

Vergaderjaar 2014–2015

31 135

Plan van Scholen

Nr. 51

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2015

1. Aanleiding

Op 30 juni 2014 vond het notaoverleg (Kamerstuk 33 893, nr. 10) plaats over de initiatiefnota van het lid Ypma «Samenwerken voor onderwijs, over het wegnemen van wettelijke belemmeringen bij het starten en onderhouden van samenwerkingscholen» (Kamerstuk 33 893). Bij die gelegenheid is ook gesproken over de uitwerking van de maatregelen in verband met leerlingendaling in het primair en voortgezet onderwijs. In dat kader hebben de leden Straus en Rog mij gevraagd te onderzoeken op welke andere manieren – dan op basis van een verklaring van geen bezwaar – een nevenvestiging in een ander RPO-gebied tot stand zou kunnen komen (Kamerstuk 33 893, nr. 3). Met deze brief kom ik mijn toezegging na u te informeren over de verschillende opties en bijbehorende voor- en nadelen.

De totstandkoming van een grensoverschrijdende nevenvestiging komt deels overeen met de effecten van het stichten van een nieuwe school en mag daarom niet makkelijker worden dan het stichten van een nieuwe school. Een belangrijk aspect daarbij is het voorkomen van ongebreidelde vorming van nieuwe nevenvestigingen en navenante extra huisvestingslasten voor de gemeenten. Daarom ga ik in deze brief uit van de huidige systematiek van de voorzieningenplanning. Ik betrek hierbij ook mijn voornemen voor een nieuw systeem van richtingvrije planning, aangezien daarmee op termijn meer ruimte kan ontstaan in dit soort situaties.

2. Welk probleem willen we oplossen?

De behoefte aan een nieuwe nevenvestiging buiten het eigen RPO-gebied – ook wel grensoverschrijdende nevenvestiging genoemd – kent twee verschillende achtergronden.

a. Nieuwe nevenvestiging kleine richting

Bij de modernisering en vereenvoudiging van de voorzieningenplanning VO in 2008 is het regionaal plan onderwijsvoorzieningen (RPO) geïntroduceerd. Samenwerkende schoolbesturen in een of meer aangrenzende gemeenten stemmen op basis van het RPO hun onderwijsaanbod af.

Sinds de invoering van het RPO is in een handvol gevallen de behoefte gebleken aan een nieuwe nevenvestiging buiten het RPO-gebied. Wettelijk kan dat niet, omdat de schoolbesturen alleen binnen hun eigen RPO-gemeente(n) nieuwe voorzieningen overeen kunnen komen. De behoefte aan de grensoverschrijdende nevenvestiging doet zich tot dusver alleen voor bij kleine richtingen, de facto bij gereformeerde en reformatorische scholen.

b. Nieuwe nevenvestiging ter vergroting diversiteit aanbod

Met name het lid Straus dringt er op aan dat een schoolbestuur vrij moet zijn een nieuwe nevenvestiging in een ander RPO-gebied te stichten op initiatief van een groep ouders die behoefte heeft aan meer diversiteit van het aanbod in een bepaalde regio. Dit kan uitbreiding met een bepaalde (kleine) richting, maar ook een andere inrichting van het onderwijs betreffen. Aan het nieuwe aanbod zou behoefte zijn in regio's met verschraving van de diversiteit als gevolg van de bevolkingskrimp, maar ook in regio's zonder krimp.

3. Voorstel voor nevenvestigingen buiten het RPO-gebied

In het genoemde notaoverleg (Kamerstuk 33 893, nr. 10) heb ik mijn voorstel voor de totstandkoming van een grensoverschrijdende nevenvestiging toegelicht. Mijn uitgangspunt is dat het regelen van een grensoverschrijdende nevenvestiging zoveel mogelijk aansluit bij de huidige systematiek van de wet- en regelgeving voor de RPO's.

