

Aan de voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten- Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag

Ons kenmerk
VO/B&B/2003/56388

Uw brief van

Onderwerp

verkenning grotere planningsvrijheid voortgezet
onderwijs

Bijlage(n)

"Plannen of polderen"; eindrapportage verkenning
voorzieningenplanning voortgezet onderwijs

1. Inleiding

Zoals aan u toegezegd in het Algemeen Overleg van 4 september j.l., doe ik u bijgaand toekomen de Verkenning voorzieningenplanning voortgezet onderwijs: "Plannen of polderen". Deze notitie is op mijn verzoek opgesteld door mevrouw Van Kampen en de heer Van den Berg, medewerkers van de bureau's Sardes en BMC. Daarbij hebben zij als uitgangspunt genomen het Plan van aanpak (Kamerstuk 28504, nr. 9) zoals dat met u is besproken.

2. Korte samenvatting van de verkenning

2.1 Inleiding en uitgangspunten en doelstellingen van het stelsel

Uitgaande van het Plan van aanpak zijn er gesprekken gevoerd met medewerkers van besturenorganisaties, directeuren van scholengemeenschappen, van provincies, VNG, AOC's en de VVO. Uit die gesprekken blijkt dat erop diverse punten behoefte is aan een verandering van het stelsel die breed worden gedragen. Echter wat betreft de hoofdrichting van de veranderingen bestaat er verschil van opvatting. Deels wordt gekozen voor een aangepast landelijk stelsel en deels voor een combinatie van een landelijk en een regionaal stelsel (zie voor een precieze omschrijving punt 2.4. van deze brief).

Ook weer bij lezing van dit rapport blijkt steeds weer dat het om een complexe materie gaat en dat het lastig is om richting en beslissingsruimte te bepalen. Dit omdat de voorzieningenplanning geen doel op zich is, maar dienstbaar is aan een aantal onderliggende doelstellingen, die via de planning door de overheid worden geborgd. Daarnaast zijn er uitgangspunten, die vooral de vormgeving van het stelsel bepalen.

In het rapport zijn de criteria zoals opgenomen in het bovengenoemde Plan van aanpak aangevuld en gebruikt voor de beoordeling van het huidige stelsel en een aantal alternatieven omschreven in punt 2.2. Voor het beoordelen van het stelsel van voorzieningenplanning zijn 12 criteria gehanteerd, die kunnen worden onderscheiden naar doelstellingen en uitgangspunten.

De *doelstellingen* die door de overheid dienen te worden geborgd, waar het rijk op wil sturen, zijn de volgende:

1. bereikbaarheid van voorzieningen;
2. handhaven evenwichtig geheel van voorzieningen;

3. handhaven doelmatigheid;
4. school op menselijke maat;
5. geen substantiële verhoging van de huisvestingslasten gemeente;
6. voldoende aanbod van openbaar onderwijs (grondwettelijke zorgplicht);
7. mogelijkheden voor innovatie;

De *uitgangspunten*, die met name van belang zijn voor de vormgeving van het stelsel zijn de volgende:

8. grotere autonomie schoolbesturen;
9. vermindering administratieve lasten;
10. transparantie in wet- en regelgeving;
11. heldere verdeling rollen en verantwoordelijkheden;
12. interne consistentie van het stelsel.

2.2 Formulering alternatieven voor het huidige stelsel

2.2.1 Combineren procedures artikel 65 en 75

Bij het formuleren van alternatieven voor het huidige stelsel is o.a. de mogelijkheid gezien om *de procedures van artikel 65 (stichting) en 75 (verplaatsing) te combineren* in één regeling (eerste scenario in het Plan van aanpak). De bedoeling van dat scenario is enerzijds het vergroten van de eenvoud en transparantie en anderzijds het vergroten van de ruimte voor bestaande scholen voor verplaatsing etc. Dit laatste door nog eens kritisch te kijken naar de te hanteren afstanden, acceptabele percentages voor het leerling-verlies en de in aanmerking te nemen richtingen bij dat leerling-verlies. Versoepeling van de criteria is een werkwijze die op zichzelf niet onlosmakelijk aan dit scenario is verbonden. Ook in het huidige stelsel kan versoepeling van criteria leiden tot grotere beleidsruimte voor de school. Onderstaand wordt nagegaan wat samenvoeging van artikel 65 en 75 feitelijk betekent. Daarbij zijn uiteraard twee mogelijkheden: artikel 65 aanpassen aan 75 of 75 aanpassen aan 65.

