgeving eenvoudig en transparant is, vervalt deze functie en kunnen de scholen in regionaal verband hun eigen belangen behartigen. Bemoeienis van de Tweede Kamer met individuele gevallen kan bij transparante regelgeving en een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling ook niet meer aan de orde zijn. Beleid en regelgeving als zodanig blijven uiteraard wel onderwerp van politieke discussie.

5. Commentaar op de concept-notitie van het Ministerie van OCW

Hiervoor is weergegeven welke gedachten er binnen de klankbordgroep en het geconsulteerde scholenveld leven over een aantal elementen van het stelsel. Na de meer conceptuele fase van de discussie zijn de concrete voorstellen doorgenomen die via twee concept-notities van het Ministerie van OCW⁴ aan de klankbordgroep en de aanwezigen bij de veldconsultatie zijn voorgelegd. Onderstaand een overzicht van de voorstellen voorzien van commentaar, voorzover de onderwerpen nog niet in bovenstaand overzicht aan de orde zijn geweest.

Onderscheid stichten en verplaatsen

Het voorstel om een helder onderscheid te maken tussen enerzijds de landelijke planprocedure voor het stichten van scholen (inclusief splitsen van scholen) en anderzijds alle andere vormen (verplaatsen enz.) voor alle schoolsoorten inclusief havo/vwo binnen een regionaal kader te plaatsen, heeft de instemming. Dat geldt ook voor het opnemen van stichtingscriteria voor vbo-sectoren in plaats van vbo-afdelingen, zij het dat het uiteindelijk streven zou moeten zijn dat stichting alleen nog betrekking heeft op schoolsoorten. Het vervallen van de schoolsoort lyceum ten gunste van de schoolsoort VWO, met daarbinnen gymnasium en atheneum als mogelijkheden, acht men een verheldering. De mogelijkheid om dubbelaanbod havo/vwo via het regionaal arrangement te bewerkstelligen ziet men als een impliciete manier van stichting. Dit zou eerder via de landelijke planning moeten verlopen.

Ten aanzien van de verhouding tussen landelijke en regionale planning is men verder van mening dat scholen in staat moeten worden gesteld voluit deel te nemen aan de regionale planning. Dat wil zeggen dat middelen die vrij komen door vermindering van planlast op landelijke niveau moeten worden overgeheveld naar het regionale niveau. Samenwerken in een regionaal arrangement kost scholen veel tijd en geld.

⁴ Ministerie van OCW: Startdocument Aanzet voor een uitwerkingsnotitie voorzieningenplanning Voortgezet Onderwijs, versie 29-03 en
Ministerie van OCW: Nadere invulling van de vergroting planningsvrijheid, conceptnotitie versie 1 september 2004.

Doelmatigheidsnormen binnen het regionaal arrangement

Het Ministerie van OCW stelt voor om, in tegenstelling tot de huidige situatie van volledige vrijheid bij consensus in het regionaal arrangement, eisen te stellen aan het bereikte resultaat in de regio, waardoor dit getoetst kan worden aan de doelstellingen van het stelsel. Deze eisen hebben betrekking op doelmatigheid en bereikbaarheid. Wat betreft de bereikbaarheid vinden de gespreksdeelnemers dat een afstandscriterium in een grote stad met grote leerlingdichtheid een ander effect heeft dan op het platteland. Verder vindt men een afstandscriterium bruikbaar dan reistijd per fiets (allochtone leerlingen maken minder gebruik van de fiets en meer van openbaar vervoer). Bij het gebruik van het afstandscriterium dient rekening te worden gehouden met belemmeringen van geografische of infrastructurele aard (scheiding door water, aanwezigheid van bruggen of pontveren e.d.).

Een meer principiële discussie is gevoerd over de doelmatigheidsnormen. In de eerste plaats wordt geconstateerd dat het duale stelsel een zekere mate van noodzakelijke ondoelmatigheid in zich draagt door de mogelijkheid dat scholen waarvan de identiteit voor leerlingen inwisselbaar is, sterk overlappende voedingsgebieden hebben. Zonder een radicale keuze voor een principieel ander stelsel, is dit onontkoombaar. De gemeente zou hier wel, vanuit de financiële en planologische verantwoordelijkheid voor adequate huisvesting, invloed op moeten kunnen uitoefenen, ook zonder dat de principes van het stelsel aangetast worden. Verder is men van mening dat het, sinds de invoering van lumpsum, de verantwoordelijkheid van de school is te beoordelen of een verandering in het aanbod past binnen de financiële mogelijkheden van de school. De lumpsum fungeert als een interne doelmatigheidsnorm, waarbinnen ook onderwijskundige afwegingen kunnen worden gemaakt. Dat laat onverlet dat het wel nodig is om een afweging te maken ten opzichte van de eigen bedrijfsvoering en belangen van andere betrokkenen, zoals omliggende scholen, voor wat betreft hun leerlingenaantal en gemeenten die niet onnodig op (huisvestings)kosten gejaagd moeten worden. De doelmatigheidsnorm zou eigenlijk niet zozeer een stichtingsnorm moeten zijn, maar een minimumniveau waar een school niet als gevolg van het gedrag van andere scholen onder mag zakken. Het is belangrijk om normen te blijven hanteren, voor de transparantie van het systeem. Deze normen zouden dan niet alleen betrekking moeten hebben op de school als geheel, maar ook op vitale onderdelen daarvan. Wanneer bijvoorbeeld in een brede scholengemeenschap de havo- en vwo-afdeling gesloten moeten worden vanwege toegenomen concurrentie als gevolg van verplaatsing van een andere school, kan dat een domino-effect teweeg brengen, waardoor in een volgend stadium de theoretische leerweg moet worden afgestoten enzovoort. Ook kan dit proces tot gevolg hebben dat het openbaar onderwijs uit de regio verdwijnt, hetgeen in strijd is met de grondwettelijke bepaling ten aanzien van een voldoende aanbod van openbaar onderwijs.

Leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs

Hoewel het leerwegondersteunend onderwijs in een ander kader en op een ander tijdstip dan de voorzieningenplanning aan de orde komt, wordt wel een kanttekening gemaakt bij het plan de licenties hiervoor af te schaffen. Op zich is men hierover positief omdat het past binnen vermindering van regelgeving en autonomie van scholen. Anderzijds moet ervoor gewaakt worden dat de zorg voor leerlingen niet te zeer versnipperd wordt en aan kwaliteit inboet. Ook dient een mechanisme aanwezig te zijn om te garanderen dat het onderwijsaanbod in overeenstemming is met de werkelijke onderwijsvraag. Deze bezwaren worden verminderd

naarmate er hogere eisen worden gesteld aan de kwaliteit van de besluitvorming in het regionaal arrangement. Naarmate de besluitvorming meer is gebaseerd op een gemeenschappelijke visie, ook op de leerlingzorg, kan de kwaliteit van het aanbod voor zorgleerlingen positief beïnvloed worden. Ook door goede afstemming met het samenwerkingsverband kan dit bereikt worden. De voorstellen met betrekking tot het praktijkonderwijs ziet men als uitsluitend een terminologische kwestie. Wel vraagt men zich af of een stichtingsnorm van 160 voor dit schooltype en dit type leerlingen niet te hoog is. Een zekere mate van fijnmazigheid is gewenst, zodat deze leerlingen niet te ver moeten reizen. Aan de andere kant moet de stichtingsnorm niet zo laag worden dat praktijkscholen te kwetsbaar worden en niet de benodigde kwaliteit kunnen leveren.

Doorontwikkeling vmbo

In het algemeen is men voorstander van doorontwikkeling van het vmbo. Hoe dit specifiek vorm moet krijgen is wel een punt van discussie. Zodra experimenten op brede schaal toegepast worden, dient de bekostigingsgrondslag navenant aangepast te worden en zijn het geen experimenten meer. Het bestaande planningsvacuüm op het gebied van experimentele en intersectorale programma's in het kader van Axis, kan worden weggenomen door deze onderwerp van bespreking te maken in het regionaal arrangement. Naast vernieuwing is echter ook continuïteit belangrijk, zodat het civiel effect van diploma's behouden blijft en doorstromingsrechten ook buiten de eigen regio blijven bestaan. Wellicht kan een oplossing worden gevonden in een combinatie van een groot deel basiscompetenties met de mogelijkheid om die aan te vullen met een kleiner deel ontwikkelingsruimte op basis van de regionale mogelijkheden.

Overige onderwerpen

De andere onderwerpen die in beide OCW-notities worden genoemd hebben niet geleid tot diepgaande discussies of tot uitgesproken bezwaren. Sommige zijn met instemming begroet, zoals het opheffen van verschillen tussen hoofdvestiging, nevenvestiging en dislocaties, andere worden voor kennisgeving aangenomen, zoals de mededeling dat geen structuurwijziging wordt ondernomen ten aanzien van de theoretische leerweg en het landbouwonderwijs. Van een aantal ontwikkelingen is de verdere uitwerking van belang om te kunnen beoordelen welk effect ze zullen hebben.

6. Samenvatting en conclusie

Uit bovenstaande weergave van de discussies in klankbordgroep en veldconsultatie kan worden afgeleid dat er niet op alle punten een gelijklopende opvatting bestaat. Wel is het mogelijk een aantal hoofdpunten uit de discussies naar voren te halen.

In de eerste plaats constateren de deelnemers aan de discussie dat het kennelijk niet in het voornemen van de beleidsmakers ligt het huidige stelsel ten principale aan te passen. Als de huidige tweedeling tussen openbaar en bijzonder onderwijs gehandhaafd blijft, zonder dat er binnen het bijzonder onderwijs een nader onderscheid wordt gemaakt tussen meer of minder identiteitsgebonden richtingen, moet een zekere mate van ondoelmatigheid voor lief worden

genomen. Juist de kleine richtingen die nog geen verzadigingspunt bereikt hebben, moeten onverkort de mogelijkheid hebben om nieuwe scholen te stichten. Een ander kwetsbaar punt is gelegen in de vormgeving van de regionale samenwerking. In de voorstellen krijgt het regionaal arrangement meer status en meer beslissingskracht. De vrijblijvendheid in de huidige situatie verdwijnt. In het algemeen stemt men in met die ontwikkeling, maar men wijst wel op het gevolg hiervan, nl. dat het regionaal arrangement steeds meer elementen van gelijkberechting en rechtszekerheid moet bevatten en dat daarmee de weg ingeslagen wordt naar een publiekrechtelijk orgaan op regionaal niveau. Als dat niet de bedoeling is, zijn hierdoor grenzen gesteld aan de mogelijkheden van het regionaal arrangement. Verder acht men het belangrijk dat in het regionaal arrangement niet alleen maar wordt onderhandeld en uitgeruild, maar dat op basis van een grondige analyse en een gezamenlijke visie wordt gewerkt aan de verwezenlijking van een optimaal onderwijsaanbod. De belangen van leerlingen en ouders staan daarbij voorop. Diversiteit, vernieuwing en kwaliteit van het aanbod moeten de leidende principes zijn in een nieuw stelsel en niet alleen de belangen en de concurrentiepositie van de bestaande scholen. Er wordt met andere woorden veel waarde gehecht aan een evenwichtig stelsel waarin dilemma's worden onderkend, belangen kunnen worden afgewogen en de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling helder is.

Anke van Kampen
Frank Studulski

Bijlagen

Samenstelling klankbordgroep

De heer W. van der Geest (Stichting Carmel)

de heer M. Post (Vechtdal College)

mevrouw R. Sluiter (BCVO Utrecht)

de heer W. Blok (BOOR Rotterdam)

mevrouw J. Willemsma (namens de ouders)

de heer P. de Lange (LAKS)

de heer G. Nijssen / de heer J. Bartelds (gemeente Den Haag)

de heer R. Groot (gemeente Uithoorn)

Toehoorders: de heer J. van der Lee, mevrouw T. Belt-Vis (ministerie van OCW)

Samenstelling veldconsultatie

Eerste ronde:

De heer T. Willemsz (Islamitisch onderwijs)

De heer E. Klein (J. Fruytier SG)

De heer C. Elsinga (Onderwijsgroep Amersfoort)

De heer A. Lock (De Driestar)

De heer F. Ebskamp (SG voor VO Vrije school onderwijs)

De heer J. Creemers (Het Rhedens)

De heer G. Boersma (AREVO Arnhem)

De heer G. Rolsma (Hindoe onderwijs)

Toehoorders: de heer J. van der Lee, mevrouw T. Belt-Vis (OCW)

Tweede ronde:

De heer J. van Leeuwen (Van Lodenstein College, Amersfoort)

De heer A. Lock (Driestar College, Gouda)

De heer D. Vogelaar (Pieter Zandt SG, Kampen)

De heer E. Meerman (Arentheem College, Arnhem)

De heer F. Ebskamp (SG voor VO Vrije school onderwijs)

De heer H. van der Esch (Stedelijk Daltoncollege, Zutphen)

De heer J. Creemers (Het Rhedens RSG, Dieren)

De heer A. Flikweert (Gomarus SG, Gorinchem)

De heer T. Willemsz (Islamitisch onderwijs)

Toehoorder: mevrouw T. Belt-Vis (OCW)

Apart bevraagd:

De heer W.C.M. Henkens, (Candea college Duiven)