Ad 2a. Nieuwe nevenvestiging kleine richting

In de bijlage bij de brief over de evaluatie van de wet voorzieningenplanning van 2008 (Kamerstuk 33 630, nr. 2) heb ik een wetswijziging aangekondigd om de grensoverschrijdende nevenvestiging mogelijk te maken. Mijn voorstel blijft om het criterium te hanteren van een verklaring van geen bezwaar van alle besturen in het betreffende andere RPO of een zelfde verklaring van de besturen in de andere gemeente, in geval daar geen RPO is gesloten. Uiteraard gelden daarnaast de wettelijke voorwaarden voor een nieuwe nevenvestiging, te weten:

1. Voor de totstandkoming van een nieuwe nevenvestiging moet er sprake zijn van minimaal 20% leerlingenoverlap in de voedingsgebieden van de nieuwe nevenvestiging met een van de reeds bestaande vestigingen van de betreffende school. Deze wettelijke voorwaarde geldt ter voorkoming van de vorming van bijvoorbeeld een nevenvestiging in Maastricht van een school in Groningen.
2. Het bestuur voert op overeenstemming gericht overleg met de gemeente waar de grensoverschrijdende nevenvestiging gewenst is in verband met de huisvesting.

Er zijn 11 gereformeerde en reformatorische scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland. Deze scholen hebben door hun gespreide ligging elk een groot voedingsgebied. De gewenste nieuwe nevenvestigingen liggen aan de randen van de voedingsgebieden, buiten het eigen RPO-gebied. De desbetreffende leerlingen reizen nu dagelijks over grote afstand naar hun school; een nieuwe nevenvestiging bespaart veel reistijd

en reiskosten. Van concurrentie met omliggende scholen is bij de komst van de nieuwe nevenvestiging niet of nauwelijks sprake: de betrokken leerlingen en ouders kiezen bewust voor gereformeerd dan wel reformatisch onderwijs. Om die reden heb ik geen aanleiding om te verwachten dat de schoolbesturen in de andere regio de verklaring van geen bezwaar zouden onthouden. Bovendien kunnen deze scholen naar verwachting voldoen aan de wettelijk vereiste leerlingenoverlap vanwege hun grote voedingsgebieden.

Op deze wijze kan ook een nevenvestiging in een ander RPO-gebied tot stand komen voor een andere kleine richting of een school met een specifieke inrichting van het onderwijs. In die gevallen zou het ook leerlingen kunnen betreffen die nu over grotere afstand naar hun specifiek gewenste school reizen. Dit is dus tevens de oplossing voor een deel van de tweede categorie van nieuwe nevenvestigingen in een ander RPO-gebied.

Ad 2b. Nieuwe nevenvestiging ter vergroting diversiteit aanbod

Tijdens het notaoverleg merkte het lid Straus op dat er ook behoefte aan een nieuwe nevenvestiging is door verschralling van de diversiteit van het onderwijsaanbod in een regio (al dan niet als gevolg van de bevolkingskrimp). In dat geval betreft het ouders van wie de kinderen nog geen school voor voortgezet onderwijs bezoeken, of ouders die niet tevreden zijn met de school die hun kinderen nu bezoeken. Daarin onderscheidt zich deze soort van nieuwe nevenvestigingen van de voorgaande, waarbij het gaat om ouders van leerlingen die reeds een school bezoeken, maar een vestiging van diezelfde school dichterbij hun woonplaats wensen. Het lid Straus stelde in het notaoverleg als criterium voor dat het een nevenvestiging betreft met een richting/inrichting die in de nabije omgeving niet beschikbaar is.

4. Relatie met richtingvrije planning

Ook ik heb signalen ontvangen van ouders die nieuw onderwijsaanbod wensen en ik erken de noodzaak voor vernieuwing. Deze ontwikkeling is al gesignaleerd in het advies van de Onderwijsraad Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief, uitgebracht april 2012. Dat advies heb ik ter harte genomen met de aankondiging van een wetsvoorstel richtingvrije planning dat ik nog deze kabinetsperiode aan de Tweede Kamer aanbied. Tijdens het notaoverleg van 29 september 2014 (Kamerstuk 31 135, nr. 48) over artikel 23 Grondwet heb ik daarover van gedachten gewisseld met uw Kamer. Ik heb toegezegd uw Kamer voor de zomer van 2015 een brief te sturen over de uitwerking van een systeem van richtingvrije planning.

Ter voorbereiding op het wetsvoorstel laat ik onderzoek doen naar de gedragseconomische effecten van een dergelijk systeem en voer ik consultatiegesprekken met alle betrokken partijen. We hebben het immers over een stelselwijziging, die ik zorgvuldig wil uitvoeren, met inachtneming van de vragen en opmerkingen van uw Kamer daarover tijdens het notaoverleg. De uitkomsten van het onderzoek en van de consultatie verwerk ik in de aanstaande uitwerkingsbrief.

