

Vergaderjaar 2004–2005

28 504

Plan van Scholen 2003–2005

Nr. 19

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 15 juni 2005

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ en de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit² hebben op 25 mei 2005 overleg gevoerd met minister Van der Hoeven van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over:

- **brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 16 februari 2005 inzake uitwerkingsnotitie grotere planningsvrijheid voortgezet onderwijs (28 504, nr. 17);**
- **brief van de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap d.d. 18 mei 2005 inzake de opheffingsnormen in de uitwerkingsnotitie grotere planningsvrijheid voortgezet onderwijs (28 504, nr. 18).**

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), Cornielje (VVD), voorzitter, Lambrechts (D66), Hamer (PvdA), Van Bommel (SP), Vendrik (GroenLinks), Mosterd (CDA), Blok (VVD), Balemans (VVD), Slob (ChristenUnie), Vergeer (SP), Tichelaar (PvdA), Joldersma (CDA), Jan de Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Aasted Madsen-van Stiphout (CDA), Eski (CDA), Smeets (PvdA), ondervoorzitter, Eijssink (PvdA), Leerdam (PvdA), Van Miltenburg (VVD), Kraneveldt (LPF), Hermans (LPF), Van Dam (PvdA), Visser (VVD), Azough (GroenLinks), Roefs (PvdA).

Plv. leden: Ferrier (CDA), Rijpstra (VVD), Bakker (D66), Bussemaker (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Brinkel (CDA), Hirsj Ali (VVD), Örgü (VVD), Van der Vlies (SGP), Kant (SP), Dijkzma (PvdA), Hessels (CDA), Sterk (CDA), Atsma (CDA), Van Bochove (CDA), Van Hijum (CDA), Verbeet (PvdA), Arib (PvdA), Stuurman (PvdA), De Krom (VVD), Varela (LPF), Nawijn (LPF), Adelmund (PvdA), Aptroot (VVD), Halsema (GroenLinks), Kalsbeek (PvdA).

² Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Buijs (CDA), Van Beek (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), voorzitter, Atsma (CDA), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Mosterd (CDA), Waalkens (PvdA), Sniijder-Hazelhoff (VVD), Verbeet (PvdA), Van den Brink (LPF), Vergeer (SP), Herben (LPF),

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

Mevrouw **Lambrechts** (D66) is erg ongelukkig met het voorstel dat voorligt. Iedereen is het er over eens dat de huidige systematiek voor planning en bekostiging van scholen moet worden gewijzigd. De overheid moet een duidelijke rol krijgen, er moet meer ruimte komen voor het stichten van nieuwe scholen, het stelsel moet open en flexibel zijn en kleine zelfstandige scholen en schoolbesturen moeten een gelijkwaardige positie hebben ten opzichte van grote scholen. De D66-fractie streeft naar diversiteit, maar vooral gebaseerd op didactische en pedagogische richtingen en niet in de eerste plaats op levensbeschouwelijke gronden. De regio moet vooral een rol spelen bij het beroepsonderwijs in verband met de afstemming van opleidingen op bedrijvigheid in de eigen regio. Voor havo en

Tichelaar (PvdA), Ormel (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Koopmans (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Koomen (CDA), Boelhouwer (PvdA), Douma (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Kruijsen (PvdA).

Plv. leden: Slob (ChristenUnie), Vendrik (GroenLinks), Örgü (VVD), Spies (CDA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ten

Hoopen (CDA), Hofstra (VVD), Veenendaal (VVD), Samsom (PvdA), De Krom (VVD), Duivesteijn (PvdA), Eerdmans (LPF), Van As (LPF) Van Heteren (PvdA), Van Lith (CDA), Van Gent (GroenLinks), Van Bochove (CDA), Van der Laan (D66), Gerkens (SP), Jager (CDA), Timmer (PvdA), Depla (PvdA), Fierens (PvdA), Verdaas (PvdA).

vwo hoeft de regio een minder grote rol te hebben. Er moet alleen voor worden gezorgd dat er een goed dekkend en bereikbaar netwerk van scholen is. Dit is allemaal niet herkenbaar in de voorstellen van de minister. De rol van de overheid wordt in de voorstellen volstrekt gemarginaliseerd. De Kamer heeft bij de behandeling van Koers VO en Koers BVE vastgesteld dat de minister haar eigen rol en de verantwoordelijkheid van de overheid scherper moet definiëren. De minister zet echter haar eigen bevoegdheden met betrekking tot de vaststelling van het Plan van Scholen overboord, op stichting van scholen na. De provincie krijgt een onheldere rol in het proces van visieontwikkeling. Welke bevoegdheden krijgt de provincie? De gemeente heeft alleen een financiële weigeringsgrond in verband met haar huisvestingstaak. Er is dus geen duidelijke rol voor de overheid, terwijl zij wel betaalt. De overheid heeft nauwelijks instrumenten om de doelmatigheid en de effectiviteit te bewaken. Er zijn ook weinig mogelijkheden voor democratische controle. De plannen kunnen in de regio worden voorbereid, maar de minister moet uiteindelijk het totale plan vaststellen.

Met het huidige voorstel worden de bestaande problemen met verplaatsing van scholen en stichting van nieuwe scholen niet opgelost. Nieuwe scholen moeten nog steeds bewijzen dat zij niet meer dan 10% van de leerlingen van omliggende scholen zullen wegtrekken. Dat criterium heeft de afgelopen jaren veel problemen opgeleverd. Bij de stichting van een nieuwe school moet een school kunnen aantonen dat er voldoende leerlingen zijn en dat er een goed onderwijskundig plan is. Meer criteria zijn niet nodig. Ook nieuwe spelers in het veld moeten in staat worden gesteld om een nieuwe school te stichten. Als alleen bestaande scholen de beschikbare ruimte kunnen opvullen, is het systeem niet open en flexibel. Het gevaar bestaat dat het stelsel heel star en gesloten wordt en dat de kleintjes nauwelijks iets hebben in te brengen en de grote scholen steeds meer zeggenschap zullen krijgen. Bestaande scholen hebben immers belang bij hun eigen voortbestaan. Dat is niet de richting die de D66-fractie opwil. Er moet ruimte zijn voor vernieuwing en voor nieuwe spelers in het veld. Er moet een milde vorm van concurrentie op kwaliteit mogelijk zijn.

Waarom wordt het momentum van herziening van de plannings- en bekostigingsvoorwaarden niet benut om echte vernieuwing een kans te geven en om richtingvrije planning mogelijk te maken? De huidige zeven erkende richtingen werken verstarrend. Dat probleem wordt niet opgelost met dit voorstel. Het systeem kan veel eenvoudiger worden gemaakt door voldoende leerlingen en een goed onderwijskundig plan als enige vereisten te stellen. Het is niet nodig om nadere eisen te stellen omdat scholen nu al een eigen levensbeschouwelijke of pedagogische richting kunnen kiezen. Dit voorstel doet meer recht aan de letter en geest van artikel 23 van de Grondwet dan het voorstel van de minister.

De minister heeft het probleem van de opheffingsnormen wel willen oplossen, bijvoorbeeld voor plattelandsscholen en scholen die een specifieke doelgroep bedienen. Er moet ook worden gekeken naar de opheffingsnorm voor de kleinere praktijkscholen. Leerlingen op dat soort scholen zijn gebaat bij kleinschaligheid en van hen kan ook niet worden verwacht dat zij ver gaan reizen.

De heer **Balemans** (VVD) is overwegend positief over de voorstellen en kan zich op hoofdlijnen vinden in de richting die de minister kiest. In de notitie wordt uitwerking gegeven aan het credo «meer autonomie, minder regels». Er bestaan echter enkele zorgen over de implementatie. Een van de zorgen wordt weggenomen doordat de minister in haar brief van 18 mei heeft gesteld dat de opheffingsnorm niet per schoolsoort geldt, maar per scholengemeenschap. In deze brief staat dat de uitzonderingsscholen niet zijn opgenomen bij de aantallen schoolsoorten. Houden de

uitzonderingsscholen, zoals de joodse scholen in Amsterdam, ook onder de nieuwe opheffingsnormen een uitzonderingspositie?

Er zijn over drie punten zorgen, namelijk de verdeling van de verantwoordelijkheden, de positie van scholen buiten het samenwerkingsverband en de doelmatigheid. In het voorstel worden zware verantwoordelijkheden gelegd bij de regionale samenwerkingsoverkomsten. Daar is op zich niets mis mee, want er wordt naar decentralisatie gestreefd. Er kunnen echter tegenstrijdige belangen ontstaan. Wie hakt de knopen door als dat het geval is? Moet het samenwerkingsverband zelf conflicten oplossen? Dat lijkt lastig.

De samenwerkingsverbanden kunnen machtsblokken vormen. Dat is op zich geen probleem, maar in de brief wordt te weinig aandacht geschonken aan de eventuele bedreigingen voor scholen in de regio die geen deel gaan uitmaken van het samenwerkingsverband. Er staat in de brief dat de beslissingen van het samenwerkingsverband niet ten koste mogen gaan van de continuïteit van de scholen buiten het verband en dat de norm van 10% van kracht blijft. Er zijn echter ook kleine scholen waarvoor een leerlingenverlies van 8% al de nekslag kan zijn. Hoe kunnen de risico's voor de kleine scholen worden afgedekt? Voor de stichting van nieuwe scholen moet men zich wenden tot de minister. Betekent dit geen belemmering van de vrijheid ten opzichte van scholen die wel in het verband zitten? De minister signaleert zelf ook nog wat problemen met betrekking tot de doelmatigheid, met name voor kleine vbo-afdelingen. Problemen op dit terrein moeten worden opgelost in de regio. De indruk wordt gewekt dat het samenwerkingsverband de druk bij de individuele scholen moet opvoeren als er te veel kleine vbo-afdelingen dreigen te ontstaan. Scholen uit het verband moeten dan druk uitoefenen op partners met wie zij gezamenlijk tot een visie moet komen. Daardoor ontstaat een spanningsveld. Hoe moet dit worden opgelost?

Het onderscheid tussen atheneae, gymnasia en lycea wordt afgeschaft. Leidt dit ertoe dat er een groter risico is dat zelfstandige gymnasia moeten verdwijnen? De minister biedt vbo-groenafdelingen een mogelijkheid om een gemengde leerweg te introduceren. Er zijn discussies over het meer praktijkgericht maken van de theoretische leerweg, bijvoorbeeld door stages. Waarom is er niet voor gekozen om ook een theoretische leerweg te laten aanbieden door de vbo-groenscholen? De minister stelt dat de opheffingsnorm zal leiden tot de opheffing van zeven categorale scholen voor praktijkonderwijs. Waarom kan daar geen oplossing voor worden gevonden? Leerlingen uit het praktijkonderwijs moeten niet worden gedwongen om naar een ander schooltype te gaan. Het is goed dat in het voorstel meer ruimte wordt gecreëerd voor intra- en intersectorale programma's.

Mevrouw **Kraneveldt** (LPF) kan er mee leven dat voor het stichten van scholen toestemming van de centrale overheid vereist blijft en dat omzetting, verplaatsing en uitbreiding met nevenvestiging onder de verantwoordelijkheid van de regionale samenwerkingsverbanden gaan vallen. Met betrekking tot de samenwerkingsverbanden zijn er nog wat knelpunten. Taken en bevoegdheden moeten goed worden gedefinieerd. Worden scholen verplicht om lid te worden van een samenwerkingsverband? Mogen zij zich bij meer dan één verband aansluiten? Gaan kleine nieuwkomers straks ten onder omdat zij geen ruimte krijgen van grote scholen die al in een samenwerkingsverband zitten? Niet alle problemen zullen worden opgelost met de nieuwe systematiek.

De rol van de provincie is belangrijk. Welke taken, bevoegdheden, instrumenten en middelen heeft deze? Wordt de provincie slechts initiërend en coördinerend of krijgt zij ook een interveniërende en sanctionerende rol? Het Interprovinciaal Overleg (IPO) heeft gezegd dat provincies in staat zijn om een regierol te vervullen, maar wil weten hoe de minister deze wil invullen. Het verdient de voorkeur dat de provincie de regierol vervult en

niet de grootste speler in het samenwerkingsverband. Wat is de status van het samenwerkingsverband? Wat is de rol van de gemeenten? Worden zij pas aan het eind van een aanvraag voor een nieuwe school of vestiging betrokken of al vanaf het begin? Het verdient de voorkeur dat zij vanaf het begin worden betrokken.

De klankbordgroep zegt dat er niet alleen nieuwe scholen moeten kunnen worden gesticht op basis van richting, maar ook op basis van onderwijskundige aanpak. Gaat de minister daar ruimere mogelijkheden toe bieden? Waarom wordt voor het praktijkonderwijs de systematiek met betrekking tot opheffingsnorm gehandhaafd en wordt niet naar de school als geheel gekeken? Er moet goed worden gelet op de rol van ouders, ook van ouders die hun kind in de toekomst naar een bepaalde school willen sturen.

Mevrouw **Hamer** (PvdA) vindt dat niet alle onderwijszaken tot in detail moeten worden bedisseld vanuit de Haagse Hoftoren en ook niet vanuit het Tweede-Kamergebouw. De winst van de notitie die nu voorligt, is dat hier erkenning voor is en dat er een oplossing wordt gezocht. De voornaamste problemen waren dat de regelgeving te complex was, dat de administratieve lasten te hoog waren en dat het planningssysteem de doorontwikkeling van wat men op schoolniveau wil onvoldoende ondersteunde. Het is goed dat er gedeeltelijk wordt gedecentraliseerd. Wat betreft het Plan van Scholen, is het goed dat de rol van de Tweede Kamer wordt beperkt tot het controleren van de wet. Voor het stichten van een eerste vestiging van een schoolsoort moet landelijke regelgeving blijven bestaan. De verantwoordelijkheid met betrekking tot stichting van nevenvestigingen, verplaatsing of sluiting van afdelingen moet liggen op het regionale en lokale niveau. Er moet voor worden gewaakt dat er niet één keurslijf ontstaat waarin de provincie en de gemeenten altijd dezelfde rol hebben. Lokale overheden moeten in de vorm van maatwerk een positie krijgen. In bijvoorbeeld de grote steden zou de gemeente een grotere rol kunnen hebben dan de provincie. Er zijn drie hoofdrolspelers, namelijk ouders, de lokale en regionale overheid en de scholen in het samenwerkingsverband.

Het uitgangspunt van de minister is dat bestaande scholen niet failliet mogen gaan als gevolg van de in te voeren planningsvrijheid. Daarom kiest zij voor het 10%-model. Als ouders uit ontevredenheid hun kinderen naar een nieuw gestichte school hebben gestuurd, kunnen zij toch met de oude school te maken krijgen in verband met het leerlingenverlies van 10%. Het is dus de vraag of die 10% altijd heilig moet zijn. Een slecht functionerende school kan hierdoor een nieuwe school in een keurslijf dwingen of tegenhouden. Hoe wil de minister de 10%-norm handhaven? De minister wil het vervolgonderwijs een belangrijke positie geven in de vorming van de visie in de regio. Zij noemt met name het mbo. Is er ook een rol voor het hoger onderwijs nu het voorstel wordt uitgebreid naar havo en vwo? Hoe zit het met andere partijen die belang hebben bij het onderwijsaanbod? Het IPO wenst een verankerende regierol voor de provincies. Provincies en gemeenten moeten iets te zeggen kunnen hebben. Het overleg met de provincie moet een op overeenstemming gericht overleg zijn. De gemeente heeft alleen zeggenschap over de huisvesting. Dat is erg beperkt. Gemeenten zouden een regierol moeten krijgen met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid, het jeugd-beleid en het overleg met scholen over het onderwijsaanbod. Daarom moeten zij ook een rol krijgen bij stichting van een nevenvestiging, verplaatsing en sluiting. In grote steden zijn veel nieuwe aanvragen voor gymnasia en worden vooral de onderste afdeling van het vmbo gesloten, terwijl daar gezien het leerlingenaanbod in sommige wijken veel meer behoefte aan is. Er moet dus ook overleg zijn over sluiting van vestigingen. Als de minister de naam mavo wil blijven hanteren, moet zij ook de namen gymnasium en lyceum blijven hanteren.

In de eindrapportage van de klankbordgroep wordt de conclusie getrokken dat eigenlijk alleen nog maar stichting van nieuwe scholen van kleine richtingen is te verwachten. De minister schrijft dat zij gezien het beschikbare onderwijsaanbod niet verwacht dat er nog veel nieuwe scholen zullen worden gesticht. Uit de schoolkeuzemotieven kan worden opgemaakt dat het aanbod zo divers is, als kinderen overal zouden worden toegelaten, dat het onderwijsaanbod behoorlijk dekkend is. De vraag is of er ruimte moet worden geboden om nieuwe scholen te stichten ten koste van andere scholen. Moet niet vooral energie worden gestoken in het verbeteren van de kwaliteit van bestaande scholen? Scholen moet de kans worden gegeven om de pedagogische en didactische inrichting en de kleur te kiezen die de ouders in die buurt willen. Mevrouw Hamer sluit zich aan bij de vragen die al zijn gesteld over het praktijkonderwijs. Er moet duidelijkheid komen over de rol van de ouders in het voorstel. Is het vestigen van samenwerkingsscholen alleen mogelijk bij opheffingsgevaar van een van de scholen?

De heer **Van der Vlies** (SGP) steunt de ontwikkeling naar een eenvoudiger en flexibeler voorzieningen- en planningssysteem in het voortgezet onderwijs. De voorliggende notitie vraagt om nadere toelichting, al kunnen de puntjes op de i worden gezet in het wetgevingstraject. Het traject rond stichting van de eerste vestiging van een nieuwe school blijft onveranderd. De besluitvorming daartoe passeert via een voorstel inzake het Plan van Scholen. De overheid moet conform haar wettelijke taak zorgen voor een evenwichtig geheel van voorzieningen naar spreiding en denominatie. Daarnaast is zij verantwoordelijk voor de bekostiging. Voor uitbreiding en verplaatsing wordt een accent gezocht in de regio om tegemoet te komen aan de fricties die het huidige systeem opleveren. Uitbreiding brengt echter extra kosten met zich mee, meer dan verplaatsing. De samenwerkingsovereenkomsten moeten worden opgesteld binnen landelijke randvoorwaarden. Er moet dus worden getoetst of de overeenkomst in overeenstemming is met het landelijke beleid. Die toets kan door het Rijk worden uitgevoerd, maar mogelijk ook door de provincie. Er zal altijd toetsing door de overheid moeten plaatsvinden omdat de regionale samenwerking niet alle problemen kan oplossen. Ook het opstellen van overeenkomsten kan tot conflicten leiden. De minister moet aangeven door wie een dergelijke overeenkomst gedragen moet zijn. Wat is de rechtsgang voor partijen die, al dan niet vrijwillig, buiten een samenwerkingsverband staan? Er moet worden gewaarborgd dat kleine richtingen en kleine bestuurlijke eenheden niet het nakijken hebben. Scholen en geledingen in een regio en lokale besturen kunnen tegengestelde belangen hebben. Welke instrumenten heeft de provincie in haar coördinerende rol bij een blijvend conflict? Welk gezag kan zij ontwikkelen om tot een oplossing te komen?

De minister heeft haar voorstellen met betrekking tot de opheffingsnormen gewijzigd. Voor het praktijkonderwijs wil zij haar voorstel echter handhaven, zij het met een ruime overgangsbepaling. Gezien de groei van het praktijkonderwijs, zullen uiteindelijk weinig scholen onder de opheffingsnorm terecht komen. Uniformering van het systeem met dat van de andere onderwijssoorten is echter wenselijk. In het wetgevings-traject moet nader worden ingegaan op specifieke punten van het voorstel.

De heer **Mosterd** (CDA) stemt in met het doel van de uitwerkingsnotitie, namelijk het creëren van meer ruimte voor scholen om eigen beleid te maken, het creëren van maatwerk en het verminderen van regels en administratieve lasten. Bij de praktische uitwerking zijn enkele punten van belang, namelijk de regionale samenwerkingsovereenkomst, de doelmatigheid en de stichtings- en opheffingsnormen.

Door de regionale samenwerkingsovereenkomst kunnen scholen zelf beslissen over verplaatsing, stichting van een nevenvestiging en inter-sectorale programma's. Doordat leerlingaantallen in regio's niet sterk zullen veranderen, is het de vraag of er zodanige verschuivingen zullen optreden dat er rijksbemoeienis nodig is. Wat gebeurt er als er geen samenwerkingsovereenkomst tot stand komt? Hoe wordt getoetst of het onderwijs beter aansluit bij de wensen van de leerlingen, de ouders, het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt? De kosten van huisvesting voor de gemeenten mogen niet toenemen. Dat is echter afhankelijk van de situatie van de onderwijsinstelling in de regio en de overeenkomst die wordt gesloten. De gemeente lijkt verplicht om zaken te volgen. Wat gebeurt er als één school niet wil meedoen aan het samenwerkingsverband? Hoe wordt een regio gedefinieerd?

Agrarische opleidingscentra (AOC's) mogen een gemengde leerweg aanbieden onder de voorwaarde dat die binnen een regionale samenwerkingsovereenkomst tot stand is gekomen. Acht de minister dat absoluut noodzakelijk? AOC's mogen onder bepaalde strenge voorwaarden ook een theoretische leerweg aanbieden. Binnen het vmbo vloeien de theoretische leerweg en de gemengde leerweg steeds meer samen. Moet er dan niet op dezelfde wijze naar worden gekeken?

De minister komt de Kamer tegemoet op het terrein van de opheffingsnormen voor het praktijkonderwijs. De opheffingsnorm is nu 90, dus vijf keer achttien leerlingen. Het gemiddelde bij het praktijkonderwijs ligt echter op veertien leerlingen. De norm van 90 is gebaseerd op 75% van 120, de stichtingsnorm. Het is voor leerlingen van het praktijkonderwijs heel belangrijk dat zij les kunnen krijgen in de buurt. Is het niet wenselijk om een norm van 70 te hanteren, dus vijf keer veertien? In de hoorzitting bleek dat de kleine richtingen bij de praktijkscholen de meeste problemen hadden. Zijn die met het voorstel van de minister voldoende opgelost? Het is goed dat het Rijk zich blijft bemoeien met de stichting van scholen en dat het toestemming moet blijven geven bij verandering van richting. Werkt de verruiming van de regelgeving door naar het Plan van Scholen? Wordt er bij stichting van scholen meer ruimte geboden? Zijn de afstandsnormen flexibeler gemaakt? De minister wil de provincie een meer sturende rol geven. Hoe ver gaat die sturende rol? Het IPO pleit voor een zeer sterke rol voor de provincie. De regierol van de provincie moet echter niet te sterk zijn. Het is niet de bedoeling dat alle rijksbemoeienis wordt overgenomen door de provincies.

Het antwoord van de minister

De **minister** zegt dat het nooit de bedoeling is geweest om een open bestel te creëren. De bedoeling was om een aantal zaken te versimpelen. De uitkomst van de discussie over het rapport «Plannen of Polderen» in december 2003 was dat er niet moest worden gestreefd naar volledige planningsvrijheid en dus ook niet naar een open bestel, dat het stichten van scholen een recht blijft dat is gekoppeld aan landelijke criteria en dat er ruimte moet zijn voor scholen in de regio waarbij rekening wordt gehouden met een aantal beleidsdoelstellingen, zoals onderwijskwaliteit, macrodoelmatigheid en bereikbaarheid. De uitwerkingsnotitie is opgesteld op basis van deze uitgangspunten. Het is de bedoeling dat wordt gekomen tot een betere afstemming van het aanbod op de vraag en tot deregulering en vermindering van de administratieve lasten.

Tijdens de rondetafelconferentie bleek dat er brede steun was in het veld voor de voorstellen, met uitzondering van het voorstel om de opheffingsnormen binnen scholengemeenschappen per schoolsoort toe te passen in plaats van per scholengemeenschap. Voortschrijdend inzicht heeft ertoe geleid dat dit voorstel is gewijzigd. Het voorgestelde systeem heeft een duaal karakter: de landelijke regelgeving wordt op een aantal punten gehandhaafd en er wordt iets aan de marktwerking gedaan zonder dat er

naar een open bestel wordt gegaan. Het stichten van een eerste vestiging van een school blijft landelijk geregeld. Het openen van een tweede vestiging of het verplaatsen van een vestiging is een zaak voor de samenwerkende scholen in de regio na overleg en binnen een beperkt aantal landelijke voorwaarden. Scholen krijgen meer vrijheid met betrekking tot het programma-aanbod.

Een grotere vrijheid om nevenvestigingen te stichten, beperkt niet het stichten van nieuwe richtingen. Er bestaat al een behoorlijk dekkend landelijk netwerk. Er moet voor worden gezorgd dat de kwaliteit van de bestaande scholen op orde is. Nieuwe scholen zullen vrijwel altijd een andere richting hebben dan de bestaande scholen. Zij hoeven dus ook geen rekening te houden met de effecten op het leerlingaantal van andere scholen. Als er een verzoek komt om een nieuwe school te stichten in bijvoorbeeld een Vinex-locatie en het samenwerkingsverband heeft besloten om op dezelfde plek een nevenvestiging van een bestaande school te stichten, moet de minister de knoop doorhakken.

Het voordeel van regionale samenwerking is dat er minder aanvragen voor wijziging hoeven te worden gedaan bij het ministerie van OCW. Daarnaast zal betere aansluiting van het onderwijsaanbod op de wensen van de ouders, de leerlingen, het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt ontstaan. Een van de waarborgen hiervoor is dat in de wet het overleg met het vervolgonderwijs en de provincie wordt voorgeschreven. De provincie krijgt een procesrol, ook bij het opstellen van de regiovisie. Als de provincie de volledige rol van het Rijk overneemt, wordt er alleen maar regelmacht verplaatst. Dat is niet de bedoeling. Toetsing van de overeenkomst op het algemeen belang kan alleen op basis van wettelijk vast te leggen criteria plaatsvinden. Het maakt niet uit of die toetsing door het Rijk of door de provincie wordt gedaan. In de uitwerking van de voorstellen zal goed worden gekeken of er voldoende checks and balances in het proces zitten. Dit zal verder aan de orde komen bij de behandeling van het wetsvoorstel.

De minister wil nadenken over de vraag of het noodzakelijk is dat het overleg met de provincie een op overeenstemming gericht overleg is. Mevrouw Hamer vroeg of grote gemeenten een andere rol kunnen krijgen. Het probleem daarbij is het vaststellen voor welke gemeenten dat moet gelden en voor welke niet. Scholen trekken soms ook leerlingen uit naburige regio's. Er moet niet worden uitgesloten dat scholen in twee gebieden lid zijn van een samenwerkingsverband. De rol van grote gemeenten zal nader worden bekeken in de verdere uitwerking. Er moet een aantal dingen worden geregeld met betrekking tot het opstellen en toetsen van de samenwerkingsovereenkomst. De inhoudelijke en procedurele eisen die aan de samenwerkingsovereenkomst worden gesteld, kunnen worden opgenomen in de wet. De inhoudelijke eisen betreffen aansluiting op de wensen van de ouders, de leerlingen, het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt, doelmatigheid, bereikbaarheid en doorontwikkeling van het vmbo. Procedureel is voorgeschreven dat de regiovisie een onderdeel is van de samenwerkingsovereenkomst, dus dat er overleg met de provincie, de gemeente en het mbo nodig is. De inspectie ziet toe op de naleving van de wet, dus ook op deze onderdelen ervan. Het is de vraag of daar overheen nog een ander toetsings-instrumentarium moet worden ontwikkeld. Naast de inspectie, toetsen scholen en gemeenten. De minister toetst procedureel, dus marginaal. Dit punt moet in de uitwerking goed worden vormgegeven zodat er geen misverstanden ontstaan.

Samenwerking tussen scholen kan niet worden afgedwongen. Scholen die niet participeren in een samenwerkingsverband plaatsen zich buiten een aantal dingen en dat zou onverstandig zijn. Scholen die niet meedoen, zijn echter niet vogelvrij. De 10%-norm geldt voor deze scholen ook. Dat is de rechtsbescherming die scholen hebben. Als scholen onderling geen overeenstemming kunnen bereiken over de samenwerkingsovereen-

komst, kan de provincie daar in het kader van haar procesrol in bemiddelen. De ervaringen die zijn opgedaan met al bestaande regionale arrangementen kunnen voor een deel antwoord op de vragen geven. Op basis van een aantal casussen zal worden bekeken waar samenwerking zoal op vastloopt. In de wet zal worden opgenomen dat er na vijf jaar een evaluatie plaatsvindt.

Gemeenten worden vanaf het begin betrokken bij het maken van regionale afspraken over de voorzieningenplanning. Daarnaast hebben gemeenten een instemmingsrecht in de regionale overeenkomst in verband met de gevolgen met betrekking tot huisvesting. Gemeenten zijn medeondertekenaar van de overeenkomst. Als een gemeente niet instemt met de overeenkomst, moet er opnieuw worden onderhandeld. Samenwerkende scholen kunnen in beroep gaan tegen de beslissing van de gemeente. In een overeenkomst kan ook worden geregeld op welke wijze andere gemeenten bijdragen aan de huisvestingskosten van een school in een centrumgemeente. Bij het opstellen van de overeenkomsten moet ook worden gelet op sluiting van scholen of vestigingen. De vraag waar scholen terecht kunnen als gemeenten niet willen meewerken, moet worden beantwoord.

Het is de bedoeling dat de positie van het vbo-groen en het AOC wordt geharmoniseerd met de positie van vbo en OCW-scholen. Dat betekent dat de toestemming voor de gemengde leerweg via de regionale samenwerking mogelijk wordt. OCW-scholen kunnen ook geen gemengde of theoretische leerweg aanbieden zonder samenwerking met een school die de theoretische leerweg aanbiedt. Er komen twee experimenten met de theoretische leerweg aan het vbo-groen, namelijk een waarbij het effect van een tijdelijke licentie voor een AOC op de doorstroming in de beroepskolom wordt onderzocht en een waarbij het effect van propaganda en voorlichting op de doorstroming in de beroepskolom wordt beproefd. Het inrichten van een theoretische of gemengde leerweg op een vbo-groen moet niet generiek mogelijk worden gemaakt los van de regionale samenwerking. In dat geval zouden vbo-groenvestigingen en AOC's anders worden behandeld dan de OCW-scholen. Dat zal een negatief effect op de bereidheid tot samenwerking in de regio hebben. Het vbo-groen moet volledig meedoen aan de samenwerking in de regio. Het moet geen aparte positie krijgen en zich kunnen onttrekken aan de samenwerking. Dit is het kabinetsstandpunt dat is afgestemd met de minister van LNV.

De voorstellen dragen bij aan de doorontwikkeling van het vmbo. Er is sprake van vernieuwing van het vbo in relatie tot het mbo. Scholen krijgen de vrijheid om vernieuwende en intersectorale programma's aan te bieden. De sector zal zelf de kaders en criteria hiervoor bepalen. Het betrekken van havo en vwo bij de regionale samenwerking vloeit voort uit de samenwerking tussen brede scholengemeenschappen die ook over een havo- en een vwo-afdeling beschikken. De behoefte aan samenwerking bestaat voor een deel ook bij scholen die geen vbo aanbieden. Als havo en vwo erbij worden betrokken, heeft de samenwerking betrekking op het gehele voortgezet onderwijs en dan kan het toetsingskader voor verplaatsing en nevenvestigingen vervallen. Het draagt dus ook bij aan bredere samenwerking en deregulering. Bij de nadere uitwerking zal worden bekeken of het wenselijk is dat het hoger onderwijs ook bij de samenwerking wordt betrokken. De opsomming van de partners voor de samenwerkingsovereenkomst is niet limitatief. Overigens mag het gymnasium gewoon blijven. Scholen die zich gymnasium willen noemen, moeten echter wel gymnasiumonderwijs geven inclusief klassieke talen. Er is draagvlak voor de voorstellen. Dat blijkt ook uit gesprekken met de klankbordgroep. Er heeft overleg plaatsgevonden over de opheffingsnorm voor categorale scholen voor praktijkonderwijs. De stichtingsnorm bedraagt 120 en de opheffingsnorm is 75% daarvan, dus 90. In het overleg is ook geopperd om naar een opheffingsnorm van 70 te gaan. De minister

kan zich vinden in de argumentatie van de heer Mosterd hiervoor. Als de opheffingsnorm wordt verlaagd naar 70, is er nog één school die met opheffing wordt bedreigd. Gezien de groei van het praktijkonderwijs verwacht de minister geen verdere problemen. De uitzonderingsscholen blijven ook in het nieuwe systeem onder de uitzonderingsregel vallen. De veranderingen hebben invloed op de rol van de Kamer. De Kamer wordt volledig verantwoordelijk voor het beleid rond stichting en verplaatsing van scholen. Zij krijgt echter geen rol meer bij de individuele beslissingen die voortvloeien uit de wet- en regelgeving. Het Plan van Scholen wordt dus afgeschaft. Het Plan van Scholen bevat ook nu alleen de stichting van scholen, op grond van artikel 65. Straks stelt de Kamer het beleid vast rond stichting. Scholen krijgen mogelijkheden om in beroep te gaan als een verzoek wordt afgewezen. Zij komen echter niet meer bij de Kamer terecht. De discretionaire bevoegdheid verdwijnt. De Kamer kan de minister uiteraard ter verantwoording roepen over individuele beslissingen.

Er zijn vragen gesteld over de inspraak van ouders. In de Wet medezeggenschap onderwijs is geregeld dat beslissingen van het schoolbestuur met belangrijke consequenties voor de school voor advies moeten worden voorgelegd aan de ouders. De ouders hebben instemmingsrecht ten aanzien van de regeling van de gevolgen voor ouders. Dit punt moet verder worden besproken in het overleg over medezeggenschap in het onderwijs. Mevrouw Lambrechts vroeg waarom niet is gekozen voor richtingvrije planning. Daar is weinig draagvlak voor. Er worden geen problemen voorzien met het gymnasiumonderwijs. Ongeveer 80% van de vwo-scholen biedt zowel atheneum als gymnasium aan.

Er is gevraagd hoe een regio moet worden gedefinieerd. De regio ligt niet geografisch vast en is dus niet hetzelfde als een provincie. De bepaling van de regio wordt overgelaten aan de samenwerkende scholen voor voortgezet onderwijs. Als een ROC-regio meer dan één regionaal samenwerkingsverband omvat, moet dat ROC aan verschillende overleggen over regionale afstemming tussen het voortgezet onderwijs en mbo deelnemen. In de praktijk blijkt dit geen belemmering te vormen. Als wij besluiten dat de regio gelijk is aan de provincie, bestaat het gevaar dat er alleen maar sprake is van verplaatsing van de macht van het Rijk naar de provincie. Het wijzigingsvoorstel voor artikel 23 van de Grondwet dat betrekking heeft op samenwerkingsscholen is nog steeds in schriftelijke behandeling bij de Eerste Kamer. Dat maakt het moeilijk om de vragen hierover te beantwoorden.

De heer Van der Vlies merkte op dat uitbreiding leidt tot een hogere bekostigingscomponent en vroeg of het niet beter was om uitbreidingen toch door de rijksoverheid te laten toetsen. De bekostiging is in eerste instantie gebaseerd op het aantal leerlingen en op schoolsoort en niet op het aantal vestigingen. Het stichten van een nevenvestiging is dus budgettair neutraal. Voor de huisvestingskosten hebben gemeenten een instemmingsrecht.

Nadere gedachtewisseling

Mevrouw **Lambrechts** (D66) is er blij mee dat de minister nog aanspreekbaar is op wezenlijke elementen van het voorstel. De rol van de overheid blijft echter zeer onhelder. De vraag blijft wie de plannen van scholen vaststelt, wat daarbij de rol van de overheid is en welke overheid bevoegd is. De overheid, welke dan ook, moet een vaststellende taak hebben op dit terrein. De taak van de overheid moet meer inhouden dan de taken die nu zijn gedefinieerd voor de gemeente en de provincie.

De heer **Balemans** (VVD) vraagt wat er moet gebeuren als de minister toestemming geeft voor stichting van een nieuwe school omdat deze volgens haar aan de criteria voldoet en andere partijen eraan twijfelen of

dit daadwerkelijk het geval is. Hebben instellingen een recht van beroep tegen het toekennen van de in hun ogen foutieve stichting? Zitten er voldoende checks and balances in dat systeem?

Mevrouw **Kraneveldt** (LPF) vindt het wat onbevredigend dat er nog veel vragen open zijn gebleven. Het moet duidelijk zijn wie welke taken en bevoegdheden heeft. Het is goed dat de rol van de Kamer bij individuele beslissingen wordt beperkt. Er moet wel monitoring plaatsvinden van de samenwerkingsverbanden.

Mevrouw **Hamer** (PvdA) is het met de minister eens dat het proces tot minder regelgeving moet leiden. Hoe kan de Kamer de uitvoering van het beleid controleren en op welk moment wordt daarover gesproken? De laatste beslismogelijkheid moet op het laagst mogelijke niveau worden gelegd. Dat zal in veel gevallen de provincie zijn, maar soms ook de gemeente. Het Rijk moet geen beslissingen naar zich toetrekken die beter dichterbij huis kunnen worden genomen. Het belangrijkste uitgangspunt bij stichting en verplaatsing moet zijn wat ouders willen.

De heer **Van der Vlies** (SGP) vindt de verlaging van de opheffingsnorm voor het praktijkonderwijs naar 70 zeer constructief. Hij is van mening dat in het wetsvoorstel diverse waarborgen moeten zijn beschreven en verankerd voordat het groenlicht kan krijgen. Als alle partijen het eens zijn over een samenwerkingsovereenkomst, is er geen probleem. De probleemgevallen zullen echter terugkomen. De minister moet dan een knoop doorhakken. Als haar beslissing partijen niet bevalt, zullen zij toch bij de Kamer op de stoep staan.

De heer **Mosterd** (CDA) vindt het goed dat de minister de Kamer casussen zal voorleggen over regionale samenwerking. Hij is niet overtuigd van de beantwoording van de minister over het agrarisch onderwijs.

De **minister** vindt het debat waardevol en richtinggevend. Er is een aantal zaken naar boven gekomen die om nader beraad vragen. Er moet voor worden gezorgd dat de rol van de overheid duidelijk vastligt. In de notitie Governance zal nader worden ingegaan op rol van de overheid in het algemeen. Het is de vraag of daarin de praktische antwoorden worden gegeven op de vragen die hier zijn gesteld. De minister houdt vast aan haar standpunt en zal bij het wetsvoorstel de consequenties van het verlenen van een andere positie aan het agrarisch onderwijs schetsen. De positie van het openbaar onderwijs moet bij de overwegingen worden betrokken. Er moet goed worden beschreven welke beroepsmogelijkheden zijn voor partijen die zich geschaad voelen in hun belangen. In de wetgeving moeten de rechtszekerheid en de mogelijkheid om die te krijgen worden vastgelegd.

Het is van belang dat het beleid niet wordt bijgesteld op basis van één casus, maar dat patronen worden herkend. In het jaarverslag van het departement zullen de individuele beslissingen worden opgenomen. Dat geeft de mogelijkheid om te controleren en ook om patronen zichtbaar te maken. Het is mogelijk dat partijen zich alsnog tot de Tweede Kamer wenden. Er moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop dergelijke debatten moeten worden gevoerd omdat de discretionaire bevoegdheid straks weg is. Er zal nader worden teruggekomen op de rol

van de ouders. Er zijn elf regionale arrangementen in de maak. Daardoor kan op basis van ervaring worden gezien hoe de samenwerking uitpakt en waar de knelpunten zitten.

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

De voorzitter van de vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
Schreijer-Pierik

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Jaspers