Wanneer de criteria van artikel 65 ook het kader worden voor artikel 75 aanvragen (voor verplaatsen, omzetten, splitsen en het voorzien in een nevenvestiging) wordt in al deze gevallen gekeken wat de gevolgen zijn voor een school van eigen richting. De gevolgen voor scholen van de andere richtingen blijven dan buiten beschouwing. Met andere woorden: wanneer een schoolbestuur een afdeling techniek wil vestigen in een gebied waar al ruimschoots techniek voorhanden is, dan kan dat, mits het onderwijs is ingebed in een richting die in dat gebied ondervertegenwoordigd is op basis van de voorgeschreven berekeningswijze. Of het stichten van deze afdeling ten koste gaat van het aantal leerlingen techniek op de andere scholen is dan niet van belang. Op dezelfde wijze worden bij verplaatsing ten gevolge van fusie alleen de gevolgen voor scholen van dezelfde richting bij de beoordeling betrokken. De veronderstelling daarbij is dat voor de schoolkeuze van ouders en kinderen het richtingbegrip meer relevant is dan de schoolsoort.

Het valt te betwijfelen of bij het kiezen van een onderwijsloopbaan het begrip richting nog een bepalende rol speelt. Leerlingen kiezen in de eerste plaats voor onderwijssoorten en daarbinnen voor bepaalde sectoren en afdelingen, richting speelt daarbij een ondergeschikte rol. Dit geldt zeker voor de vier bestaande 'grote' richtingen, AB, RK, PC en Openbaar, die in de afgelopen periode inhoudelijk steeds meer naar elkaar toe gegroeid zijn en in de meeste gevallen algemeen toegankelijk zijn. De toegankelijkheid wordt hooguit ingeperkt door de eis dat ouders de doelstelling van de school 'onderschrijven' of 'respecteren'.

Dat betekent niet dat richting helemaal geen rol meer speelt in de schoolkeuze van ouders. Uit het overzicht van de scholen die de afgelopen jaren in het kader van het Plan van scholen zijn gesticht, blijkt dat er in zijn algemeenheid drie situaties zijn waarin tot stichting van scholen wordt overgegaan:

- aanvragen voor afdelingen vbo om het onderwijsaanbod te completeren;
- aanvragen voor scholen van richtingen, die ouders nadrukkelijk voor hun kinderen kiezen;
- aanvragen in situaties waarin moet worden voorzien in onderwijs vanwege verschuiving van leerlingstromen zoals in Vinex-locaties.

Alleen in het tweede geval, is het richtingbegrip een doorslaggevend argument voor de aanvraag. In de beide andere gevallen lijkt de richting eerder een min of meer toevallige uitkomst van overleg op basis van de historisch gegroeide situatie in dat gebied. Het richtingbegrip speelt een rol voor die richtingen voor welke het verzadigingspunt van de belangstelling blijikbaar nog niet bereikt is.

De mogelijkheid om een school te stichten op basis van een behoefte aan een bepaalde richting, is verankerd in de grondwettelijke vrijheid van onderwijs.

De *conclusie* is dat wanneer alle aanvragen van artikel 65 en art. 75, dus ook aanvragen voor verplaatsing etc. worden getoetst *aan de criteria van het toetsingskader van artikel 65*, de dominantie van het richtingbegrip ertoe leidt dat verplaatsingen makkelijker kunnen plaatsvinden. Voor de grote richtingen, die eigenlijk algemeen toegankelijk zijn, betekent het dat afbreuk wordt gedaan aan de doelmatigheid van het onderwijsaanbod.

Wanneer de criteria van artikel 75 ook op aanvragen voor artikel 65 van toepassing worden verklaard, wordt de stichtingsmogelijkheid mede afhankelijk van het leerlingverlies van scholen van een andere richting dan de te stichten school.

De *conclusie* is dat als alle aanvragen worden beoordeeld aan de hand van *de criteria van het toetsingskader van artikel 75* de bescherming van bestaande scholen en de hindermacht van bestaande scholen nog groter wordt. Immers die breidt zich dan ook voor stichting uit tot de bescherming van *alle* richtingen (bij het overigens handhaven van de bestaande dichte regelgeving op basis van artikel 75).

De voordelen van één procedure zijn tamelijk technisch en de beleidsmatige nadelen vrij groot (zie boven); daarom is er een voorkeur voor het *apart laten voortbestaan van de procedures ex artikel 65 en ex artikel 75*. Van meer belang wordt geacht een versoepeling van de regelgeving. Immers de sturingsmogelijkheden voor de overheid zitten niet alleen in de criteria zelf, maar ook in de invulling van de criteria. Door bijvoorbeeld verplaatsing over 5 in plaats van binnen 3 km. zonder meer toe te staan vervalt wellicht een groot deel van de huidige aanvragen. Door aan deze 'knoppen te draaien' kan de overheid naar believen meer of minder sturen op criteria als autonomie, doelmatigheid, bereikbaarheid e.d. (zie nadere uitwerking in punt 2.3.).

2.2.2. Regionale arrangementen (scenario 2 Plan van aanpak)

Het instrument van de regionale arrangementen biedt mogelijkheden om een aantal bezwaren (nieuwe afdelingen voor vbo en onderlinge afstemming van het aanbod komen moeilijk tot stand) van het huidige stelsel weg te nemen. De gedachte daarachter is dat scholen in een bepaalde regio door middel van een uitruil van belangen gezamenlijk tot een optimaler onderwijsaanbod kunnen komen. Kernpunt daarbij is dat scholen door het zetten van een handtekening onder het regionaal arrangement zich akkoord verklaren met de afspraken en afstand doen van hun recht om bezwaar te maken.

Er zijn enkele problemen te signaleren rond deze arrangementen. In de eerste plaats moet voorkomen worden dat een enkele school een arrangement kan blokkeren als ze geen substantieel nadeel ondervindt van het arrangement. In de tweede plaats bestaat de neiging om over te gaan tot uitbreiding van het aanbod zonder al te veel te letten op doelmatigheid. Het is daarom van belang dat het rijk op basis van een regiovisie of anderszins, de uitkomst van een regionaal arrangement objectief kan toetsen aan enkele belangrijke doelstellingen van het stelsel. Ook moet gegarandeerd kunnen worden dat afspraken gemaakt in het arrangement worden nagekomen.

2.2.3 Een regelvrij stelsel (scenario 3 Plan van aanpak)

Hoewel de Kamer dit als reële mogelijkheid heeft afgewezen is toch nagegaan wat de voor- en nadelen van dit stelsel zijn gelet op de criteria geformuleerd in punt 2.1.

Te verwachten valt dat in een regelvrij stelsel het aantal vestigingen en de variëteit in onderwijsaanbod zal toenemen. Er zal meer rekening worden gehouden met schoolkeuzemotieven van leerlingen en ouders en scholen zullen zich meer profileren. De behoefte om de concurrentie te beperken kan in sommige gebieden leiden tot monopolies en schaalvergroting. In dit stelsel is er geen sturingsmogelijkheid voor het rijk om de centrale doelstellingen te borgen.

2.2.4. Voor- en nadelen van het huidige en alternatieve stelsels (op basis criteria punt 2.1.)

Vervolgens worden zowel het huidige stelsel als nieuwe alternatieve stelsels (regelvrij, aangepaste aparte landelijke regelingen ex artikel 65 en 75, accent op de regio voor met name artikel 75) gelegd langs de meetlat van de doelstellingen en uitgangspunten. Het blijkt daarbij dat alle onderzochte scenario's ongeveer evenveel plussen en minnen scores. De keuze is dus vooral afhankelijk van de weging van de criteria.

Ongeacht de keuze voor een bepaald scenario is het van belang de huidige regelgeving te versoepelen. Het huidige stelsel biedt daarvoor een aantal aanknopingspunten, die hieronder worden uitgewerkt.

2.3. Versoepeling regelgeving, mogelijkheden voor verbetering huidig stelsel

Het huidige stelsel van voorzieningenplanning kenmerkt zich, vooral als het gaat om verplaatsing e.d., als een dicht geregeld systeem, met veel bescherming voor bestaande scholen. Er zijn mogelijkheden onder handhaving door het rijk van randvoorwaarden, die voortvloeien uit belangrijkste doelstellingen, de genoemde nadelen grotendeels weg te nemen en het stelsel te verbeteren. Bijvoorbeeld door:

- *aanpassen getalscriteria*: wanneer de kwantitatieve criteria worden aangepast, wordt de autonomie van schoolbesturen (enigszins) vergroot en de bureaucratie verminderd. Mogelijkheden daarvoor zijn: het vergroten van de afstand voor verplaatsingen van 3 naar 5 km, het verhogen van de norm voor 'substantieel leerlingenverlies', bijvoorbeeld naar 20 %, het verkleinen van het postcodegebied voor de definitie van 'overlap', het verlagen van de criteria voor 'redelijke afstand'. De overheid behoudt dan de mogelijkheden tot bijsturen, maar geeft de schoolbesturen grotere eigen verantwoordelijkheid bij de invulling van het aanbod;
- *verruiming reikwijdte*: op dit moment moet voor het stichten van nieuwe afdelingen een procedure worden gevolgd. Wanneer er niet meer voor afdelingen, maar alleen voor nieuwe sectoren de procedure voor stichting (ex artikel 65) geldt, verruimt dit de mogelijkheden van scholen om te experimenteren met nieuwe of gecombineerde afdelingsprogramma's;
- *verruiming overige criteria*: andere mogelijkheden om de regeldichtheid van het huidige stelsel te verminderen zijn het opheffen van het verschil in status tussen hoofd- en nevenvestiging, nevenvestiging met spreidingsnoodzaak en dislocatie. Verruiming van stringente regels in het vakkenpakket kan ook het aantal planningsaanvragen verminderen: wanneer het atheneum Grieks in de onderbouw mag aanbieden, is het onderscheid lyceum/atheneum niet meer relevant. Ook het afschaffen van de licenties voor leerwegondersteunend onderwijs biedt ruimte aan de scholen voor eigen beleid;
- *huisvestingslasten gemeenten*: een nadeel voor gemeenten is dat scholen beslissingen kunnen nemen over verandering in het aanbod die consequenties hebben voor de huisvesting, zonder dat gemeenten daarop invloed kunnen uitoefenen. Wanneer schoolbesturen zelf verantwoordelijk zijn voor de huisvesting, zijn de huisvestingslasten voor schoolbesturen een reëel afwegingspunt. Dat vermindert de kans op kapitaalvernietiging en bevordert een heldere rol- en verantwoordelijkheidsverdeling;
- *de interne consistentie* kan binnen het huidige stelsel verbeterd worden. Behalve de WVO bevat ook de WEB bepalingen voor het vmbo groen. Het vmbo groen heeft dus te maken met verschillende regimes en met afwijkende mogelijkheden ten opzichte van het andere vmbo. Wat betreft de theoretische leerweg: het stelsel wordt meer consistent wanneer de positionering van de theoretische leerweg wordt geëxpliciteerd. Deze leerweg wordt beschouwd als een van de leerwegen van het vmbo, maar in de WVO is alleen sprake van vbo en mavo. In de praktijk is de theoretische leerweg veelal gepositioneerd als mavo in de mavo/havo/vwo scholengemeenschap;
- *bekostigingsaspecten*: een andere manier om de transparantie en de autonomie van schoolbesturen in het huidige stelsel te vergroten is om in de bekostiging elementen weg te nemen die de keuze van schoolbesturen op andere dan onderwijskundige gronden beïnvloeden. De vaste voet in de bekostiging leidt bijvoorbeeld tot een rem op fusie en de verschillen in bekostiging van leerlingen in de verschillende sectoren kunnen het keuzeproces in het aanbod van scholen beïnvloeden met financiële argumenten in plaats van onderwijskundige.

Conclusie is dat in het huidige stelsel een aantal bezwaren verminderd kunnen worden door aanpassing en versoepeling van regelgeving. Wel moet nader bekeken worden tot op welke hoogte dat kan zonder het stelsel principieel te veranderen of een negatieve score op de criteria (zie nrs 1 t/m/ 12 in punt 2.1) te bewerkstelligen.

2.4. Hoofdrichtingen voor de keuze uit alternatieve stelsels

Het rapport geeft aan dat er twee *hoofdrichtingen* zijn die ingeslagen kunnen worden:

1. Voor *stichting* en *verplaatsing* e.d. een *landelijk* stelsel: het gaat dan in principe om het huidige stelsel dat gemoderniseerd en consistentier wordt en met ruimere criteria; ook moet de bekostiging worden ontdaan van elementen die keuzen van scholen oneigenlijk beïnvloeden; in deze hoofdrichting is mede begrepen het handhaven en verhelderen van het onderscheid tussen stichting en verplaatsing zoals hierboven omschreven en het overhevelen van het stichten van afdelingen voor vbo van artikel 65 naar artikel 75. Het rijk blijft sturen, maar beperkt de sturing aanzienlijk t.o.v. de huidige situatie, waardoor ook de bescherming van bestaande scholen vermindert;
2. Voor *stichting* een *landelijk* stelsel; voor *verplaatsing* e.d. een *regionaal* stelsel (ook te noemen *gecombineerd stelsel*): de regio kan (de gezamenlijke vo-scholen kunnen) zelf beslissen mits voldaan wordt aan enkele landelijke randvoorwaarden (bereikbaarheid en doelmatigheid bijvoorbeeld). Het gaat dan om alle zaken die vallen onder artikel 75 WVO met inbegrip van de stichting van vbo-afdelingen. Dit stelsel betekent dat de sturing van het rijk op de doelstellingen in het planningsstelsel plaatsvindt via de randvoorwaarden die aan de regionale overeenkomsten worden gesteld. Belangrijk is dat dit model niet gaat lijden ofwel onder een te grote regeldichtheid ofwel onder een gebrek aan regels waar scholen die veranderingen door willen voeren, de dupe van kunnen worden. Wat in elk geval voorkomen moet worden is dat voor verplaatsing e.d. twee stelsels worden gecombineerd. D.w.z. dat scholen altijd de mogelijkheid houden zich te beroepen op landelijke regelgeving als dat voor die school tot een gunstiger resultaat leidt dan een afspraak met de regio.

Het verdient dus volgens het rapport de voorkeur om ondubbelzinnig te kiezen voor één van beide stelsels en binnen dat stelsel de optimale variant te kiezen, dus een *landelijke* planning met maximale transparantie en maximale bewegingsvrijheid die met behoud van de doelstellingen van het rijk kan worden gerealiseerd of een *regionale* planning waar scholen met elkaar een aanbod moeten verzorgen dat voldoet aan van te voren vastgestelde voorwaarden, maar zonder de achterdeur van het landelijk stelsel. Zoals eerder aangegeven blijft *stichting* in elk geval onderwerp van landelijke planning. Het aantal aanvragen voor verplaatsing e.d. is echter een veelvoud van die voor stichting. M.a.w. de combinatievariant van *landelijke* en *regionale* planning houdt een belangrijke vermindering van regeldichtheid in.

3. Reactie op het rapport

Met dit rapport is een belangrijke volgende stap gezet op weg naar een nieuw stelsel. Het geeft aan dat er een duidelijke keuze zal moeten worden gemaakt uit de twee hoofdrichtingen die kunnen worden ingeslagen: een vernieuwd *landelijk* stelsel of een gecombineerd *landelijk* en *regionaal* stelsel. Verder draagt het een aantal belangrijke bouwstenen aan voor een nadere uitwerking in concrete maatregelen.

Ik ben nog niet zover dat ik nu al een afgewogen oordeel heb over *alle* bouwstenen die in het rapport zijn aangedragen; deze moeten immers ook steeds weer worden getoetst aan de randvoorwaarden van het stelsel. Ik vind het belangrijk dat we het eerst eens worden over het doel van wijzigingen in het stelsel van de voorzieningenplanning en de belangrijke keuze voor een hoofdrichting waarvoor het rapport ons stelt. Tenslotte formuleer ik nog een aantal ijkpunten, keuzen op hoofdlijnen, die van belang zijn voor de nadere uitwerking van het stelsel.

3.1 Doelen en randvoorwaarden vernieuwing stelsel voorzieningenplanning

Het gaat er om dat het onderwijsaanbod aansluit op de wensen van leerlingen/ouders, vervolgonderwijs en arbeidsmarkt. Daarnaast moet het stelsel als geheel voldoen aan

randvoorwaarden zoals de doelmatigheid, de bereikbaarheid en een genoegzaam aanbod van openbaar onderwijs. Dat betekent:

- voor de ouders blijft de vrijheid van stichting naar de verlangde richting overeind; het huidige richtingsysteem is voor mij een gegeven evenals de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Immers in het regeerakkoord hebben we met elkaar afgesproken om artikel 23 Grondwet niet te veranderen. Bovendien wil ik de beoogde vernieuwing van het stelsel graag snel doorvoeren en dat verhoudt zich slecht met een discussie – hoe nuttig ook - over de grondslagen van het stelsel.
- de leerling krijgt onderwijs op maat binnen fietsbereik en een goede doorstroom naar het mbo;
- de scholen krijgen ruimte voor maatwerk voor de leerling door de mogelijkheden voor innovatieve programma's te verruimen;
- de administratieve lasten van scholen en het departement moeten verminderen; vermindering van de situaties waarvoor vooraf toestemming van het departement is vereist, vereenvoudiging en vergroting van de transparantie van regelgeving en het verminderen van de hindermacht van bestaande scholen. Uiteraard mag dat niet leiden tot aantoonbare ernstige schade voor de continuïteit van omliggende scholen. Echter de plicht om dit aan te tonen ligt bij de omliggende scholen; formeel bezwaar aantekenen is niet voldoende;
- het handhaven of verbeteren van de doelmatigheid en bereikbaarheid en het voorzien in genoegzaam openbaar onderwijs blijft een taak voor de overheid; die moet dus sturingsmogelijkheden houden;
- Voor de gemeente mogen de wijzigingen niet leiden tot een autonome verhoging van de kosten.

3.2 Keuze voor een hoofdrichting van het vernieuwde stelsel

In het licht van de hoofdbeweging naar andere bestuurlijke verhoudingen, meer autonomie voor scholen en vermindering van regels en van administratieve lasten lijkt het overlaten van stichting en verplaatsing aan het veld logisch: een regelvrij stelsel dus.

Echter deze optie spoort niet met mijn verantwoordelijkheid voor het stelsel als totaal en met name de centrale doelstellingen van doelmatigheid, bereikbaarheid, school op menselijke maat en genoegzaam openbaar onderwijs. Om die doelstellingen te realiseren is het nodig om criteria en randvoorwaarden door de centrale overheid te blijven vaststellen. Dit omdat het in het vo om onderwijs voor voornamelijk leerplichtige leerlingen gaat.

Die doelstellingen dienen, zij het in veel geringere regeldichtheid dan nu het geval is, door de centrale overheid te worden bewaakt. Dit houdt in, dat ik invoering van een volledig regelvrij stelsel afwijs, conform ook de opvatting van de Kamer in het AO van 4 september. Overigens heeft ook de peiling in het veld (paragraaf 2) geen voorkeur voor een regelvrij stelsel opgeleverd.

Vervolgens is er de keuze uit andere scenario's, zoals die bijvoorbeeld uitgewerkt zijn in paragraaf 2 van deze brief. Belangrijk is dan vooral de keuze tussen twee hoofdrichtingen:

- een verbeterde versie van het huidige *landelijke* planningsstelsel;
- of een combinatie van een *landelijk* en *regionaal* stelsel waarin het accent ligt op de mogelijkheid voor scholen in de regio om gezamenlijk het onderwijsaanbod vorm te geven onder landelijk te stellen randvoorwaarden rond bereikbaarheid, doelmatigheid e.d.

Ik deel de opvatting dat niet de volledige verantwoordelijkheid voor *stichting* bij de *regio* kan worden gelegd. Een belangrijke reden daarvoor is dat daarmee een te grote hindermacht bij bestaande scholen zou worden gelegd en dus de vrijheid niet zou worden vergroot, maar verkleind. Immers scholen die nog niet gesticht zijn kunnen ook niet meepraten in de regio en zullen er moeilijk tussen kunnen komen. Ook is van belang dat het overlaten van stichting aan de regio het (grond)wettelijk recht op

stichting van scholen van de verlangde richting zou aantasten. Ook met het oog op een snelle vormgeving van de modernisering en verruiming van het stelsel acht ik het nu niet wenselijk dergelijke basisprincipes ter discussie te stellen.

Mijn conclusie is dan ook dat in elk geval voor *stichting* vooralsnog *landelijke* criteria zullen moeten worden gehanteerd.

Blijft over de vraag of er gekozen moet worden voor een belangrijke rol voor de regio bij *verplaatsing* e.d. (ex artikel 75) met enkele randvoorwaarden, die de kwaliteit van het stelsel garanderen. Scholen zouden in dat geval niet meer kunnen terugvallen op landelijke regelgeving om buiten een afspraak met de regio om toch bijvoorbeeld een extra vbo-afdeling te realiseren. Er is dan ruimte voor de regio om te variëren in hun aanbod aan vbo-afdelingen en vernieuwende programma's (zie ook de hierboven geschetste uitwerking van het doel). Dat zal leiden tot een belangrijke vermindering van de regeldichtheid die immers bij aanvragen voor verplaatsing e.d. het grootst is. Aanvragen hoeven, in die gevallen dat ze nog nodig zijn, nog slechts marginaal door het rijk te worden getoetst namelijk aan de randvoorwaarden.

Ik kies er echter voor om ook voor *verplaatsing* e.d. vooralsnog te blijven toetsen aan de *landelijke* centrale doelstellingen; overigens zullen de daarbij te hanteren criteria worden verruimd (zie ook 3.3). De redenen daarvoor zijn:

- de regio is niet een vaststaand gegeven, het voedingsgebied verschuift steeds afhankelijk van de vraag waar men het aanbod wil wijzigen; ik voel niet voor een nieuwe bureaucratische "tussenlaag" die over het onderwijsaanbod gaat beslissen; als men er in de regio met elkaar niet uitkomt is er geen mogelijkheid om er op een andere objectieve wijze uit te komen; kortom de condities voor een overdracht van behoorlijk vergaande bevoegdheden aan de regio zijn nog niet vervuld.
- gelet op het bovenstaande voor scholen moet er een terugvaloptie open blijven als voldaan wordt aan de landelijke criteria;

Overigens blijft het zo dat als de regio met een gezamenlijk voorstel komt voor aanpassing van het onderwijsaanbod ik daarvoor alle ruimte wil bieden mits aan de centrale doelstellingen is voldaan. De beleidsvrijheid die nu geldt voor het vmbo kan uitgebreid worden naar het havo/vwo.

3.3 Overige opmerkingen n.a.v. het rapport tevens ijkpunten voor een nadere uitwerking in een nog uit te brengen uitwerkingsnotitie

Ik zal een krachtige impuls geven aan de versoepeling van de regelgeving en verbetering van het huidige stelsel. Op de mogelijkheden aangedragen in "Plannen of polderen", zie punt 2.3 in het voorgaande en in dezelfde volgorde, is mijn reactie:

- *aanpassen getalscriteria*: op zich eens met de lijn van *versoepelen van getalscriteria* om de bureaucratie te verminderen en de autonomie te bevorderen. Daar is de afgelopen jaren al veel aan gedaan in het toetsingskader voor verplaatsing e.d. Dat houdt tevens in dat met het verder oprekken van de grenzen bijvoorbeeld het verhogen van de norm voor het substantieel leerlingverlies van 10 naar 20% al snel de grenzen van wat bestuurlijk behoorlijk is kan worden overschreden. Immers de huidige grens is gebaseerd op het voorkomen van extra wachtgelden; scholen kunnen bij een verlies van 20% wellicht onderbouwen dat zo'n verlies voor hen niet meer valt op te vangen, waardoor OCW wellicht besluiten moet herroepen of schade moet vergoeden. Niettemin zijn er ongetwijfeld op dat punt met creativiteit nog mogelijkheden. Ik zal zorgvuldig nagaan welke versoepelingen van de getalscriteria nog mogelijk zijn, binnen de randvoorwaarden van het stelsel (doelmatigheid en bereikbaarheid).
- *verruiming reikwijdte*: ik kan instemmen met het overhevelen van de wet naar het toetsingskader ex artikel 75 van de stichting van afdelingen en het in de wet opnemen van sectoren.

- *Verruiming overige criteria:* ik kan instemmen met het opheffen van het verschil in status van hoofd- en nevenvestiging en de status van atheneum en lyceum. Ook de status van de dislocatie moet opnieuw worden gezien. Wat betreft de afschaffing van de eigen status (extra bekostiging) van de nevenvestiging met spreidingsnoodzaak, daar ben ik (nog) niet voor. Het gaat hier immers om een instrument voor het handhaven van een goede bereikbaarheid voor de leerlingen van onderwijsvoorzieningen. Van scholen kan niet verlangd worden dergelijke kleinschalige voorzieningen in stand te houden als daar niet enige extra bekostiging tegenover staat. Wat betreft het afschaffen van licenties voor het leerwegondersteunend onderwijs het volgende. Inmiddels is er de mogelijkheid geopend om de witte vlekken op dat terrein weg te werken. Ik heb de Kamer al toegezegd dat in mei 2004 zal worden gezien in hoeverre zich nog probleemsituaties voordoen. Dit probleem dient meer in het verband van de regelgeving rond de zorg dan als een planningsprobleem sec te worden beoordeeld.
- *huisvestingslasten gemeente:* voor de overheveling van de zorg en het budget voor de huisvesting voorzover het betreft onderhoud en aanpassingen zal zo spoedig mogelijk (voorjaar 2004) een wetsvoorstel bij de Kamer worden ingediend. Echter voor de nieuwbouw en uitbreiding blijft de zorg en het budget bij de gemeente vanwege de regierol van de gemeente op het gebied van het lokaal onderwijsbeleid. Daarin past ook een rol van de gemeente als het gaat om de huisvestingsgevolgen van wijzigingen in het regionale onderwijsaanbod.
- *interne consistentie stelsel:* wat betreft de positie van *vbo-groen* merk ik op dat er inderdaad een verschil in positie is t.o.v. het overig vbo. Dit is in hoofdzaak het gevolg van wettelijke regelingen in de WEB en WVO. Een werkgroep is bezig om de harmonisatie een impuls te geven. Nog deze maand zal de Kamer daarover een brief ontvangen. Wat betreft de positie van het mavo/TL spreekt het rapport van een inconsistentie in het stelsel. Ik ben het daar niet mee eens. Het betreft hier geen inconsistentie in het stelsel van de planning. Wel is er sprake van een begrijpelijke verwarring: immers waar het onderwijskundig beleid veelvuldig spreekt over vmbo gaat de tekst van de wet zeker voor de voorzieningenplanning nog steeds uit van de afzonderlijke schoolsoorten mavo en vbo. De structuurdiscussie over de positie van het mavo/TL is zowel bij de invoering van de leerwegen in 1998 als enige jaren geleden met de Kamer gevoerd. Nog steeds komen er geluiden uit het veld die aandringen op afschaffing van de theoretische leerweg of om het voorschrijven dat TL niet op een aparte locatie afgezonderd van de beroepsgerichte leerwegen mag worden gegeven. Een dergelijk gedetailleerd ingrijpen in het functioneren van scholen ligt niet in de rede en kan niet worden gemotiveerd vanuit de wens om een goede doorstroom naar het mbo te bereiken. Die doorstroom blijkt immers goed te gaan. Een nieuwe naamgeving in de wet biedt geen oplossing voor inhoudelijke problemen. Voorzover die aan de orde zijn, wil ik daarover de discussie voeren en niet de vernieuwing van het stelsel voorzieningenplanning met die structuurdiscussie belasten.
- *bekostigingsaspecten:* Wat betreft de bekostiging ben ik van mening dat vervallen van de vaste voet in de bekostiging afbreuk zou doen aan het streven naar de "school op menselijke maat". Het zou fusiebevorderend kunnen werken en het zou betekenen dat de bestaansbasis van kleinere scholen eerder wordt bedreigd, waarmee ook de bereikbaarheid van het onderwijs voor leerlingen op het platteland in het geding kan komen. Gelijktrekken van de bekostiging voor leerlingen van de verschillende sectoren in het vbo zou er niet toe leiden dat beslissingsmotieven van scholen onafhankelijk worden van de bekostiging maar juist afhankelijk daarvan. Immers nu is de bekostiging van leerlingen toegesneden op de uitgaven per leerling voor zo'n sector. Wordt de bekostiging voor alle sectoren gelijk dan loont het voor de school om alleen de "goedkope" sectoren aan te bieden immers de vergoeding per leerling is dan hetzelfde als bij het aanbieden van een voor de school "dure"sector.

Het huidige richtingsstelsel is voor mij een gegeven evenals de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Immers in het regeerakkoord hebben we met elkaar afgesproken om artikel 23 Grondwet niet te veranderen. Bovendien wil ik de beoogde vernieuwing van het stelsel graag snel doorvoeren en dat verhoudt zich slecht met een discussie – hoe nuttig ook - over de grondslagen van het stelsel. Met de Kamer zal elk jaar overleg gepleegd over het *beleid* aan de hand van de toetsingskaders zoals nu ook plaatsvindt in het voorjaar.

4.Procedure

Aan de hand van de uitgangspunten en de richtingen geschetst in het rapport zal ik graag met u overleg plegen over de hoofdlijnen van een nieuw stelsel. Daarna kan dan de nadere uitwerking in concrete maatregelen plaatsvinden in de vorm van een uitwerkingsnotitie die aan de Kamer wordt aangeboden.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)

Aan de voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten Generaal
T.a.v.
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Den Haag
19 november 2003

Ons kenmerk
VO/B&B/2003/56388

Uw brief van
19 november 2003

Onderwerp
verkenning grotere planningsvrijheid vo

Bijlage(n)
"Plannen of polderen"; eindrapportage verkenning
voorzieningenplanning vo

L.S.,

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)