

Vergaderjaar 2007–2008

31 310

Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 juni 2008

Graag wil ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschapsbeleid danken voor de opmerkingen die zij in het nader voorlopig verslag hebben gemaakt en voor de vragen die zij hebben gesteld.

In het onderstaande ga ik, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in op de vragen en opmerkingen in het nader voorlopig verslag. Bij de beantwoording van de vragen van de commissie zal zoveel mogelijk de volgorde worden aangehouden die zij zelf hanteert.

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben nogmaals aandacht gevraagd voor de in 2006 aangenomen motie-Linthorst c.s., waarin de regering werd opgeroepen om ten aanzien van het ontbreken van een «countervailing power» voor de schoolbesturen «op de kortst mogelijke termijn, maar in elk geval nog in 2007, te komen met een voorstel om in de ontbrekende controle- en interventiemogelijkheden te voorzien». De regering heeft in de memorie van antwoord aangegeven dat wordt gewerkt aan de indiening van het wetsvoorstel goed bestuur, waarin horizontale verantwoording een plaats krijgt. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering aan te geven wanneer zij verwacht dat dit wetsvoorstel de Eerste Kamer zal bereiken.

Het voornemen is het wetsvoorstel goed bestuur dit najaar bij de Tweede Kamer in te dienen. De indieningsdatum voor de Eerste Kamer is afhankelijk van de periode die nodig is voor behandeling in de Tweede Kamer.

Deze leden vragen voorts of de regering kan aangeven welke stappen zij neemt om in de tussenliggende periode een «countervailing power» voor de schoolbesturen te waarborgen.

Op dit moment is de medezeggenschapsraad al een belangrijke «countervailing power». De Wet medezeggenschap op scholen, die vanaf 1 januari 2007 van kracht is, kent de medezeggenschapsraad, of een geleding daarvan, ten aanzien van vele besluiten van het schoolbestuur advies- en instemmingsbevoegdheden toe, met als sluitstuk een geschillenregeling waarin bestuursbeslissingen eventueel tot aan de ondernemingskamer van het gerechtshof te Amsterdam aangevochten kunnen worden.

Hardheidsclausule

De leden van de PvdA-fractie zijn van oordeel dat een «hardheidsclausule» bij uitstek een instrument zou vormen om ongewenste ontwikkelingen op het gebied van kleinschaligheid, leefbaarheid en kwaliteit bij te sturen. Zij hebben de regering gevraagd nog eens te beargumenteren, waarom zij dit vangnet niet wil, en welke middelen de betrokkenen ten dienste staan als kleinschaligheid, leefbaarheid of kwaliteit onverhoopt toch in het gedrang komen.

De regering vindt een hardheidsclausule niet het geëigende instrument. Het zou de regelingen die zijn vereenvoudigd weer complexer maken, doordat criteria zouden moeten worden ontwikkeld voor het honoreren van een beroep op de hardheidsclausule. Ook zou een hardheidsclausule een doorkruising kunnen vormen van de afspraken die zijn gemaakt in een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (wanneer toestemming wordt verleend als dat volgens de reguliere regels niet mogelijk is, of juist geen toestemming wordt verleend voor een individuele aanvraag in het kader van een RPO). Het evenwicht in de afweging van belangen tussen de samenwerkende schoolbesturen in het RPO kan daardoor worden verstoord.

Betrokkenen beschikken over diverse instrumenten om tegen te gaan dat de kleinschaligheid, leefbaarheid en kwaliteit in het gedrang komen.