De voorzieningenplanning is een geheel van regels die onderling samenhangen. Ik hecht er sterk aan om dit in zijn geheel te bezien, en in zijn geheel om te vormen tot een nieuw evenwichtig systeem. Tot het zover is, probeer ik binnen de huidige systematiek van voorzieningenplanning zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de wensen om meer ruimte te creëren voor nevenvestigingen.

Volgens de huidige wet- en regelgeving besluit het schoolbestuur over de vorming van een nieuwe nevenvestiging. Het bestuur neemt in de meeste gevallen het initiatief, maar kan die mogelijkheid ook onderzoeken nadat ouders die wens kenbaar hebben gemaakt. Dan is het aan het bestuur om aan die wens al dan niet gehoor te geven. Voor het bepalen van de voorwaarde voor de totstandkoming van een nevenvestiging moet echter juist ook rekening gehouden worden met het bestaande onderwijsaanbod. Het hele systeem van de voorzieningenplanning is daarop gebaseerd. Daarom hecht ik er aan dat de wetswijziging die de grensoverschrijdende nevenvestiging mogelijk maakt, zoveel mogelijk past in de huidige wet- en regelgeving voor de voorzieningenplanning. Dat betekent dat geen bezwaar van de betreffende RPO's het uitgangspunt is. De regels van het huidige stelsel voorkomen een ongebreidelde vorming van nieuwe nevenvestigingen met navenante extra huisvestingslasten voor de gemeenten.

5. Alternatieven

Zoals uw Kamer verzocht, heb ik ook andere mogelijkheden onderzocht. Hieronder schets ik drie alternatieve manieren voor de vorming van een grensoverschrijdende nevenvestiging.

a. Uitbreiding van het RPO-gebied

Wettelijk beslaat het RPO-gebied een of meer aaneengesloten gemeenten. Schoolbesturen kunnen alleen afspraken maken over en aanvragen indienen voor nieuwe voorzieningen binnen hun RPO-gebied. In die zin ligt het voor de hand om het RPO-gebied uit te breiden om de gewenste grensoverschrijdende nevenvestiging mogelijk te maken.

Het voordeel van deze optie is dat de mogelijkheden om nieuwe voorzieningen tot stand te brengen – zoals het stichten van nevenvestigingen – toenemen, binnen de huidige wetgeving. Een nadeel is dat door uitbreiding van het RPO-gebied meer schoolbesturen bij het RPO-overleg aanschuiven, waardoor de kansen op overeenstemming over al het nieuwe onderwijsaanbod in de grotere regio afnemen. Er raken immers schoolbesturen betrokken bij het overleg over voorzieningen die (ver) buiten het voedingsgebied van hun scholen liggen en daarbij dus geen belang hebben. Een en ander kan het succes van de RPO-structuur zoals aangetoond bij de evaluatie in 2013, in grote mate onder druk zetten.

b. Een bepaald aantal ouderverklaringen

Het lid Rog stelde tijdens het notaoverleg (Kamerstuk 33 893, nr. 10) als criterium voor dat het schoolbestuur een aantal handtekeningen overlegt van ouders die voor hun kinderen een nieuwe nevenvestiging wensen in hun regio. Dat aantal zou overeen kunnen komen met de opheffingsnorm voor een nevenvestiging met spreidingsnoodzaak, te weten 80 leerlingen voor praktijkonderwijs en 120 voor de overige schoolsoorten.

De getalsnormen voor een nieuwe nevenvestiging zijn bij de vereenvoudiging van de voorzieningenplanning in 2008 afgeschaft. Het behoort tot de autonomie van het schoolbestuur om een nevenvestiging van welke omvang dan ook te stichten, op voorwaarde uiteraard dat de andere besturen in het RPO met dat voorstel instemmen. Dit gebeurt naar tevredenheid van het scholenveld en heeft geleid tot 78 nieuwe nevenvestigingen in de periode 2008 tot 2013.