De Wet medezeggenschap op scholen regelt dat de medezeggenschapsraad in zijn geheel (ouders, personeel en leerlingen) adviesbevoegdheid heeft op besluiten van het bevoegd gezag over het onderwijsaanbod van de school, bijvoorbeeld vastgelegd in een regionaal arrangement of straks in een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (zie artikel 11, onder c en d). Daarnaast hebben ouders en leerlingen instemmingsbevoegdheid op besluiten van het bevoegd gezag over de gevolgen voor ouders en leerlingen van regionale afspraken over het onderwijsaanbod van de school (zie artikel 14, tweede lid, onder a, en derde lid, onder a). De medezeggenschapsraad in zijn geheel heeft tot slot instemmingsbevoegdheid bij scholenfusies (artikel 10, onder h). Langs deze lijnen heeft de medezeggenschap mogelijkheden om de kleinschaligheid en leefbaarheid te bewaken.

De regelgeving rond de voorzieningenplanning is de afgelopen jaren steeds meer rekening gaan houden met kleinschaligheid en leefbaarheid. De beleidsregel scholenplanning heeft de mogelijkheid geopend tot schaalverkleining door het afsplitsen van scholen (uit scholengemeenschappen). Ook heeft de beleidsregel de voorwaarden voor het vormen van nevenvestigingen versoepeld. Die lijn wordt in dit voorstel doorgetrokken en in de wet opgenomen.

Voorts merk ik op dat een beleid rond kleinschaligheid en leefbaarheid zal moeten passen in een breder onderwijsbeleid; kleinschaligheid moet bijvoorbeeld niet ten koste gaan van onderwijskwaliteit of van keuzemogelijkheden van leerlingen. Daarom ook betrek ik de menselijke maat in het gesprek over de kwaliteitsagenda VO.

Bij de evaluatie van deze wet zal aandacht worden besteed aan de gevolgen voor de schoolgrootte. Dit heb ik toegezegd in de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2007/08, 31 310, nr. 6, p. 18). Een tekortschietende kwaliteit van het onderwijs wordt gesignaleerd door de inspectie. Bij zeer zwakke scholen wordt snel een bestuurlijk traject ingezet, dat veelal er toe leidt dat ook al snel verbetering wordt bereikt.

Instemmingsrecht gemeenten

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het voor de hand ligt om de randvoorwaarden die in de experimenten regionale arrangementen vmbo gehanteerd zijn, op te nemen in de definitieve regeling. Het zou volgens deze leden goed mogelijk kunnen zijn dat de experimenten zo

goed zijn verlopen *omdat* de gemeenten instemmingsrecht hadden. Zij vragen de regering te beargumenteren waarom zij meent dat dit niet het geval is.

De experimenten met de regionale arrangementen zijn zorgvuldig geëvalueerd in twee rapporten van BMC, *Regionaal perspectief* van november 2005 en *Regionaal perspectief vervolgd* van november 2006. Uit die rapporten blijkt dat bij 3 van de 30 arrangementen de gemeente een erg stimulerende rol heeft gehad bij het tot stand komen van het arrangement. De grotere gemeenten hadden vaak de rol van procesbegeleider. Dat ging duidelijk uit boven de formele rol zoals voorgeschreven in de beleidsregel regionale arrangementen, die beperkt was tot het verlenen van instemming ten aanzien van de huisvestingsgevolgen. Anders gezegd: het afschaffen van de formele instemmingsbevoegdheid staat aan het vervullen van de rol van procesbegeleider niet in de weg. Het succes van de arrangementen is volgens BMC met name daaruit te verklaren dat er weinig beperkende regels waren en dat schoolbesturen zelf een procesbegeleider konden kiezen: hetzij de provincie, hetzij de gemeente, hetzij een deskundige derde. Ik deel deze conclusie.

Ook constateerde BMC, dat er steeds vaker sprake is van arrangementen die (bijna) geen huisvestingsgevolgen hebben.

De leden van de fracties van PvdA en VVD zijn van mening dat de gemeenten ook iets te zeggen moeten hebben over de bekostiging van de huisvesting, zolang het huisvestingsbudget nog niet rechtstreeks bij de scholen is neergelegd en de gemeenten verantwoordelijk zijn voor de bekostiging van de huisvesting. Deze leden hebben de regering gevraagd nog eens te onderbouwen waarom zij deze mening niet is toegedaan. Met deze leden ben ik het eens dat de gemeenten iets te zeggen moeten hebben over de bekostiging van de huisvesting. Dat is ook het geval. De gemeentelijke betrokkenheid begint bij het op overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen over het RPO. Verder stelt de gemeente haar huisvestingsverordening vast. Die verordening is bepalend voor de vergoeding per vierkante meter bij uitbreiding of nieuwbouw en het aantal vierkante meters per leerling per schoolsoort, waarbij overigens wel moet worden voldaan aan de minimumwaarden van het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO. Gemeenten hebben ook invloed op de bekostiging van de huisvesting door de vijfjaarstermijn voor realisatie van de huisvesting bij verplaatsing en nieuwe nevenvestigingen, alsmede door de weigeringsgronden in artikel 76k WVO. Ik wijs tot slot op de bevoegdheid van de gemeente om jaarlijks een begrotingsplafond voor huisvestingsvoorzieningen vast te stellen (artikel 76d WVO). Bij een structurele wettelijke regeling past het niet dat de gemeente instemmingsrecht heeft bij wijzigingen van het onderwijsaanbod binnen een RPO. Immers, er is weinig verschil tussen het oprichten van een school, waarvoor geen instemmingsrecht gold en gaat gelden en het stichten van een nieuwe nevenvestiging. In beide gevallen volgen het schoolbestuur en de gemeente daarbij de vraag van de ouders.

Uitsluiting van een RPO

De leden van de PvdA-fractie achten de opheffing van afdelingen (van een school die wordt uitgesloten van een nieuw RPO) een zeer zware consequentie, waartegen wat hen betreft beroep open zou moeten staan. Het is immers in principe mogelijk dat 65 procent van de schoolbesturen in een bepaalde regio de dienst uitmaakt. Zij vragen of de regering dit (theoretische) risico erkent en hoe de benadeelde schoolbesturen zich in een dergelijke situatie kunnen verweren.

Het is inderdaad denkbaar dat de overige schoolbesturen de samenwerking kunnen voortzetten, indien zij – eventueel na toetreding van een

andere school – nog ten minste 60 procent van de leerlingen en 65 procent van de schoolbesturen in de gemeente vertegenwoordigen. Als de bekostiging van een vbo-afdeling van een school wordt stopgezet, kan het schoolbestuur daartegen bezwaar en beroep instellen (leerlingverlies kan in die procedures echter geen rol spelen, zoals reeds aangegeven in de memorie van antwoord). Een schoolbestuur dat niet meer meedoet aan een RPO en zich benadeeld voelt, heeft voorts de mogelijkheid om in bezwaar en beroep te gaan tegen een uitbreiding van het onderwijsaanbod van de scholen die deelnemen aan een nieuw RPO. Bij een leerlingverlies van meer dan 10 procent op een van de vestigingen van de school zal dat bezwaar en beroep stand houden (artikel 72, zesde lid).

De stopzetting van bekostiging van vbo-afdelingen dient wel in een breder perspectief te worden gezien. De opheffing van een of enkele vbo-afdelingen zal slechts in zeer uitzonderlijke gevallen leiden tot meer dan 10 procent leerlingverlies bij een school. In de tweede plaats worden alle andere rechten die een schoolbestuur kan ontnemen aan een RPO (verplaatsing, nevenvestiging, afsplitsing, afsluitend onderwijs op nevenvestiging en gemengde leerweg), niet geraakt door het aflopen van het RPO. Tot slot zal de school die de vbo-afdeling door het aflopen van het RPO verliest, in sommige gevallen in staat zijn om deze afdeling via de procedure van artikel 68 WVO toch weer toe te voegen aan het onderwijsaanbod.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering de volgende zin uit de memorie van antwoord nader te verklaren: «De maatregel van beëindiging van bekostiging is erop gericht te voorkomen dat de samenwerking voor het bestuur van een school slechts een middel is om het onderwijsaanbod uit te breiden en er daarna niets meer mee te doen».

De aangehaalde zin uit de memorie van antwoord brengt tot uitdrukking dat het wetsvoorstel een zo duurzaam mogelijke samenwerking tussen schoolbesturen in de regio beoogt. Door de koppeling tussen de afloop van het RPO en het wegvallen van de bekostiging van vbo-afdelingen, worden schoolbesturen gestimuleerd om de samenwerking ook na de eerste vijf jaar te continueren.

Bestuurskracht scholen

De leden van de fractie van de PvdA konden de opmerking van de regering dat de eis van volledige rechtsbevoegdheid een waarborg vormt voor de financiële degelijkheid van de school niet plaatsen. Is het niet zo dat financiële ondeugdelijkheid zich regelmatig voordoet, ook onder schoolbesturen met volledige rechtsbevoegdheid, zo vragen deze leden.

Het is juist dat financiële ondeugdelijkheid zich ook bij schoolbesturen met volledige rechtsbevoegdheid kan voordoen en ook heeft voorgedaan. Dit neemt echter niet weg dat de bepaling in artikel 49 WVO dat bijzondere scholen onder het bestuur staan van een rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, van groot belang is voor de financiële degelijkheid van de school. Door de eis van rechtspersoonlijkheid (met volledige rechtsbevoegdheid) zijn het vermogen van de school en het persoonlijk vermogen van de schoolbestuurders van elkaar gescheiden. Hierdoor wordt de financiële positie van de school niet geraakt door eventuele financiële problemen van de bestuurders. Ook kan het handelen van het schoolbestuur worden getoetst aan de statuten, die bij notariële akte moeten worden vastgesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het niet juist een knelpunt is dat financiële ondeugdelijkheid het *enige* criterium is waarop de staatssecretaris kan ingrijpen en dat gebrekkige kwaliteit hiertoe geen mogelijkheid biedt. Deze leden vragen voorts hoe de regering aankijkt tegen de

situatie dat niet alleen overheidsgelden ondoelmatig besteed worden, maar dat bovenal grote aantallen kinderen hiervan de dupe zijn. Waar het gaat om financiële ondeugdelijkheid, is het voor de regering uiteraard niet acceptabel dat leerlingen daarvan de dupe zijn. Daarom wordt er ook ingegrepen wanneer financieel wanbeheer aan het licht komt. Financiële ondeugdelijkheid is niet de enige criterium waarop de regering kan ingrijpen. Bekostigingssancties kunnen getroffen worden ingeval het bevoegd gezag in strijd handelt met het bepaalde bij of krachtens de WVO (artikel 104 WVO). Niet alleen tekortkomingen op financieel terrein kunnen dus aanleiding vormen voor bekostigingsmaatregelen; de bepaling is algemeen geformuleerd. Waar het gaat om de kwaliteit van het onderwijs, zijn er eveneens mogelijkheden om in te grijpen. Op grond van artikel 104a WVO kunnen maatregelen getroffen worden indien de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet. De inspanningen leiden veelal snel tot verbetering.

Deze leden vragen voorts hoe de regering aankijkt tegen de gedachte dat «te blijken» bestuurskracht een voorwaarde vormt voor bekostiging. De huidige wetgeving kent randvoorwaarden op het terrein van bekostiging, de onderwijskwaliteit en de medezeggenschap, waaraan het bevoegd gezag zal moeten voldoen vanaf het moment dat de school van start gaat. Er zijn instrumenten om bij te sturen of zonodig in te grijpen. Het wetsvoorstel goed bestuur beoogt dit instrumentarium nog uit te breiden. Daarmee zullen er mijns inziens voldoende randvoorwaarden aan de bestuurskracht worden gesteld.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. van Bijsterveldt-Vliegenthart