Een systeem van ouderverklaringen zou vooruit lopen op een systeem van richtingvrije planning, waarbij een andere manier van het meten van de belangstelling voor een nieuwe school moet worden gezien. Met een dergelijke procedure zou in feite een mengvorm ontstaan tussen het huidige systeem van voorzieningenplanning en een toekomstig systeem van richtingvrije planning. Ik ben geen voorstander van een tussenvorm, voordat de resultaten van het eerdergenoemde onderzoek naar de effecten van richtingvrije planning bekend zijn. Bovendien wil ik richtingvrije planning gelijktijdig regelen voor het primair en voortgezet onderwijs. In het onderzoek betrek ik de vraag of, en zo ja hoe, verklaringen van ouders die vernieuwend onderwijs wensen, een rol kunnen spelen bij de stichting van nieuwe scholen en nevenvestigingen.

c. 50% Instemming andere regio

Halvering van het criterium van geen bezwaar van de andere schoolbesturen met de komst van een nieuwe nevenvestiging vergroot de mogelijkheid voor het stichten van een nieuwe nevenvestiging in een ander RPO-gebied. Dit druist echter in tegen het huidige consensusmodel van het RPO, gebaseerd op vrijwillig gemaakte afspraken en gedeelde belangen. In die situatie komen nieuwe voorzieningen voortvarend tot stand, zo heeft de evaluatie van de huidige systematiek laten zien. Vandaar dat ik de grensoverschrijdende nevenvestiging wettelijk mogelijk wil maken met als criterium dat alle schoolbesturen in de regio overeenstemming bereiken.

Daarnaast is er natuurlijk altijd de mogelijkheid van het stichten van een nieuwe school. De realiteit is echter dat scholenstichting in veel gebieden, vooral in gebieden met leerlingendaling, niet mogelijk is. Daar zijn juist maatregelen nodig om in te spelen op het dalende aantal leerlingen. Besturen in deze gebieden zullen dus inzetten op herinrichting van het onderwijsaanbod en samenwerking. Een nieuwe nevenvestiging van een bestuur buiten de regio kan de problemen in een dergelijk gebied verergeren. Wel kan het in een gebied dat kampt met leerlingendaling zo zijn dat de nieuw vormgegeven voorzieningen een combinatie van richtingen kennen. De focus ligt immers op het overeind houden van onderwijs van goede kwaliteit. Dat kan al beter aansluiten bij de wensen van ouders die überhaupt een ander soort school in hun regio willen. Want hoewel scholenstichting een alternatief blijft voor het vormen van een nieuwe nevenvestiging, zullen de mogelijkheden voor nieuwe scholen zeer beperkt zijn.

6. Conclusies

Na overweging van de geschetste alternatieve manieren voor de vorming van een grensoverschrijdende nevenvestiging concludeer ik dat de nadelen groter zijn dan de voordelen, respectievelijk dat de alternatieven vooruit zouden lopen op nieuwe mogelijkheden voor scholenstichting. Initiatieven voor de stichting van nieuwe scholen en voor nieuwe nevenvestigingen hebben nadrukkelijk mijn aandacht bij de voorbereiding van een wetsvoorstel voor richtingvrije planning. In een dergelijk nieuw systeem van voorzieningenplanning beoog ik meer ruimte te creëren voor nieuwe initiatieven en daarbij zo goed mogelijk te anticiperen op gewenste en ongewenste gevolgen. Ik kom daarover graag met uw Kamer te spreken naar aanleiding van mijn aangekondigde uitwerkingsbrief.

Tot er een systeem van richtingvrije planning is, streef ik er naar de mogelijkheden binnen de huidige voorzieningenplanning zo goed mogelijk te benutten. Voor de ouders met kinderen die nu al een school bezoeken maar daarvoor ver moeten reizen en daarom een nieuwe, nabije

nevenvestiging wensen – de eerste categorie –, acht ik het criterium van geen bezwaar van alle schoolbesturen in het andere (RPO-) gebied het meest geëigende. Hiervoor heb ik wetgeving in voorbereiding die naar verwachting in de loop van het schooljaar 2016–2017 van kracht wordt.

Deze benadering van de grensoverschrijdende nevenvestiging komt ook tegemoet aan de wensen van (een deel van de) ouders uit de tweede categorie van grensoverschrijdende nevenvestigingen. Voor het overige gelden de reguliere voorwaarden voor het stichten van een school.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker