

## **Wetsvoorstel planningsvrijheid vo**

Nr. 20060394/888

Onderwijsraad  
Nassaulaan 6  
2514 JS Den Haag  
e-mail: [secretariaat@onderwijsraad.nl](mailto:secretariaat@onderwijsraad.nl)  
070 – 310 00 000 of via de website: [www.onderwijsraad.nl](http://www.onderwijsraad.nl)



ONS KENMERK  
20060394/888

UW KENMERK

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM  
Den Haag, 30 november 2006

ONDERWERP  
Advies *Wetsvoorstel planning VO*

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven  
Postbus 16375  
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de Minister,

Bij brief van 10 november j.l. vroeg u de raad met spoed te adviseren over de vergroting van scholen bij de voorzieningenplanning in het voorgezet onderwijs.

Met genoegen biedt hij u hierbij het advies aan. De raad ziet zeker kansen in de figuur van de regionale overeenkomsten. Tegelijkertijd bevat de voorgestelde systematiek nog een aantal onzekerheden over de precieze uitwerking. Met name als het gaat over besluiten ten aanzien van verplaatsing, uitbreiding enzovoort. Bij het havo/vwo ziet de raad in plaats van wetswijziging, meer voordelen in een lerende aanpak in de vorm van een experimentele beleidsregeling.

Een rol van de Minister in de voorzieningenplanning acht de raad vanuit grondwettelijk en doelmatigheidsoogpunt onontbeerlijk. Tevens dient een zekere inbreng van de gemeente en een faciliterende rol van de provincie verzekerd te zijn.

Namens de Onderwijsraad,

Prof.dr. A.M.L. van Wieringen  
Voorzitter

Drs. A. van der Rest  
Secretaris

**ONDERWIJS** raad

NASSAULAAN 6  
2514 JS DEN HAAG  
TELEFOON 070 310 00 00  
FAX 070 356 14 74  
E-MAIL [SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL](mailto:SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL)  
WEBSITE [WWW.ONDERWIJSRAAD.NL](http://WWW.ONDERWIJSRAAD.NL)



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding voor het Wetsvoorstel planningsvrijheid vo	7
1.2	Adviesvraag	8
1.3	Over dit advies	8
<b>2</b>	<b>Beoordeling van het wetsvoorstel</b>	<b>9</b>
2.1	Beoordelingscriteria	9
2.2	Algemene opvattingen	10
2.3	Praktisch functioneren nieuwe stelsel en bereiken doelstellingen	10
2.4	Positie en rol Minister	13
2.5	Samenloop met huisvestingsbesluiten	14
2.6	Positie kleine besturen/kleine richtingen	16
2.7	Rechtsbeschermingsaspecten	17
<b>3</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>21</b>
3.1	Conclusie: potentiële kansen, maar ook veel onzekerheden	21
3.2	Aanbevelingen	24
	<b>Afkortingen</b>	<b>28</b>
	<b>Geraadpleegde externe deskundigen</b>	<b>29</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>30</b>
	<b>Bijlage 1 : Adviesvraag</b>	<b>31</b>
	<b>Bijlage 2: Huidige planningskader en wetsvoorstel</b>	<b>33</b>
B2.1	Stichtingsprocedure volgens artikel 65 WVO	34
B2.2	Omzetting, splitsing en verplaatsing van scholen ex artikel 75 WVO	34
B2.3	Enkele knelpunten in het huidige planningsstelsel	35
B2.4	Ervaringen met regionale arrangementen vmbo	37
B2.5	Hoofdpijnen wetsvoorstel	39
B2.6	Stichtingsbeslissing aan de Minister, geen dislocaties meer	40
B2.7	Nieuw instrument: de samenwerkingsovereenkomst	41
	<b>Literatuur bij bijlage 2</b>	<b>44</b>



# 1 Inleiding

**De minister van OCW heeft de Onderwijsraad gevraagd te adviseren over een nieuwe opzet van de planning van onderwijsvoorzieningen in het voortgezet onderwijs. Na een korte uiteenzetting over de verschillen ten opzichte van het huidige systeem bespreekt dit advies enkele prangende punten in het wetsvoorstel. Het advies besluit met enkele aanbevelingen.**

**Dit hoofdstuk schetst kort de aanleiding, de adviesvraag, de aanpak en een leeswijzer.**

## 1.1 Aanleiding voor het Wetsvoorstel planningsvrijheid vo

Op 12 juni 2002 is de Tweede Kamer akkoord gegaan met de beleidsnotitie *Planningsvrijheid in het vmbo* van 3 april 2002. Op basis van die notitie zijn regionale arrangementen mogelijk gemaakt met als doel een betere afstemming van het vmbo-aanbod (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) in de regio op de leerling, het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt. Dit vooruitlopend op een aanpassing van de WVO (Wet op het voortgezet onderwijs). De ervaringen bij de regionale arrangementen zouden mede bepalend zijn voor de definitieve vormgeving van het wettelijke kader.

Op 10 juni 2003 is de Kamer geïnformeerd over de inhoud van het advies van de werkgroep Planningsvrijheid *Ruimte voor Scholen*. Belangrijkste punt uit dat advies is dat de regiovisie een centrale rol dient te spelen bij het opstellen van een regionaal arrangement. Een wettelijke regeling van de regionale arrangementen werd niet nodig geacht.

Op basis van dat advies is besloten de goede praktijken te verzamelen over de vorm en inhoud van de regiovisie. Dat heeft geleid tot het rapport *De regiovisie nader bekeken* van de Begeleidingscommissie regiovisie, dat is toegestuurd aan de Kamer met de begeleidende brief van 26 januari 2004. Dat rapport heeft nieuw te vormen regionale arrangementen een goede ondersteuning geboden. Ook levert het belangrijke bouwstenen voor wetgeving. Er is echter afgezien van aparte wetgeving voor regionale arrangementen omdat inmiddels een bredere verkenning naar planningsvrijheid in het voortgezet onderwijs was gestart (in de tweede helft van 2003). Daarin is de uitwerking van de regionale arrangementen meegenomen.

De voornemens zijn op hoofdlijnen in eerste instantie neergelegd in een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 december 2003.<sup>1</sup> Bij de bespreking van die brief tijdens een algemeen overleg op 17 december 2003 is een nadere uitwerking toegezegd in de vorm van een uitwerkingsnotitie. De *Uitwerkingsnotitie grotere planningsvrijheid VO* (hierna te noemen: de *Uitwerkingsnotitie*) is de Kamer toegestuurd op 16 februari 2005.<sup>2</sup> Het voorliggende wetsvoorstel vormt de concrete uitwerking van die notitie.

---

<sup>1</sup> TK 2003-2004, 28 504, nr. 12.

<sup>2</sup> TK 2004-2005, 28 504, nr. 17.

## **1.2 Adviesvraag**

De adviesvraag van de minister is bijgevoegd in bijlage 1 bij dit advies.

## **1.3 Over dit advies**

### *Aanpak*

Naast bestudering van bestaande regelgeving en van praktijkvoorbeelden zijn er gesprekken gevoerd met enkele planningsdeskundigen. Tevens zijn er telefonische interviews afgenomen met enkele schoolbesturen, gericht op de vraag wat de verwachtingen zijn bij implementatie van het voorstel. Voor de lijst van de geraadpleegde personen zij verwezen naar de lijst achterin het advies.

### *Leeswijzer*

Hoofdstuk 2 bevat de beoordeling van het wetsvoorstel aan de hand van een aantal principiële en praktische criteria. In hoofdstuk 3 volgen de conclusie en een aantal concrete aanbevelingen.

Bijlage 2 beschrijft beknopt het huidige planningskader en de voorwaarden voor de regionale arrangementen vmbo. Ook de ervaringen en evaluaties van die arrangementen komen aan bod. Vervolgens wordt ingegaan op de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Belangrijkste punten zijn dat het ministerie geheel verantwoordelijk wordt voor de stichting van scholen en dat de planning van de bestaande voorzieningen in het voortgezet onderwijs (verplaatsing, uitbreiding of toevoeging van een vestiging) voortaan verloopt via samenwerkingsovereenkomsten

## 2 Beoordeling van het wetsvoorstel

**Dit hoofdstuk behandelt de vijf belangrijkste discussiepunten die het wetsvoorstel oproept. Ten eerste kijken we naar de gevolgen voor de praktijk (is het doelmatig en werkbaar?). Ten tweede is de principiële positie van de Minister in het kader van de doelmatigheid en kwaliteit in de verdeling van voorzieningen aan de orde. Ten derde staat de positie van gemeenten in het kader van de huisvesting centraal. Ten vierde worden de gevolgen voor de positie van kleine besturen en kleine richtingen beschreven. Tot slot plaatsen we enkele juridische kanttekeningen, met name rond de rechtsbescherming bij besluiten gerelateerd aan de samenwerkingsovereenkomst. Eerst gaat de raad echter nog in op de beoordelingscriteria die hij hanteert en zijn eerdere opvattingen over dit vraagstuk.**

### 2.1 Beoordelingscriteria

De volgende criteria voor een nieuw passend stelsel werden door het algemeen overleg van de Vaste Kamercommissie voor Onderwijs van 17 december 2003 naar voren gebracht:

- het onderwijsaanbod dient beter aan te sluiten op de wensen van (leerplichtige) leerlingen en hun ouders, het vervolgonderwijs en de arbeidsmarkt;
- de intentie is dat het aanbod doelmatig is, (fiets)bereikbaar voor de leerling en dat wordt voldaan aan de (grond)wettelijke verplichting te voorzien in voldoende openbaar onderwijs;
- ouders houden hun huidige vrijheid om het onderwijs te stichten naar de verlangde richting;
- de voorzieningenplanning stimuleert de mogelijkheid voor scholen om maatwerk te bieden en onderwijskundige vernieuwing tot stand te brengen;
- de administratieve lasten van de scholen (en het ministerie) worden verminderd, het aantal aanvragen wordt teruggebracht c.q. de autonomie van de scholen wordt vergroot, de regelgeving wordt transparanter en eenvoudiger;
- de huidige hindermacht van scholen wordt verkleind, rekening houdend met de continuïteit van het bestaande aanbod; en
- de kosten van de gemeenten voor huisvesting mogen als gevolg van deze veranderingen niet stijgen.

De belangrijke ijkpunten voor de raad bij de beoordeling van dit wetsvoorstel zijn:

- de mate waarin het wetsvoorstel past binnen eerdere aanbevelingen van de raad over schaalgrootte, degelijk onderwijsbestuur, autonomie en deregulering;
- de praktische werkzaamheid en doeltreffendheid: is er meer flexibiliteit in het systeem, zijn er minder administratieve lasten voor het bevoegd gezag en levert het wat op voor leerlingen;
- de rol van de Minister, gegeven zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, doelmatigheid, toegankelijkheid, sociale cohesie en keuzevrijheid binnen het stelsel;
- de mate waarin er samenhang is met de huisvestingsbesluiten, gezien de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de onderwijshuisvesting;

- de positie van kleine besturen en kleine richtingen: hebben scholen voldoende ruimte om niet gedwongen te participeren in een samenwerkingsovereenkomst; en
- de rechtsbescherming in het kader van de samenwerkingsovereenkomst: het ene ingewikkelde systeem moet niet ingeruild worden voor een ander complex systeem met grote rechtsonzekerheid.

De lessen uit de vmbo-arrangementen en vergelijkbare operaties in andere sectoren moeten bij deze punten worden meegenomen.

## 2.2 Algemene opvattingen

In het advies *Variëteit in schaal* (2005) pleit de raad voor betere mogelijkheden voor het creëren van (kleinschalige) nevenvestigingen, die onder het huidige regime nauwelijks van de grond komen.<sup>3</sup> De regelgeving zou de mogelijkheid moeten bieden op maat onderwijs aan te bieden en kleinschaliger te organiseren; een aanbeveling die al eerder ter sprake kwam in de verkenning *Bureaucratisering in het onderwijs* (2004) en in het advies *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen* (2004). Het wetsvoorstel sluit op deze aanbeveling aan: scholen krijgen meer vrijheid het onderwijsaanbod in hun regio zelf te regelen. De introductie van de samenwerkingsovereenkomst die door ten minste twee schoolbesturen moet worden ondertekend, voorkomt in principe monopolievorming. De raad is niet op voorhand tegen elke (bestuurlijke) schaalvergroting, maar vindt het wel belangrijk dat er in ieder geval keuzevrijheid blijft bestaan voor ouders en leerlingen. Overigens geeft de raad in het advies *Variëteit in schaal* aan, dat bestuurlijke samenwerking niet alleen geografisch van karakter zou hoeven zijn. Ook samenwerking tussen scholen met eenzelfde denominatie, onderwijsconcept of doelgroep is mogelijk. Het wetsvoorstel gaat daarentegen uit van een sterk geografische benadering: de locatie van de te verplaatsen school of afdeling is uitgangspunt voor het samenwerkingsverband. Naar de mening van de raad kunnen samenwerkingsverbanden ook om andere redenen tot stand komen.

Het wetsvoorstel past volgens de raad in de lijn om schoolbesturen meer autonomie te verlenen en met minder regels te confronteren. Governance is volgens de raad een vervolg op het beleid van deregulering en autonomievergroting. Governance kan gezien worden als het bereiken van een optimale deling en verdeling van bevoegdheden in de onderwijsorganisatie.<sup>4</sup> Eén van de uitgangspunten daarbij is dat bestuurlijke relaties gebaseerd zijn op wederkerigheid en duurzaamheid. Alle belanghebbenden moeten er beter van worden. Op dit uitgangspunt sluit het wetsvoorstel in principe aan, omdat door de voorwaarden van de samenwerkingsovereenkomst de verschillende partijen in positie gebracht worden. Wel zijn hierbij enige kanttekeningen te plaatsen, die in de volgende paragrafen aan bod komen.

## 2.3 Praktisch functioneren nieuwe stelsel en bereiken doelstellingen

Zowel in de politiek als in het veld is een zekere overeenstemming dat het huidige centrale planningsstelsel de nodige gebreken vertoont. De ervaringen met de gesloten regionale arrangementen vmbo zijn over het algemeen positief: er is meer flexibiliteit in de mogelijkheden om onderwijs passend af te stemmen op de behoeften. Het is niet realistisch te veronderstellen dat door dit wetsvoorstel schoolbesturen in grote aantallen hun havo-vwo-afdelingen zullen verschuiven en uitrusten. Dit komt ook omdat bepaald is dat havo en vwo in de bovenbouw alle profielen moeten blijven aanbieden. Havo-vwo-scholen

<sup>3</sup> Onderwijsraad, 2005.

<sup>4</sup> Onderwijsraad, 2006.

zullen daarom voldoende leerlingen moeten hebben. Deze bepaling voorkomt in principe dat er al te kleine vestigingen met slechts één profiel ontstaan. In een verkenning *Breed of smal opleiden* (werktitel) zal de raad in 2007 op de functionaliteit van deze huidige veronderstelling ingaan.

De praktische uitvoerbaarheid van het stelsel zal, zo wijzen de ervaringen bij de arrangementen in het vmbo uit, afhangen van de samenwerkingsgezindheid in de desbetreffende regio, de machtsverhoudingen, de wijze waarop het aanbod over diverse schoolbesturen is verspreid en de huisvestingssituatie. Er zijn voorbeelden te noemen, zeker wanneer er sprake is van leerlingengroei door bijvoorbeeld de bouw van nieuwe wijken, waar tot 'win-winafspraken' gekomen kan worden.<sup>5</sup> Wanneer echter sommige scholen minder belang hebben bij het bereiken van een gezamenlijk resultaat, dan kunnen zij de initiatieven van anderen frustreren door een passieve houding aan te nemen. Verder blijkt uit de tot nu toe afgesloten arrangementen, dat regionale samenwerking sneller tot resultaten leidt wanneer het aanbod uitgebreid kan worden dan wanneer er sprake is van vermindering van onderwijsaanbod. Verdelen van extra ruimte gaat over het algemeen soepeler dan het toedelen van schaarste, resulterend in het opheffen van afdelingen.

#### **Verwachtingen schoolbesturen: kansen, maar ook risico's**

De raad heeft telefonisch enkele schoolbesturen bevestigd over het wetsvoorstel. Er is met grote en kleine besturen gesproken, zowel uit het bijzonder als uit het openbaar onderwijs. Over het algemeen is men redelijk positief over de voorgestelde vernieuwingen zoals die eerder in de uitwerkingsnotitie zijn geschetst. De voorgestelde planningsvrijheid past bij een grotere autonomie voor scholen. Schoolbesturen zijn zelf goed in staat om keuzes te maken om al dan niet vestigingen te openen. Kleine afdelingen zijn niet rendabel, kunnen met moeite alle profielen vullen en kunnen geen extra keuzevakken aanbieden.

Schoolbesturen verwachten echter niet dat de administratieve last vermindert. Misschien wel bij het ministerie, maar niet bij de schoolbesturen die meer moeten gaan overleggen en regelen. Het succes van de samenwerkingsovereenkomst hangt verder sterk af van de situatie in de regio. Scholen in krimpende regio's kunnen de pijn verdelen, scholen in groei regio's pikken allemaal hun graantje mee. Alleen waar de concurrentieverhoudingen scheef zijn, voorzien de besturen mogelijke problemen. Enkele éénpitters vrezen dat zij door het wetsvoorstel minder beschermd zullen worden, mede omdat de 10%-grens van het schoolsoortniveau naar het vestigingsniveau verplaatst wordt. Verschillende schoolbesturen wijzen erop dat havo-vwo meer status geeft dan vmbo (mavo), waardoor de concurrentie sterker zal zijn en scholen er meer op gebrand zijn een dergelijke vestiging te openen. Zo openen in een aantal vinex-wijken schoolbesturen eerder havo-vwo-scholen of nevenvestigingen dan locaties voor vmbo of mavo.

Het systeem en de criteria van de regionale arrangementen voor het vmbo lijken klakkeloos op havo-vwo overgezet. Het gaat hier echter om onderwijsvormen zonder regionale component. Verplicht overleg met bedrijfsleven en een rol voor de provincie lijken voor de praktijk van havo en vwo nauwelijks aan de orde. Veeleer ligt hier een landsdelige/landelijke rol van het hoger onderwijs voor de hand. Op dit vlak is echter geen overleg voorgeschreven.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld het gesloten arrangement in de regio Overbetuwe; Kenniscentrum beroepsonderwijs arbeidsmarkt, 2004.

### **Ervaringen in het hbo**

Naast de ervaringen met de regionale arrangementen vmbo is het volgens de raad ook van belang te kijken naar de ervaringen met de grotere programmeringsvrijheid van het onderwijsaanbod in het hbo (hoger beroepsonderwijs). Het Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan in 2000 introduceerde een zekere zelfregie. Nieuwe opleidingen moesten centraal aangemeld worden en hierover diende afstemmend overleg gevoerd te worden met andere instellingen. Indien overeenstemming uitbleef moest een door de HBO-raad ingestelde arbitragecommissie tot een (niet-bindende) uitspraak komen. Positief was dat door intensievere contacten er initiatieven kwamen tot samenwerking buiten het opleidingsaanbod. De beoordelingscriteria waren echter ondoorzichtig en er was strategisch gedrag van gesprekspartners tijdens het afstemmingsoverleg. In het afstemmingsoverleg kwam de doelmatigheidsvraag onvoldoende aan de orde, omdat de hogescholen voor een dilemma stonden: gelijktijdig verantwoordelijk voor de eigen instelling en voor het geheel van de voorzieningen, terwijl deze met elkaar in conflict kunnen zijn.

De zelfregieprocedure heeft mede geleid tot schaalvergroting op bestuurlijk niveau, aldus het evaluatierapport. Daarnaast vond er een verdunning plaats door opleidingen op meerdere vestigingen aan te bieden. Doordat het aantal nevenvestigingen ook is toegenomen leidde dit tot een afname van het aantal studenten per opleiding. Dit experiment heeft – mede daardoor – geen vervolg gekregen.

*Bron: Asje van Dijk, Huurdeman, Van Petersen, 2001*

Een struikelpunt in de uitwerking zou het gezamenlijke organiserende en beleidsvoerende vermogen van de regionale spelers kunnen zijn. De kwaliteit van de overeenkomst begint bij degenen die ondertekenaars. Zeker als het samenwerkingsverband zich over meerdere gemeenten uitstrekt is sprake van een complex bestuurlijk proces, dat in geen geval eindigt als de overeenkomst eenmaal is gesloten.

Doordat het werkingsgebied niet is afgebakend, is het de vraag in hoeverre er afstemming kan plaatsvinden met betrekking tot de verschillende afspraken in verschillende werkingsgebieden; de regie is beperkt tot het bereik van de overeenkomsten. Daarmee kunnen aspecten van doelmatigheid, kwaliteit, maar wellicht ook keuzevrijheid van ouders bij de voorzieningenplanning in gevaar komen.

Het strategisch gedrag dat zich bij de vmbo-arrangementen manifesteert kan zich ook voordoen in het voorgestelde systeem, bijvoorbeeld via het (vormvrije) van kleur verschieven van scholen. Daardoor kunnen bepaalde richtingen uit de markt gedrukt worden.

### **Fictief voorbeeld**

Een vmbo-school in Amsterdam-Rivierenbuurt trekt een groeiend aantal leerlingen vanuit Amsterdam-Oost. Vanwege deze groeiende vraag wil zij graag verplaatsen naar deze regio. Hiertoe moet zij in overleg treden met scholen in de omgeving. Iedere school in de regio heeft echter om uiteenlopende redenen besloten niet samen te werken met de desbetreffende school. Vanuit deze impasse in het overleg is geen uitweg mogelijk onder het voorgestelde stelsel.

De raad concludeert dat in principe het stelsel kan leiden tot meer flexibiliteit en meer autonomie van partijen, gezien de toch redelijk succesvolle regionale arrangementen in het vmbo. Het is echter onduidelijk of die conclusie voor het *hele* voortgezet onderwijs geldt. Deze twijfel treft met name de verplaatsing van vestigingen voor vwo en havo; gezien eerdere geschiedenissen rond verplaatsingen van dit type is moeilijk voor te stellen waarom door middel van samenwerkingsovereenkomsten besluiten gemakkelijker en

sneller genomen zouden kunnen worden. Het is moeilijk voor te stellen hoe het algemeen belang van goede voorzieningen in de regio kan worden gecombineerd met concurrentiekracht ten aanzien van de eigen (met name havo-vwo-) scholen.

Een verdere complicatie is dat niet duidelijk is in welke mate het huisvestingstraject parallel loopt; verder kunnen de verschillende rechtsgangen bij de samenwerkingsovereenkomst voor problemen zorgen (zie hierna).

De hindermacht van omliggende scholen die niet meedoen wordt beperkter, doordat nu 10% verlies per vestiging moet worden aangetoond. Erg logisch lijkt dit niet, omdat de overlap of overstap van leerlingen niet in de vestiging als zodanig zit, maar in de schoolsoort. Een toename van het aantal vestigingen is daardoor denkbaar.

#### **Fictief voorbeeld**

Een bijzonder gymnasium met een vestiging in Ede wil graag een dependance openen in Barneveld. Hiertoe gaat het bestuur van het gymnasium een samenwerkingsovereenkomst aan met het bestuur van een openbare vmbo in Barneveld. Doordat het plaatselijke bijzondere gymnasiale onderwijs in Barneveld onderdeel is van een vestiging voor vmbo-havo-vwo, wordt de 10%-norm (meer dan 10% leerlingenverlies) niet gehaald. Het gevolg is echter wel dat op de bestaande scholengemeenschap het bestaande gymnasiale onderwijs in de daarop volgende jaren leegloopt.

Aan de andere kant moet ook worden toegegeven dat het wetsvoorstel geen mogelijkheden biedt voor regionale overeenkomsten ten aanzien van voorzieningen in de verticale lijn, bijvoorbeeld in de vorm van verticale scholengemeenschappen (behalve waar groen onderwijs bij is betrokken). Een optie die overigens het overwegen zeker waard is.

Bij AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) zijn er afwijkende voorschriften ten aanzien van genoemde gemeenschappen (artikel 75m van het nieuwe Wetsvoorstel voortgezet onderwijs, hierna te noemen NWVO). Concluderend is dus de vraag of het beoogde maatwerk en de vernieuwing van onderwijsaanbod worden bereikt.

De raad verwijst ten overvloede naar artikel 25 WVO, waarbij op grond van de 'bijzondere inrichting' van de school kan worden afgeweken van voorschriften zoals de inrichting van de afdelingen vbo (voorbereidend beroepsonderwijs). Deze bepaling biedt dus al een zekere ruimte om te experimenteren met het onderwijsaanbod. Hoewel dit artikel met name betrekking heeft op bijzondere methodieken als montessori en dalton, kan het een grondslag bieden voor experimenten in ruimere zin, zoals een havo-klas verbonden aan een vmbo-mavo-vestiging.

## **2.4 Positie en rol Minister**

### *Rolverdeling*

De belangrijkste 'spelverdeler' als het gaat om de planning in het voortgezet onderwijs, de Minister, valt weg voor zover het gaat om verplaatsing, uitbreiding en toevoeging van afdelingen. Dit wordt overgelaten aan gedecentraliseerde besluitvorming. Niet langer een vaste set van publiekrechtelijke (beleids)regels bepaalt de bewegingen in het stelsel, maar de machtsverhoudingen en de uitkomsten van onderhandelingen in een bepaald gebied: de regels van het privaatrechtelijke overeenkomstenrecht normeren de onderhandelingen. Formeel is het nog mogelijk om niet regionaal te onderhandelen; feitelijk is – door de hoogte van de stichtingsnormen – verplaatsen zonder overleg niet mogelijk.

Zoontjes en Frissen stellen dat deze regionalisering van de besluitvorming rondom het stichten van een school in de bestaande verhoudingen een precare zaak is.<sup>6</sup> Er is immers geen enkele reden om te verwachten dat door het simpel wegstrepen van de bestuurlijke betrokkenheid van de Minister scholen het eerder eens met elkaar zullen kunnen worden in de regio in situaties waarin het om hun voortbestaan gaat. Het is uiteindelijk de vraag of in het nieuwe stelsel een bestuurlijke arbiter op centraal niveau gemist kan worden; met name kan dit opgaan bij verplaatsing van (aantrekkelijke) havo-vwo-vestigingen, waar geen 'uitruil' van afdelingen kan plaatsvinden zoals in het vmbo.

De vraag is of door de verbinding van onderwijsprogrammatische (onderwijssoort) met institutionele aspecten (gebouwen, infrastructuur, ruimtelijke zoning) bij schoolstichting in het voortgezet onderwijs een zekere centrale regulering toch niet nodig is, nu aspecten van doelmatigheid, spreiding en bereikbaarheid altijd een belangrijke rol spelen. Dit was ook een belangrijk aspect bij het overleg in de Vaste Kamercommissie over dit onderwerp.<sup>7</sup> Ook de minister zelf vond in haar reactie op het rapport *Plannen of polderen* dat het van belang was "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."<sup>8</sup>

De regeling voorziet niet in een geschillenregeling; het zou aan partijen zelf zijn om daarvoor een voorziening te treffen. De raad sluit niet uit dat ten aanzien van besluiten rond verplaatsing of uitbreiding van havo-vwo-vestigingen er (aanzienlijk) meer geschillen zullen zijn dan over de regionale arrangementen voor het vmbo.

Een principieel punt dat de raad aan de orde stelt is of artikel 23 van de Grondwet het mogelijk maakt om bekostigingsvoorwaarden voor scholen bij privaatrechtelijke overeenkomst te regelen. Bekostigingsvoorwaarden dienen bij wet geregeld te worden. Verticale delegatie is slechts mogelijk indien de inhoudelijke normen zoals kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van de spreiding van het onderwijsaanbod worden gehandhaafd. De consequentie van het voorliggende wetsvoorstel is volgens de raad dat deze normen niet zijn gegarandeerd. Het valt eenvoudigweg niet te voorspellen of er een betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt tot stand komt, of een evenwichtige spreiding van voorzieningen die bereikbaar is voor leerlingen.

## 2.5 Samenloop met huisvestingsbesluiten

De regionale arrangementen kunnen niet tot stand komen dan na instemming door de gemeente wat betreft de huisvestingsconsequenties; deze formele rol speelt de gemeente niet in het wetsvoorstel. De besluiten over de huisvesting staan los van de totstandkoming van de samenwerkingsovereenkomsten; de samenwerkingsovereenkomsten moeten wel "de gevolgen voor de onderwijshuisvesting" in beeld brengen. De overeenkomst mag niet tot "onevenredig hoge huisvestingskosten" leiden en er moet overleg zijn met de gemeente en de desbetreffende provincie. Feitelijk wordt het systeem van het huidige, reguliere planningsstelsel daarmee gecontinueerd; nu zijn immers ook besluiten tot verplaatsing, uitbreiding enzovoort voorbehouden aan de Minister, waarna na opneming in het Plan van scholen de gemeente binnen vijf jaar voor de huisvesting moet zorgen.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Zoontjes & Frissen, 2005.

<sup>7</sup> TK 2004-2005, 28 504, nr. 19.

<sup>8</sup> TK 2003-2004, 28 504, nr. 12.

<sup>9</sup> Zie de beleidsregel Verlenging toetsingskader plan van scholen 2005-2009, VO/B&B/2005/27229.

Een grotere planningsvrijheid (en aangepaste stichtings- en opheffingsnormen) zal op termijn tot gevolg kunnen hebben dat er meer en kleinere onderwijslocaties ontstaan. Door de beoogde betere spreiding betekent dit dat gemeenten die nu geen voortgezet onderwijs binnen de gemeentegrenzen hebben, huisvestingsaanvragen kunnen verwachten en dat gemeenten waar nu wel voorzieningen voor voortgezet onderwijs aanwezig zijn, te maken gaan krijgen met dure leegstand. Het wetsvoorstel biedt, anders dan de huidige beleidsregels voor de regionale arrangementen vmbo, geen grond voor gemeenten om een beslissende stem te hebben.

Besluiten vanuit een bepaald belang van samenwerkende schoolbesturen kunnen de gemeente confronteren met onvoorziene en wellicht aanzienlijke huisvestinglasten. De stijging van de huisvestingslasten kan zich ook manifesteren door de bij overgangsrecht bepaalde maatregel dat alle dislocaties van rechtswege in nevenvestigingen worden omgezet. Hierdoor ontstaat een aanspraak krachtens het Uitvoeringsbesluit voorzieningen in de huisvesting PO/VO<sup>10</sup> waarin de minimum oppervlakenormen voor schoolsoorten zijn opgenomen, terwijl dislocaties – een term die overigens in de WVO niet voorkomt – feitelijk zijn bedoeld als noodvoorziening.

#### **Voorbeeld**

Een samenwerkingsovereenkomst voorziet in de vestiging van een nevenvestiging in een kleine gemeente. Deze gemeente is omringd door vier andere gemeenten met vier scholen voor voortgezet onderwijs. Door de nieuwe nevenvestiging ontstaat leegstand in de omringende gemeenten, terwijl de nevenvestiging door de kleine gemeente gebouwd moet worden. De desbetreffende gemeente kan niet verwijzen naar de leegstand in de omliggende gemeente. Het gevolg kan zijn het instellen van bekostigingsplafonds.

Het wetsvoorstel kan een grotere spanning tussen de belangen van de samenwerkingspartners en die van de gemeente tot gevolg hebben, met als resultaat procedures (en daardoor vertraging van de uitvoering). Open normen in de wet zoals dat de samenwerkingsovereenkomst “geen onevenredig hoge huisvestingskosten” mag veroorzaken bij de betrokken gemeenten, bieden geen soelaas voor het oplossen van die spanning. Veeleer zullen zij de onzekerheid bij partijen vergroten en zal pas na enige tijd door jurisprudentie duidelijk worden wat ‘onevenredig’ in dit verband inhoudt.

De vraag is of de voorgestane rechtsbescherming – zie hierna – soelaas biedt bij het oplossen van eventuele ontstane geschillen. Volgens de raad moeten de verschillende verantwoordelijkheden (van Rijk, provincie, schoolbesturen en gemeenten) duidelijker worden. Zoals door Zoontjes en Frissen ook al is aangegeven, is het de vraag of een onafhankelijk spelverdeler in dit opzicht gemist kan worden. Voor een soepel verloop van de procedure zal ten minste aan de betrokken gemeente een adviesrecht ten aanzien van de huisvestingsconsequenties en de regiovisie moeten worden gegeven. Daarmee kan de betrokkenheid van de gemeente in een vroegtijdig stadium worden gegarandeerd. Voor de hand ligt dat een positief advies een zekere verwachting schept bij de betrokken schoolbesturen ten aanzien van een positieve huisvestingsbeschikking. Dit werkt ook omgekeerd: een negatief advies van de gemeente speelt een belangrijke rol bij de uiteindelijke toetsing door de Minister. De provincie kan daarbij een faciliterende rol vervullen waar het gaat om de prognoses.

Tot slot, en ten overvloede, wil de raad hierbij opmerken dat meer in het algemeen planningsvrijheid lastig is te verenigen met de huidige positie van de gemeente in de huisvesting. Naar aanleiding van dit wetsvoorstel zou eigenlijk ook de discussie daarover moeten worden gestart. Enkele varianten zijn daarbij denkbaar. De eerste variant is de huidige

<sup>10</sup> Staatsblad 2000, 638.

wettelijke mogelijkheid van doordecentralisatie (art 76v WVO: een jaarlijks bedrag van de gemeente aan het schoolbestuur) breder toepassing te geven door meer voorlichting of door het versterken van de onderhandelingspositie van het schoolbestuur (onder randcondities een recht op doordecentralisatie). De tweede variant is het rechtstreeks toebedelen van de huisvestingsmiddelen aan de besturen, conform de systematiek van de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie). De derde variant is het gemeentelijk huisvestingskader richtinggevend te doen zijn voor de voorzieningenplanning.

## 2.6 Positie kleine besturen/kleine richtingen

Leidt dit wetsvoorstel tot meer fusies tussen besturen en het opslokken van kleine besturen door grote besturen? Een al eerder genoemde waarborg is dat de samenwerkingsovereenkomst tussen ten minste twee schoolbesturen ondertekend moet worden. Dat betekent dat een schoolbestuur zich niet zonder meer als monopolist kan opstellen. In de praktijk is het natuurlijk de vraag in hoeverre de grote schoolbesturen zich laten weerhouden door kleine partners in de omgeving, zeker als die partners een heel specifiek aanbod hebben dat weinig gevaar loopt door wijzigingen in de locaties. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het gereformeerd-vrijgemaakt en reformatorisch onderwijs of om de antroposofische scholen.

Om elkaar te steunen kunnen kleine schoolbesturen ook met elkaar een samenwerkingsverband vormen. Er moet daarbij natuurlijk wel wat te verplaatsen zijn. De raad vraagt hier aandacht voor de positie van de praktijkscholen; zij lijken met dit voorstel weinig winst te zullen boeken en weinig mogelijkheden te krijgen tot aansluiting.

Of het systeem evidente voor- dan wel nadelen biedt ten opzichte van de kleine richtingen, is op voorhand moeilijk te zeggen. Bij de regionale arrangementen voor het vmbo waren er op richtingsaspecten overigens geen problemen.<sup>11</sup> Kleine richtingen kunnen als 'strategische partner' een rol spelen (er is toch geen bedreiging) of juist buitengesloten worden, en daardoor wellicht minder mogelijkheden tot verplaatsing, uitbreiding of toevoeging hebben. Deze problematiek kan overigens ook andere scholen treffen; het gaat dan over de zogenoemde 'markttafscherming'.

### *Markttafscherming*

De markttafscherming kan plaatsvinden door überhaupt geen samenwerking te willen aangaan of doordat partijen kunnen weigeren nieuwkomers tot de overeenkomst toe te laten. Deze risico's kleven ook aan het systeem van regionale arrangementen in het vmbo; voor zover bekend zijn hiervan echter geen voorbeelden.

Schoolbesturen zullen vanuit verschillende motieven al dan niet bereid zijn tot samenwerking (bijvoorbeeld groei- of krimpverwachting, behoud/versterking concurrentiepositie). Het risico van markttafscherming door onredelijke drempels tegen wijziging in *bestaande* samenwerkingsovereenkomsten vraagt wellicht om een wettelijke verplichting nieuwkomers in beginsel tot de overeenkomst toe te laten. De flexibiliteit in het systeem vraagt om voorzieningen in de overeenkomst over uittreding en ontvlechting. Partijen die verandering willen, moeten niet onnodig en onredelijk aan de samenwerkingsovereenkomst vastzitten. Dit kan bijdragen aan de nodige dynamiek in het regionale onderwijsaanbod.

Een categorie scholen en schoolbesturen waaruit bezwaren te verwachten is, betreft de categoriale gymnasia. Het wetsvoorstel beoogt het opheffen van het huidige onderscheid tussen atheneum, gymnasium en lyceum. Is er voldoende leerlingenpotentieel, dan mag –

---

<sup>11</sup> Mulder, Van den Berg & Linders, 2005.

op aanvraag – een vwo-school worden gesticht. De school mag vervolgens een atheneum en een gymnasiumstroom aanbieden. Hetzelfde geldt voor de bestaande athenea en gymnasia. Door deze wijziging wordt het makkelijker om op een school met tot dusver alleen een atheneum, het onderwijsaanbod uit te breiden met een gymnasiumafdeling. Dit kan tot concurrentie voor met name de categoriale gymnasia leiden.

## 2.7 Rechtsbeschermingsaspecten

### *De samenwerkingsovereenkomst in de juridische praktijk*

De praktijk van een samenwerkingsovereenkomst kent vier fasen: de oriëntatie; het sluiten van de overeenkomst; het uitvoeren en naleven ervan; en het aflopen of ontbinden van de overeenkomst.

### *Eerste fase: de oriëntatie*

Een schoolbestuur heeft een plan gericht op verplaatsing of uitbreiding in de zin van artikel 72 lid 1 WVO. Het schoolbestuur zal hiervoor onderhandelingspartners moeten zoeken en in de regio moeten overleggen met de roc's (regionale opleidingscentra) en de aoc's (agrarische opleidingscentra), de bevoegde gezagsorganen van de overige scholen voor voortgezet onderwijs, het bedrijfsleven, de provincie of provincies en gemeente of gemeenten, en de mr (medezeggenschapsraad). Overigens zal niet alleen de mr van de school die een nevenvestiging krijgt moeten worden geraadpleegd; elke school die zich duurzaam met een andere school verbindt heeft hiervoor de mr te raadplegen (artikel 7 WMO, Wet medezeggenschap onderwijs). Het gaat hier om een adviesrecht van de mr. Verdere juridische normen die in deze fase gelden zijn die van de precontractuele verhouding. In een recent arrest<sup>12</sup> heeft de Hoge Raad bepaald dat vorderingen op grond van precontractuele verhoudingen zeer terughoudend moeten worden toegewezen. Het moet hierbij gaan om een overeenkomst waarover al vergaand onderhandeld is. Zonder een begin van onderhandelen is deze vordering niet mogelijk. Er is dan nog wel de mogelijkheid om een beroep te doen op een onrechtmatige daad, maar de kans van slagen zal gering zijn. Verder is er voor de mr de mogelijkheid om zijn zaak voor te leggen bij een commissie voor geschillen (artikel 18 en verder WMO).

### *Tweede fase: het sluiten van de overeenkomst*

Op de samenwerkingsovereenkomst zijn de privaatrechtelijke normen van boek 6 van het BW (Burgerlijk Wetboek) van toepassing. Wanneer er sprake is van een meerpartijenovereenkomst, dat wil zeggen dat meerdere besturen de overeenkomst aangaan, dan geldt de beperking van artikel 6:213 BW: dezelfde normen zijn van toepassing tenzij de aard van de overeenkomst zich hiertegen verzet. Daarnaast noemt artikel 6:72 BW nog een aantal bijzondere vereisten, zoals omvang en begrenzing van de regio, gegevens over het aanbod en gebruik van onderwijsvoorzieningen, enzovoort.

Aan elk vereiste moet worden voldaan op straffe van nietigheid in strijd met de wet (artikel 3:40 BW). Ook in dit geval is een gang naar de burgerlijke rechter mogelijk. Een schoolbestuur dat niet de kans heeft gekregen om deel te nemen (niet is uitgenodigd voor het overleg bijvoorbeeld), kan waarschijnlijk het initiatiefnemend schoolbestuur aanspreken op grond van onrechtmatige daad wegens strijd met het maatschappelijk verkeer of de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betamelijk is (artikel 6:162 BW). De rechter zal per geval moeten beoordelen of dit ook het geval is. Een deelnemend bestuur heeft ook privaatrechtelijke rechtsmiddelen in handen: er kan sprake zijn van vernietigbaarheid op grond van bedreiging, bedrog of misbruik van omstandigheden. Ook kan er sprake zijn van vernietigbaarheid op grond van dwaling, al dan niet wederzijds (artikel

<sup>12</sup> CBB/JPO, HR 12 augustus 2005, NJ 2005, 467.

6:228 BW). Verder gelden natuurlijk de normen van redelijkheid en billijkheid (artikel 6:2 BW). Een mr die niet heeft geadviseerd over het besluit van het bestuur om al dan niet mee te doen of waarvan het advies ten onrechte in de wind is geslagen, kan via een geschillencommissie zijn gelijk proberen te halen (artikel 18 en verder WMO).

#### **Geen plicht tot aangaan overeenkomst**

Het privaatrechtelijk uitgangspunt van vrije toe- of uittreding kan in sommige opzichten problematisch uitwerken. Wanneer het bestuur van een school, bijvoorbeeld bij een groeiend leerlingenaantal, een school of een afdeling wil verplaatsen maar de besturen in de omgeving werken niet mee, is er nauwelijks een mogelijkheid om tot verplaatsing over te gaan. De nieuwe wetgeving heeft voor de school niet veel meer te bieden dan de privaatrechtelijke weg van onrechtmatige daad. Deze weg is echter bijzonder smal. Er zijn geen mogelijkheden voor de school om de verplaatsing te realiseren dan door de hoge normen van de stichtingsprocedure, maar hier kan in de meeste gevallen niet aan worden voldaan.

#### *Derde fase: het uitvoeren en naleven van de overeenkomst*

In deze fase wordt de overeenkomst uitgevoerd. Logischerwijze zullen nu de meeste juridische conflicten ontstaan, doordat er verschillende (samenhangende) besluiten moeten worden genomen en de gemaakte besluiten praktische consequenties krijgen. Allereerst met betrekking tot het rondsturen van de overeenkomst. Hiertoe zijn de samenwerkende gezagsorganen verplicht op grond van het zevende lid van artikel 72 NWVO. Het niet verzenden van deze overeenkomst is een onrechtmatige daad wegens het handelen in strijd met een wettelijke plicht (artikel 6:162 BW).

Het zesde lid van ontwerp-artikel 72 bepaalt dat de beslissing tot verplaatsing, uitbreiding, enzovoort, een besluit is in de zin van artikel 1 lid 3 AWB (Algemene wet bestuursrecht). Tegen dergelijke besluiten is bezwaar mogelijk door een direct belanghebbende. De bezwaartermijn is de gebruikelijke zes weken na het bekendmaken van de overeenkomst (artikel 6:7 AWB). Hier wordt dus expliciet een administratiefrechtelijke rechtsgang geopend. Dit is gedaan, blijkens de memorie van toelichting, ter wille van de laagdrempeligheid.

Het vierde lid van artikel 72 WVO bepaalt dat een beslissing op grond van het eerste lid niet mag leiden tot meer dan 10% leerlingenverlies van een vestiging van een school of scholengemeenschap van een bevoegd gezag dat niet deelneemt in de samenwerkingsovereenkomst, tenzij dat bevoegd gezag heeft verklaard daarmee in te stemmen. Bevoegde gezagsorganen die menen schade te lijden kunnen zich beroepen op artikel 6:162 BW: onrechtmatige daad wegens het handelen in strijd met een wettelijke plicht. Lid 4a van ontwerp-artikel 72 WVO bepaalt dat een beslissing op grond van het eerste lid niet mag leiden tot onevenredig hoge huisvestigingskosten voor de betrokken gemeente. Het gaat om een afweging tussen de eventuele extra huisvestigingskosten en een eventuele verbetering van de bereikbaarheid voor leerlingen. Als deze afweging onredelijk uitvalt in het nadeel van de gemeente, kan de gemeente in bezwaar en beroep gaan. Waarschijnlijk gaat het hierbij om de bestuursrechtelijke weg zoals bedoeld in lid 5 van genoemd artikel 72 WVO.

Wanneer de overeenkomst eenmaal gesloten is, is de naleving hiervan afdwingbaar bij de burgerlijke rechter. Hiervoor gelden de bepalingen van afdeling 6 en afdeling 9 en verder van boek 6 BW. Elk van de partijen kan naleving vorderen. Partijen die niet meedoen kunnen enerzijds via onrechtmatige daad proberen uitvoering te voorkomen, anderzijds is er de mogelijkheid van bezwaar en beroep, genoemd in artikel 72 lid 5 NWVO. Er is geen extern toezicht (bijvoorbeeld via de Inspectie) op het naleven van de overeenkomst vanuit de overheid.

#### *Vierde fase: het aflopen of ontbinden van de overeenkomst*

Het einde van de overeenkomst kan op drie manieren geschieden. Ten eerste door het verstrijken van de vastgestelde termijn, in dit geval minimaal vijf jaar (artikel 109 lid 3 NWVO).<sup>13</sup> Ten tweede door het uittreden van het bestuur van de bekostigde vestiging. Ten derde door het alleen achterblijven van het bestuur van de bekostigde vestiging (dus de enige partner treedt uit de overeenkomst). Aan de beëindiging van de overeenkomst is blijkens de memorie van toelichting een afbouwregeling verbonden voor de leerlingen die op dat moment nog verbonden zijn aan de desbetreffende afdeling of school.

Het eerste geval van beëindiging kan worden opgevangen door het opnieuw aangaan van een samenwerkingsovereenkomst. De tweede casus zal in de praktijk weinig problemen geven, aangezien het bestuur alleen zichzelf hiermee raakt. Het derde genoemde geval zal veel spanning opleveren: er is sprake van wanprestatie. Wanneer verzuim is ingesteld kan bij de burgerlijk rechter nakoming of schadevergoeding worden gevorderd (artikel 6:74 BW). Naar verwachting zullen overeenkomsten veelal voor onbepaalde tijd worden aangegaan, met het oog op behoud van bekostiging. Een overeenkomst voor onbepaalde tijd kan door elk van de partijen worden beëindigd met inachtneming van de door partijen bepaalde opzegtermijn.

#### *Juridische problematiek bij het huidige wetsvoorstel*

De gekozen systematiek, waarbij zowel het BW als de AWB van toepassing zijn, is juridisch gecompliceerd. Er liggen problemen in de wettelijke bepaling om beslissingen tot verplaatsing enzovoort, aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1.3 AWB. Ten eerste is het volstrekt onduidelijk bij wie bezwaar moet worden gemaakt: het bestuur dat de vestiging verplaatst of de gezamenlijk tekenende schoolbesturen? Een tweede, fundamentele punt is echter dat de beslissing wordt getoetst door de rechter aan de hand van publiekrechtelijke normen van een goede belangenafweging gericht op een evenwichtig onderwijsaanbod enzovoort, terwijl de overeenkomst is gesloten onder de privaatrechtelijke normen van het welbegrepen eigenbelang. Het gevolg hiervan is dat een privaatrechtelijk rechtspersoon met twee petten moet functioneren. Enerzijds moet hij in concurrentie met zijn burens zijn eigen belang zo goed mogelijk behartigen; anderzijds moet hij samen met zijn burens de kwaliteit en kwantiteit van het onderwijsaanbod in het oog houden. Hiervoor is de praktijk van de zelfregie in het hbo aangehaald, waar deze spanning belemmerend werkte in het voeren van de onderhandelingen.

Een derde probleem met deze verheffing tot besluit ligt in het feit dat de gemeente een bezwaarschrift kan indienen bij het schoolbestuur dat een planningsbeslissing neemt als bedoeld in artikel 72 NWVO. Hierdoor komt een publiekrechtelijk rechtspersoon tegenover een privaatrechtelijk rechtspersoon te staan, waarbij de publiekrechtelijk rechtspersoon publiekrechtelijke bescherming vraagt tegenover een (orgaan van een) privaatrechtelijk rechtspersoon, dat voor even publiekrechtelijke bevoegdheden heeft.

De raad vindt de hybride publiek-private rechtsbescherming in het wetsvoorstel geen gelukkige keuze. De bedoelde overeenkomst is in zodanige mate publiekrechtelijk ingekapseld, dat van het gewenste privaatrechtelijke karakter weinig overblijft. Wanneer gekozen wordt voor de figuur van privaatrechtelijke overeenkomsten, zouden daaruit voortvloeiende geschillen tussen onderwijsinstellingen onderling of tussen de bevoegde gezagsorganen en de gemeente ook via de burgerlijke rechter beslecht moeten worden. Het gaat bij dergelijke geschillen om de beoordeling of beslissingen bij het aangaan, uitvoeren en ontbinden van de overeenkomst de toets van redelijkheid en billijkheid kunnen door-

---

<sup>13</sup> Dit heeft – als de raad het goed heeft begrepen – alleen betrekking op de vbo-vestigingen.

staan.<sup>14</sup> Het argument dat de publiekrechtelijke rechtsbescherming niet verloren mag gaan (om redenen van laagdrempeligheid), acht de raad niet valide wanneer principieel is gekozen voor een privaatrechtelijke setting van de onderwijsplanning. De rechtsbescherming van de belangrijkste overige belanghebbenden (met name ouders) is gewaarborgd via de gang naar de geschillencommissies voor de medezeggenschap.

Ook in het kader van de rechtsbescherming is het een logischer keuze om aan de Minister de bevoegdheid te geven de overeenkomsten te 'accrediteren'. De beslissing op aanvraag van partijen zal een besluit zijn in de zin van artikel 1:3 AWB. Op deze wijze wordt voor belanghebbenden een eenduidige bestuursrechtelijke weg geopend van bezwaar en beroep op het besluit van de Minister.

---

<sup>14</sup> Zo ook de Raad van State bij de beoordeling van het wetsvoorstel inzake de geschillenregeling WSNS, TK 1996-1997, 25 409, A, p.5.

### 3 Conclusie en aanbevelingen

**De raad concludeert dat planningsvrijheid in het voortgezet onderwijs kansen biedt; de ervaringen met de regionale arrangementen bewijzen dat. Hij heeft echter twijfels of het op dit moment noodzakelijk en verstandig is een groot deel van de planning van het voortgezet onderwijs wettelijk te regelen bij privaatrechtelijke regionale overeenkomsten, zonder een rol van de Minister. De raad ziet, alles overziende, meer in een stapsgewijze, lerende, aanpak. Tot slot van dit hoofdstuk een vijftal aanbevelingen die deze aanpak kunnen bevorderen.**

#### 3.1 Conclusie: potentiële kansen, maar ook veel onzekerheden

*Een goed uitgangspunt vraagt om een werkbare uitwerking*

Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is het systeem van de lopende regionale arrangementen vmbo, met dien verstande dat de Minister geen toetsende rol meer vervult. Dit uitgangspunt past tot op zekere hoogte binnen de autonomiegedachte van de minister: niet centraal regelen wat beter op decentraal niveau beoordeeld kan worden. Op het eerste gezicht is de overdracht van de beslissingen rond verplaatsing, uitbreiding en toevoeging van vestigingen een aantrekkelijke gedachte, ook door de grotendeels positieve ervaringen met de regionale arrangementen in het vmbo. Waar partijen in onderling overleg tot een goede verdeling van het onderwijsaanbod kunnen komen zonder onderworpen te zijn aan complexe regelgeving, moet daarvoor de ruimte zijn. In die zin bieden regionale arrangementen kansen om tot maatwerk in de regio te komen. Een strategie waarbij scholen gefaciliteerd worden als zij zich regionaal oriënteren bij herschikking van het onderwijsaanbod of verplaatsing, is een uitnodigend perspectief.

De precieze gevolgen van het voorliggende wetsvoorstel zijn in de opvatting van de raad echter in grote mate nog onvoorzien. Het veld moet ook kunnen werken met de beschikbaar gestelde wettelijke regels en instrumenten. De raad heeft daarom enkele principiële en meer praktische kanttekeningen.

*Verbetering ten opzichte van de huidige praktijk?*

Een belangrijk ijkpunt is of het voorgestelde stelsel van regionale overeenkomsten een meerwaarde biedt ten opzichte van het huidige stelsel. De aanleiding voor het nieuwe stelsel is immers grotendeels gebaseerd op de ingewikkeldheid van het huidige stelsel; het nieuwe stelsel zou daarom tot administratieve lastenverlichtingen moeten leiden en bovendien de flexibiliteit, bereikbaarheid, enzovoort, moeten waarborgen. De raad constateert dat het rapport *Plannen of polderen* het voorliggende model van samenwerkings- of regionale arrangementen niet bij voorbaat als verbetering ten opzichte van het huidige model beoordeelt.<sup>15</sup>

Er is geen absolute zekerheid te geven dat het voorgestelde stelsel een aanmerkelijke verbetering vormt ten opzichte van het huidige; beide stelsels hebben voor- en nadelen. Het is de vraag in hoeverre de praktijk de ruimte wordt gelaten onvolkomenheden gaandeweg

---

<sup>15</sup> Van den Berg & Van Kampen, 2003; zie de tabel in het rapport op p.25.

op te lossen, of dat tevoren door de wetgever toch enkele piketpalen moeten worden geslagen.

Als er een regionale samenwerkingsovereenkomst is, is dit altijd de uitkomst van een onderhandelingsproces. De vraag is of dat kwaliteit inhoudt, zeker gezien het aantal spelers dat nog niet gewend is vanuit het algemeen belang te denken. Er is een spanning tussen het algemeen belang dat gediend moet worden en de concurrentiebelangen van de eigen school. Dit speelt volgens het veld in het vmbo,<sup>16</sup> maar zal naar de mening van de raad in nog sterkere mate gelden bij beslissingen rond uitbreiding (dubbelaanbod) of verplaatsing van vestigingen voor havo-vwo. Het eigenbelang van de instelling vraagt om een strategische of wellicht zelfs opportunistische opstelling, het algemene belang vraagt om de bereidheid genereus afstand te nemen van eigen belangen om het hogere gezamenlijke doel te bereiken. De vraag is of die tegenstelling door een regiovisie overbrugd kan worden wanneer het gaat om besluiten rondom het havo-vwo. Dat zou in sommige gevallen zeer wel mogelijk zijn, indien bijvoorbeeld ook afdelingen van het vmbo erbij betrokken zijn en scholen zich willen toeleggen op die sector.

Er is geen stok achter de deur om partijen aan de onderhandelingstafel te krijgen of om juist zélf aan te schuiven bij een arrangement. Het kan zijn dat een school een gerechtvaardigd belang heeft om een nevenvestiging te starten, maar daarbij – om welke reden dan ook – gehinderd wordt door de andere scholen in de omgeving. De enige mogelijkheid zou de rechter zijn, maar het is de vraag of deze de aangewezen instantie is om zulke afwegingen te maken.

In de eindrapportage van de klankbordgroep kwam naar voren dat scholen het essentieel vinden dat het stelsel gebaseerd is op gelijkberechtiging en transparantie en beschikt over een externe beroepsinstantie.<sup>17</sup> Op deze instantie kan een beroep worden gedaan wanneer landelijke regelgeving niet langer als terugvaloptie dienst doet, maar de regionale planning voor scholen de enige weg is naar verplaatsing, omzetting en dergelijke. De vraag is dan wel wat bij een dergelijke vormgeving nog de meerwaarde van regionaal overleg is ten opzichte van een landelijk stelsel van criteria. Het stelsel kan dermate ingewikkeld worden, dat er uiteindelijk geen vermindering van administratieve lasten of grotere toegankelijkheid optreedt.

#### *Aanzet tot verdere schaalvergroting?*

Organisatie van aansturing en uitvoering van afspraken uit een overeenkomst leidt tot extra bureaucratie en kan fusievragen oproepen. Dit is geenszins denkbeeldig; het evaluatierapport van de vmbo-arrangementen (*Regionaal perspectief*) schetst dat "in enkele gevallen de samenwerking zo geïntensiveerd [is] dat is overgegaan tot besturenfusie en/of scholenfusie".<sup>18</sup>

Daarmee kunnen regionale arrangementen ook een impuls geven tot (verdere) schaalvergroting; de norm 'goede bereikbaarheid' in de wet is een open norm, die door de bevoegde gezagsorganen zelf kan worden ingevuld. Een en ander kan leiden tot een overaanbod in bepaalde regio's, terwijl in andere regio's (waar geen samenwerkingsovereenkomsten zijn) leerlingen wellicht grotere afstanden moeten afleggen (wellicht ook door verplaatsing van vestigingen of afdelingen door samenwerkingsovereenkomsten).

#### *Ervaringen uit het vmbo transposeerbaar?*

---

<sup>16</sup> Zie de opmerkingen in de eindrapportage inzake tegenstrijdige doelen, Van Kampen & Studulski, 2004.

<sup>17</sup> Van Kampen & Studulski, 2004.

<sup>18</sup> Mulder e.a, 2005, p.11.

De regionale arrangementen zijn waarschijnlijk een redelijk succes geworden omdat er wat te onderhandelen viel in de vmbo-arrangementen: de problematiek rond het vmbo noopte tot een gezamenlijk aanpak van en visie op uitval, terugloop van leerlingen, enzovoort. Vaak waren regio's al jaren met elkaar aan het praten. Herschikking van de infrastructuur stond en staat hier voorop, met soms een initiërende en sturende rol van de gemeente (een nieuw gebouw onder voorwaarde van een regionale afspraak over herschikking van afdelingen). In veel gevallen werden kleine afdelingen tegen elkaar uitgeruild. Dit leidde vervolgens ook tot een breder overleg over de inhoud van het onderwijs, zoals onderwijsprogramma's, leerwegen en de aansluiting met het mbo.

Deze prikkel is er volgens de raad niet, althans in veel mindere mate, voor de havo-vwo-vestigingen. In veel gevallen is er geen groei van het leerlingenpotentieel; ook is er vaak sprake van conflicterende belangen. Niet voor niets werd in de eindrapportage van de klankbordgroep door de scholen aangegeven dat de mogelijkheid om dubbelaanbod havo-vwo via het regionaal arrangement te bewerkstelligen te zien zou moeten zijn als een impliciete manier van stichting. "Dit zou eerder via de landelijke planning moeten verlopen", aldus de klankbordgroep. De winstverwachting van de potentiële deelnemers zal dus heel anders worden gedefinieerd, niet verticaal (rijksregelgeving) maar horizontaal: de initiatiefnemers zullen dus andere beweegredenen moeten aanvoeren. Zoals gezegd is het mogelijk dat er uitruil komt tussen havo-vwo en vmbo-mavo en beweging rond de theoretische leerweg. Het kan ook een stimulans zijn om te komen tot het aanbieden van beroepsgerichte vakken in de bovenbouw havo-vwo.<sup>19</sup> Garanties hiervoor zijn er echter niet; een en ander hangt af van de bereidheid in de regio met elkaar tot afspraken te komen.

#### *Maakt de overeenkomst de planning minder complex?*

De raad verwacht in ieder geval niet dat de complexiteit van de voorzieningenplanning afneemt. Zo kunnen er ten aanzien van de uitwerking en rechtsbescherming rond de samenwerkingsovereenkomsten de nodige vragen worden gesteld. Het is gezien het open karakter van de bepalingen, de hybriditeit van de rechtsbescherming en de afwezige formele rol van de gemeente inzake de huisvesting moeilijk in te schatten of dit instrument voor de praktijk een belangrijke verbetering zal brengen. Het zal niet meer nodig zijn langs de minister en de deelplanorganisaties te gaan, dat is een voordeel. Maar het evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen wordt wel afhankelijk van de regionale krachten. Kleine scholen kunnen de dupe worden of juist onevenredig veel hindermacht opleggen.

De transparantie van de overeenkomsten is niet gewaarborgd. Doordat sommige besluiten door de wet als AWB-besluit worden aangemerkt, kunnen de rechtsgangen met elkaar gaan conflicteren: een besluit tot het aangaan van een overeenkomst kan civielrechtelijk bestreden worden, net zoals het niet volgen van de bepalingen in die overeenkomst. Het verplaatsingsbesluit *sec* is dan weer aan te vechten via de bestuursrechter. De deelname van het openbaar bestuur als beheerder van openbare scholen aan civielrechtelijke samenwerkingsovereenkomsten vormt op zich een speciale problematiek.<sup>20</sup> Voor dit probleem zal volgens de raad in ieder geval een oplossing moeten komen, ook omdat het veld zelf daarom vraagt. Volgens de evaluatie van de regionale arrangementen vmbo was de rol van de minister 'onomstreden'. De raad acht dat een belangrijke aanwijzing om te veronderstellen dat er in het veld geen principiële bezwaren zijn tegen een marginaal toetsende rol, ook in inhoudelijk zin, van de Minister. Om een evenwichtig geheel van voorzieningen te bereiken is een bepaalde mate van (beleids)regelgeving op centraal niveau onvermijdbaar.

---

<sup>19</sup> Zie de aanbeveling van de raad in Onderwijsraad, 2004.

<sup>20</sup> Uitgangspunt is dat de positie van de overheid als contractpartij een wezenlijk andere is dan die van een particulier. Dit komt doordat de overheid nu eenmaal geacht wordt het algemeen belang te behartigen.

baar. De raad vindt dit in ieder geval te prefereren boven een mogelijke stapeling van procedures.

*Naar aanbevelingen: stimuleer, faciliteer en leer, maar maak geen ingewikkelde wetgeving*

De raad is voorstander van een zekere stimulans voor scholen gericht op regionale samenwerking, ook als het gaat om de planning van voorzieningen in het voortgezet onderwijs. Regionale samenwerking kan zorgen voor verbetering van de aansluiting van het onderwijsaanbod op de wensen van ouders, leerlingen, en vervolgopleidingen en de arbeidsmarkt, en voor meer dynamiek in het stelsel. Stimulansen voor regionale samenwerking kunnen zorgen voor terugkoppeling en tegenwicht tegen al te individuele acties van besturen.<sup>21</sup> Als de regio met een gezamenlijk voorstel komt voor aanpassing van het onderwijsaanbod, moet daarvoor naar de opvatting van de raad alle ruimte zijn, mits aan enkele centrale doelstellingen is voldaan.

De raad stelt voor regionale arrangementen een groeiperspectief te bieden, een leerperiode, waarbij over een aantal jaar kan worden besloten of deze in decentrale (private) overeenkomsten kunnen worden geregeld of dat juist toch weer een landelijke norm nodig is. De raad baseert deze opvatting mede op de ervaringen in het hoger beroeps-onderwijs, hoewel hij zich realiseert dat het hier principieel om een andere (niet-leerplichtige) onderwijssector gaat.

Het systeem dat nu geldt voor het vmbo kan in een beleidsregeling uitgebreid worden naar het havo-vwo.<sup>22</sup> De raad heeft een aantal aanbevelingen om de principiële en praktische houdbaarheid van een nieuw planningstelsel in het voortgezet onderwijs te bevorderen.

## 3.2 Aanbevelingen

### **Aanbeveling 1: Continueer het systeem van regionale arrangementen vmbo**

De raad komt tot de hoofdaanbeveling het huidige systeem van de regionale arrangementen in grote lijnen te continueren. De huidige arrangementen, die in aantal nog toenemen, hebben bewezen aan een behoefte in het veld te voldoen. Er zijn aanwijsbare opbrengsten waar het gaat om spreiding, completering en versterking van het aanbod, om het bevorderen van de samenwerking in de regio, om het samenwerken aan de verbetering van het imago van het vmbo en om het ontwikkelen van een gezamenlijke visie. In de praktijk beperken de afspraken in het regionaal arrangement zich niet tot planningsaspecten, maar komen ook onderwijsontwikkelingen aan de orde. Een aantekening is dat de ervaringen in het veld niet eenduidig zijn. Volgens de raad zal op termijn moet worden geëvalueerd of de gestelde afspraken worden nageleefd en de doelstellingen worden gehaald. Pas dan kan werkelijk beoordeeld worden of de arrangementen voldoen aan hun doelstelling.

Met inachtneming van de hierna voorgestelde wijzigingen stemt de raad in met een wettelijke basis voor de regionale arrangementen voor wat betreft het vmbo. Voor wat betreft het overige voortgezet onderwijs acht de raad het raadzaam om een periode van experimenteren vooraf te laten gaan aan definitieve wettelijke vastlegging.

---

<sup>21</sup> Vergelijk Adviesgroep vmbo, 2006.

<sup>22</sup> Idem de Minister in haar reactie op Plannen of Polderen, TK 2003-2004, 28 504, nr.12, p.8.

## **Aanbeveling 2: Breid gedurende een proefperiode regionale arrangementen uit naar havo-vwo**

Bezien kan worden in een vastgestelde leerperiode (bijvoorbeeld vier jaar) of de (positieve) ervaringen in de praktijk van het vmbo zich ook voordoen bij havo-vwo, of dat concurrentie-overwegingen toch een belemmering vormen voor afspraken. Na de evaluatie kan besloten worden of er een andere vorm van afspraken nodig is of dat toch regionale overeenkomsten in de wet kunnen worden vastgelegd, zoals nu door de minister voorgesteld.

Zoals ook eerder in de evaluaties van zelfregie in het hbo en de regionale arrangementen vmbo naar voren is gekomen, is met name in het havo-vwo niet bij voorbaat duidelijk dat het dilemma rond algemeen belang en concurrentiebelang wordt opgelost. Een uitgangspunt is dat partijen elkaar op basis van win-winafspraken kunnen vinden; dat is ook zeker niet uitgesloten wanneer er bijvoorbeeld een uitruil tussen vmbo en havo-vwo gaat plaatsvinden. Uitruil en flexibiliteit in het huidige stelsel moeten in ieder geval niet minder worden. De raad vindt daarom dat de mogelijkheid van artikel 8 WVO om havo-afdelingen in stand te houden, gehandhaafd moet blijven. De behoefte die er (kennelijk) nu niet is, zou zeer wel in de dynamiek van de regionale arrangementen kunnen herleven; de wet moet die mogelijkheid dan niet uitsluiten.

Er moet echter wel een vangnet zijn voor de gevallen waarin er geen overeenstemming bereikt kan worden en het toch van algemeen belang is dat er in een bepaalde plaats een voorziening komt. Strategisch gedrag kan leiden tot ofwel 'marktafscherming', waardoor reële wensen tot verplaatsing of bijvoorbeeld 'dubbelaanbod' niet gerealiseerd kunnen worden, ofwel tot strategische samenwerkingsallianties, waartegen andere scholen geen bezwaar kunnen maken omdat ze niet voldoen aan de '10% verlies per vestiging' norm. De wetgever zou duidelijkheid aan het veld moeten bieden hoe deze 10%-norm wordt bepaald (speelt bijvoorbeeld het keuzegedrag van ouders mee; wordt alleen de feitelijke afstand in de beoordeling betrokken; wordt de norm bepaald op basis van prognoses?). Daarmee kunnen potentiële geschillen voorkomen worden.

De raad verwacht in het veld van havo-vwo niet veel vrijwillige 'ontmanteling' van vestigingen of gemakkelijke afspraken over bijvoorbeeld dubbelaanbod, als dat nadelige effecten heeft op leerlingenstromen voor andere scholen. Vanuit deze verwachtingen is een systematiek van regionale samenwerkingsovereenkomsten voor deze onderwerpen niet bij voorbaat een stimulans tot overeenstemming in een bepaalde regio.

Een systeem van regionale overeenkomsten moet zo worden ingericht dat het aangaan van zo'n overeenkomst duidelijke voordelen oplevert voor de betrokken partners. Het is daarbij voorstelbaar dat het leerlingenverlies wordt berekend aan de hand van de vestiging en niet van de schoolsoort. De hindermacht van bestaande partijen wordt daarmee verkleind; dit kan initiatieven bevorderen gericht op deelname aan de overeenkomst, of partijen die niet mee willen doen prikkelen om zelf een antwoord te vinden door het aanbod aantrekkelijker te maken.

Concreet stelt de raad voor via beleidsregels regionale arrangementen ook mogelijk te maken voor verplaatsing, omzetting, uitbreiding, enzovoort, van vestigingen voor havo-vwo. Dat betekent in eerste instantie geen wijziging van de WVO voor omzetting, verplaatsing en splitsing van havo-vwo-vestigingen. Scholen kunnen nog steeds zich rechtstreeks tot de Minister wenden.

### **Aanbeveling 3: Minister houdt een toetsende rol in het kader van de doelmatigheid van het stelsel**

Volgens de memorie van toelichting houdt de Minister een marginale toetsing als het gaat om de procedurele voorschriften van de samenwerkingsovereenkomst. In de tekst van de wet komt deze toetsing echter niet tot uitdrukking. Het is ook niet duidelijk hoever zich deze marginale toetsing uitstrekt. Valt het criterium voldoende en doelmatig gespreid onderwijsaanbod uit artikel 72, lid 3 NWVO daar ook onder? Zoals de raad in eerdere adviezen stelde, heeft en houdt de Minister een principiële verantwoordelijkheid ten aanzien van de doelmatigheid, kwaliteit, keuzevrijheid en toegankelijkheid van het onderwijsstelsel. Dit uitgangspunt geldt naar de mening van de raad ook voor zover het de planning van de onderwijsvoorzieningen betreft. De raad betwijfelt sterk of met het wetsvoorstel die verantwoordelijkheid nog waargemaakt kan worden. Artikel 23 van de Grondwet stelt daarbij ook dat bekostigingsvoorwaarden bij wet, en dus niet bij overeenkomst, geregeld moeten worden.

De gekozen systematiek, waarbij zowel het BW als de AWB van toepassing zijn, is juridisch gecompliceerd. Volgens de raad is de burgerlijke rechter door het gebruik van de open normen niet de aangewezen instantie om vastgelopen planningsconflicten op te lossen of de doelmatigheid en evenwichtige verdeling van voorzieningen te bepalen. Bovendien kan een toetsing van de Minister de samenhang met eventuele stichtingsprocedures waarborgen. Wanneer per regio bepaalde criteria gaan gelden, is dit niet bevorderlijk voor de transparantie van het stelsel. Door volledige regionalisering van de planning van bestaande scholen zal naar verwachting ook de investering van middelen toenemen om tot juridisch houdbare afspraken of verweren te komen (bijvoorbeeld ten aanzien van de 10%-norm). Deze bureaucratische lasten gaan naar de mening van de raad ten koste van het budget voor het primaire proces.

De ministeriële toetsing in de vorm van een goedkeuring van de overeenkomst kan ook als borg fungeren voor de participatie van schoolbesturen. Door de goedkeuringsbevoegdheid bij de Minister te laten, wordt het voor betrokken partijen ook duidelijker via welke wegen belanghebbenden rechtsbescherming kunnen vinden. Gemeenten en omliggende schoolbesturen kunnen bezwaar instellen tegen het goedkeuringsbesluit van de Minister. Zo kunnen ze via een bestuursrechtelijke weg de overeenkomst laten toetsen. De overeenkomst zelf blijft privaatrechtelijk van aard om daarmee ook de binding van partijen te garanderen.

Het toetsingscriterium van de Minister zou volgens de raad moeten zijn dat de overeenkomst geen kennelijke onevenwichtige spreiding van voorzieningen als gevolg heeft. Daarmee kan enerzijds tegemoet worden gekomen aan grondwettelijke bezwaren, omdat de finale afweging uiteindelijk toch (marginiaal) aan de Minister is. Anderzijds geldt het primaat van de overeenkomst en de afspraken die daarin zijn gemaakt. Als blijkt dat de gevraagde voorziening tot dusdanige onevenredige verschuivingen leidt, moet de Minister de bevoegdheid houden om de overeenkomst niet goed te keuren. Dat betekent: goedkeuren, tenzij. Hiermee kan ook voorkomen worden dat de effecten van de overeenkomst leiden tot extra kosten voor het Rijk. Zoals gezegd zou de Minister heldere criteria moeten stellen hoe het 10% verlies van leerlingen aangetoond moet worden.

### **Aanbeveling 4: Adviesrecht voor de gemeente ten aanzien van de gevolgen voor huisvesting en een rol voor de provincie met betrekking tot de leerlingenprognoses**

Het is van belang de overeenkomsten ten aanzien van de vestigingen te verbinden met besluiten over de huisvesting, door de betrokken gemeente een adviesrecht te geven bij

de regionale overeenkomsten ten aanzien van de huisvestingsconsequenties. Aangezien de regiovisie ook de gemeente aangaat, acht de raad het verstandig ook ten aanzien van de regiovisie aan gemeenten een adviesrecht te geven. In de praktijk zal dit adviesrecht geen probleem zijn voor partijen, aangezien er toch al met de gemeente zal worden overlegd. De Minister gaat vervolgens na of de overeenkomst voldoet aan de gestelde criteria en weegt de verwerking van het advies van de gemeente inzake de huisvesting mee in de toetsing van de regionale samenwerkingsovereenkomst.

Volgens de raad moet de provincie een rol hebben voor zover het regionale prognoses betreft. De provincie is, meer dan de gemeente, in staat om te overzien welke regionale ontwikkelingen voor het voortgezet onderwijs van belang zijn. In de (nieuwe) opzet van regionale overeenkomsten is er behoefte aan een onafhankelijke externe instantie. De provincies hebben de benodigde expertise en zullen ongetwijfeld gebruikmaken van de bekende systemen, zoals de primos-methodiek.

Volgens de raad is het nodig dat de minister een discussie met het veld start over de toekomst van de onderwijshuisvesting in het kader van een grotere planningsvrijheid. Er kan daarbij gekozen worden voor een bredere toepassing van de mogelijkheid van doordecentralisatie, of de opname van de huisvestingsmiddelen in de lumpsum (zoals nu in het middelbaar beroepsonderwijs het geval is). Een derde denkbare variant is het gemeentelijk huisvestingskader richtinggevend te doen zijn voor de voorzieningenplanning.

#### **Aanbeveling 5: De Minister houdt de afwijkingsbevoegdheid bij de stichtingsprocedure**

Het wetsvoorstel haalt in artikel 65 NWVO de discretionaire bevoegdheid bij de Minister weg, in het geval een school volgens de stichtingsprocedure niet geheel aan de stichtingsnormen voldoet. De raad acht het van belang dat, hoewel er op dit moment kennelijk zelden gebruik van wordt gemaakt, de huidige 'in ieder geval' formulering uit artikel 69 WVO blijft gehandhaafd. In voorkomende gevallen moet de Minister de mogelijkheid hebben om een bepaalde voorziening (bijvoorbeeld een kleine mavo of een praktijk-school) te bekostigen. De wettelijke regeling moet de nodige flexibiliteit voor onvoorziene situaties bieden; het gaat ten slotte om de bereikbaarheid van voorzieningen voor groepen leerlingen.

## Afkortingen

AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
aoc	agrarisch opleidingen centrum
AWB	Algemene wet bestuursrecht
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BW	Burgerlijk Wetboek
hbo	hoger beroepsonderwijs
mr	medezeggenschapsraad
roc	regionaal opleidingencentrum
vbo	voorbereidend beroepsonderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
WMO	Wet medezeggenschap onderwijs
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

## **Geraadpleegde externe deskundigen**

De heer drs. J.J.M. Cremers, algemeen directeur Scholengemeenschap Het Rhedens, Dieren

De heer mr. R.K. Flipppo, senior beleidsadviseur Actis Advies, Rotterdam

De heer mr. P. Kanters, beleidsmedewerker Stichting Arevo, Arnhem

Mevrouw E. Kleissen, beleidsmedewerker Stichting Carmelcollege, Hengelo

Mevrouw W. de Jong, beleidsmedewerker LMC, Rotterdam

De heer drs.H.J. Luth, adviseur Besturenraad, Voorburg

Mevrouw mr. Th.A.F.M. Penders, juriste NKSR, Den Haag

De heer F.L.A. Rutten, beleidsmedewerker Onderwijs en Jeugd VNG, Den Haag

De heer mr. J.W Schraven, coördinator planning Bond KBVO, Den Haag

De heer drs. J.G. Verweij, beleidsmedewerker Onderwijs en Jeugd VNG, Den Haag

Mevrouw L. Wieland, beleidsmedewerker SCO Lucas, Voorburg

De heer J.P.H.M. Wiertz, directeur Sint Laurenscollege, Rotterdam

## Literatuur

- Adviesgroep vmbo (2006). *Voortvarend vmbo. Samen koersen op bewegingsruimte*. Den Haag: Adviesgroep vmbo.
- Asje van Dijk, J.W., Huurdeman, M. & Petersen, Th.D. van (2001). *Loslaten of vasthouden. Een evaluatie van zelfregie als planningsarrangement tussen overheid en markt bij de CROHO-procedures 2001-2003 voor bekostigde hogescholen*. Amsterdam: Van de Bunt.
- Berg, J.S. van den & Kampen, A.C. van (2003). *Plannen of polderen. Eindrapportage verkenning voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: BMC/Sardes.
- Kampen, A.C. van & Studulski, F. (2004). *Eindrapportage klankbordgroep en veldconsultatie voorzieningenplanning voortgezet onderwijs*. Z.p., z.u.
- Kenniscentrum beroepsonderwijs arbeidsmarkt (2004). *Regiovisie voortgezet onderwijs Overbetuwe*. Zp: KBA.
- Mulder, G.F., Berg, J.S. van den & Linders, W.G.J. (2005). *Regionaal perspectief. Een onderzoek naar de regionale arrangementen in het vmbo*. Z.p: BMC.
- Onderwijsraad (2004). *Koers voortgezet onderwijs: nieuw vertrouwen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *Variëteit in schaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Zoontjens, P.J.J. & Frissen, P.H.A. (2005). *Kansen voor harmonisatie van de onderwijswetgeving. Naar een voorzieningenwet voor het onderwijs*. Tilburg: Schoordijk instituut.

## **Bijlage 1 : Adviesvraag**

O N D E R  
O N C S I M  
L T U U R  
N E T E M  
S C H A P

Onderwijsraad  
Nassaulaan 6  
2514 JS DEN HAAG

Den Haag  
10 november 2006

Ons kenmerk  
WJZ/2006/38559  
(3771)

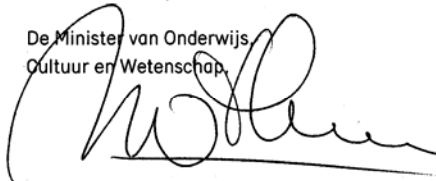
Uw brief van

Onderwerp  
Voorstel van wet tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs ter vergroting van de vrijheid van scholen bij de voorzieningenplanning en ter beperking en vereenvoudiging van de regelgeving daarover

Bijlage(n)  
Voorstel van wet met memorie van toelichting

Ter advisering zend ik u hierbij het bovengenoemde voorstel van wet, zoals dat door de ministerraad is aanvaard. In verband met de beoogde invoeringsdatum, 1 augustus 2007, verzoek ik u mij zo spoedig mogelijk advies uit te brengen.

De Minister van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschap



(Maria J.A. van der Hoeven)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
Rijnstraat 50, Postbus 16375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W [www.minocw.nl](http://www.minocw.nl)  
Contactpersoon: R.P.B.A. Dingemans, T +31-70-4124544, E [r.p.b.a.dingemans@minocw.nl](mailto:r.p.b.a.dingemans@minocw.nl)

## **Bijlage 2: Huidige planningskader en wetsvoorstel**

**Deze bijlage schetst het huidige planningskader in het voortgezet onderwijs aan de hand van de wetsartikelen rond stichting en omzetting, splitsing en verplaatsing van scholen. Het stelsel kent knelpunten. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de praktijk, zoals de verplaatsing van Scholengemeenschap Het Rhedens in Rozendaal. Daarna wordt aandacht besteed aan de regeling en de praktijk van de regionale arrangementen voor het vmbo. Deze regeling staat model voor het wetsvoorstel planningsvrijheid vo. Tot slot volgt een beknopte weergave van de belangrijkste punten uit het wetsvoorstel.**

## **B2.1 Stichtingsprocedure volgens artikel 65 WVO**

Bij het aantonen van voldoende leerlingenpotentieel bestaat er bij stichting van middelbare scholen recht op plaatsing op het Plan van scholen. Bij de berekening mag het leerlingenpotentieel van omliggende scholen van dezelfde soort (dat wil zeggen: vbo, mavo, havo of vwo) en richting niet worden meegeteld. Tegelijkertijd wordt geen rekening gehouden met de gevolgen voor scholen van een andere richting (die er in de praktijk wel zijn). Als het aantal leerlingen (net) niet voldoende is, heeft de Minister de wettelijke bevoegdheid stichting toch goed te keuren.

Bij de toetsing door de Minister in de stichtingsprocedure moet rekening worden gehouden met de invloed op alle omliggende scholen, omdat anders besluiten teruggedenomen worden onder druk van bezwaar en beroep. Op basis van de Grondwet moet worden gezorgd voor een genoegzaam aantal scholen voor openbaar onderwijs en volgens de WVO voor "een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied". In de praktijk heeft dit geleid tot scholen van een beperkt aantal richtingen. Stichting komt nog slechts incidenteel voor, bijvoorbeeld in vinex-wijken. Er zijn twee richtingen die het verzadigingspunt nog niet bereikt hebben: islamitisch en evangelisch onderwijs.

## **B2.2 Omzetting, splitsing en verplaatsing van scholen ex artikel 75 WVO**

Wanneer een schoolbestuur een (deel van de) school wil verplaatsen, omzetten (verandering van openbaar naar bijzonder onderwijs of andersom, 'van kleur verschieten' of uitbreiden met een richting), splitsen, een nevenvestiging tot stand wil brengen of leerwegondersteunend onderwijs wil aanbieden, moet voldaan worden aan criteria in het desbetreffende toetsingskader.<sup>23</sup> Ook hier geldt als centrale doelstelling "te komen tot een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen naar soort van onderwijs, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied". Bij een verzoek tot omzetting of verplaatsing van een openbare school toetst de provincie of "voldoende zal zijn voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen". Een ander algemeen criterium is dat de gevraagde verandering niet mag leiden tot substantieel leerlingenverlies bij omliggende scholen. Dat laatste is ook hier gedefinieerd als meer dan 10% verlies aan leerlingen voor dezelfde schoolsoort of afdeling. Het is aan de school die meent meer dan 10% leerlingen te verliezen om dat te bewijzen. Als dit leerlingenverlies zal leiden tot het onder de opheffingsnorm raken van de desbetreffende school of scholengemeenschap, zal het verzoek afgewezen worden.

---

<sup>23</sup> Gele katern, nr. 18, blz. 111, 30 juli 2003.

Verder bevat het toetsingskader gedetailleerde informatie over onder meer de volgende onderwerpen.

- Bij *verplaatsing* over meer dan drie kilometer moet er een substantiële relatie tussen de wervingsgebieden zijn, namelijk een overlap in het desbetreffende postcodegebied van meer dan 30%. De verplaatste school moet op middellange en op lange termijn niet onder de geldende opheffingsnorm komen. Scholen van dezelfde soort in de regio mogen geen substantieel leerlingenverlies leiden.
- Voor *dislocaties* dient de gemeente te verklaren dat deze nodig zijn vanwege huisvestingsproblemen. Het onderwijsaanbod mag niet verschillen van dat op de hoofdvestiging. Bij dislocaties op een afstand van meer dan drie kilometer mogen geen eerstejaarsleerlingen instromen en moet een schriftelijk regioplan worden overlegd waarin, naast de argumentatie ter onderbouwing van het plan, de effecten voor omliggende scholen zichtbaar zijn gemaakt, de mening van de schoolbesturen van omliggende scholen en van de gemeente is vastgelegd, en wordt aangegeven welke instanties bij de totstandkoming van het plan betrokken zijn geweest.
- Bij *omzetting* (volgens de beleidsregel omvat dit de verandering van openbaar in bijzonder onderwijs, de verandering van richting en de uitbreiding met een richting) spelen de opheffingsnorm en het toekomstperspectief van andere scholen een rol en moet er “voldoende zijn voorzien in de behoefte aan openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen”.
- Bij vorming van een *nevenvestiging* door verplaatsing en samenvoeging gelden gedetailleerde criteria over de omstandigheden waarin een nevenvestiging kan worden gevormd, over het type scholen dat een nevenvestiging in stand mag houden, en over de getalsverhoudingen, alsmede criteria voor verplaatsing (overlap in wervingsgebieden en het toekomstperspectief van de overige scholen binnen de regio). Nevenvestigingen die niet voldoen aan de getalscriteria (ten minste de opheffingsnorm van de voorheen zelfstandige school) kunnen onder speciale omstandigheden toch toestemming krijgen. Voor alle duidelijkheid: ‘verplaatsing’ is vaak niet een echte verplaatsing van de vestiging. Bij fusie verdwijnt een brinnummer: de vestigingsplaats van de gefuseerde school waarvan het brinnummer verdwijnt, verandert in de hoofdvestiging, ook al blijft het oorspronkelijke gebouw gewoon in gebruik. Zo ontstaat ook een nevenvestiging: via fusie, waarbij veelal de kleinste school als nevenvestiging blijft voortbestaan, maar waarvan de plaats van vestiging formeel anders wordt.
- Onder bepaalde omstandigheden is *dubbelaanbod* mogelijk: afsluitend onderwijs op nevenvestigingen van schoolsoorten die niet aanwezig waren op het moment dat de nevenvestiging door samenvoeging ontstond. Ook hier spelen het toekomstperspectief van andere scholen binnen de regio, een schriftelijk regioplan en de reactie van gemeenten een rol bij de beoordeling.

### **B2.3 Enkele knelpunten in het huidige planningssysteem**

Het toetsingskader is in de praktijk van een beleidsarm instrument (waarbij aan scholen niet veel ruimte werd geboden en waarbij voor zwaardere aanvragen stichting de aangegeven weg was), geworden tot een beleidsgevoelig en flexibel instrument, dat deels ook concurreert met de procedure Plan van scholen (bijvoorbeeld door dubbelaanbod en nevenvestigingen). Om binnen de wettelijke kaders te blijven en niet een te groot risico op bezwaar en beroep te lopen, moet bij deze procedure – tot nu toe – rekening gehouden worden met de gevolgen van besluiten voor omliggende scholen van alle richtingen.

Het huidige planningssysteem van scholen in het voortgezet onderwijs kent – samengevat – de volgende knelpunten.

- Het stelsel kent een administratieve planlast en is zeer ingewikkeld; de kennis is gemonopoliseerd bij enkele planningsdeskundigen in een landelijke commissie die de Minister adviseert.<sup>24</sup>
- De huidige wet gaat ervanuit dat een school slechts één plaats van vestiging kent, terwijl de grote meerderheid hoofd- en nevenvestigingen heeft.
- Het stelsel is weinig flexibel: een beperkt aantal scholen krijgt op experimentele basis toestemming vernieuwende programma's in het vmbo aan te bieden. Als het experiment succesvol is, is het op grond van de regelgeving niet mogelijk om dat aan alle scholen toe te staan.

#### **Voorbeeld: Het Rhedens**

Illustratief voor het moeizame verloop van veel verplaatsingen of uitbreidingen van scholen is de zaak rond de scholengemeenschap Het Rhedens in Rozendaal. Deze school wil verplaatsing naar Dieren. Staatssecretaris Netelenbos verleende op 28 mei 1997 haar intentionele goedkeuring op voorwaarde dat Het Rhedens met de omliggende scholen afspraken zou maken in de vorm van een convenant. De omliggende scholen zaten hier niet op te wachten. Ze maakten bezwaar tegen de intentionele goedkeuring. Bovendien werkten ze niet mee met de totstandkoming van het convenant. Op 28 mei 1999 verleende staatssecretaris Adelmund definitieve goedkeuring aan de verplaatsing van de vmbo-afdeling van Het Rhedens naar Dieren. Dit gedeelte werd dus verplaatst naar Dieren. Over de havo-vwo-afdelingen bleven de onderhandelingen stroef gaan. Op 9 november 2000 keurde de staatssecretaris ook de verplaatsing van de havo-vwo-afdelingen goed, mits Het Rhedens zich zou houden aan een numerus fixus. Hiertegen maakten de omliggende scholen bezwaar. Dit bezwaar werd op 14 juni 2001 gehonoreerd. Op 5 juli 2002 werd opnieuw goedkeuring verleend door de staatssecretaris. Hiertegen maakten de omliggende scholen opnieuw bezwaar. Ook dit werd weer gehonoreerd. Op 23 december 2002 trok minister Van der Hoeven de goedkeuring in. Tegen het laatste besluit stelden gemeenten en Het Rhedens beroep in. Het Rhedens trok zich echter voortijdig terug en berustte in de situatie. Het overleg over verplaatsing werd wel voortgezet, maar leidde niet tot concreet resultaat.

#### *Ontstaan van een schaduwstelsel*

Een kenmerk van het bestaande stelsel is dat het enerzijds transparantie beoogt door het zo veel mogelijk stellen van regels voor elke denkbare beweging en het getalsmatig definiëren van begrippen, en dat anderzijds elke procedure een ontsnappingsclausule kent. De Minister kan, ook als niet voldaan wordt aan de criteria, toch toestemming geven. In veel gevallen wordt daarbij in het vbo het instrument van de regionale samenwerking gehanteerd. Wanneer schoolbesturen gezamenlijk afspraken maken over het aanbod, wat tevens inhoudt dat ze dus niet in beroep zullen gaan wanneer een besluit afwijkt van de bestaande regelgeving, wordt de toestemming verleend met gebruik van lichtere criteria, want ook bij afwijking gelden criteria (de zogenoemde regionale arrangementen).

In feite worden op deze wijze twee stelsels van regels voor de planning van vbo-voorzieningen gehanteerd: een min of meer transparant stelsel met een grote regeldichtheid, waarin duidelijk is welke getalsmatige criteria gelden in welke situatie; en een stelsel waarin scholen gezamenlijk in overleg met andere relevante partners zoals bedrijfsleven, gemeenten en vervolgonderwijs, bepalen waar welk onderwijs wordt aangeboden en waarbij minder scherpe criteria gelden. Voor de andere schoolsoorten mavo, havo en vwo is op dit moment het alternatief van regionale overeenstemming niet aanwezig.

<sup>24</sup> Van Kampen & Studulski, 2004.

## B2.4 Ervaringen met regionale arrangementen vmbo

### *Voorwaarden regionale arrangementen vmbo*

Voor het verkrijgen van toestemming voor het aanpassen van het onderwijsaanbod op basis van een regionaal arrangement gelden de volgende criteria.<sup>25</sup>

- Het verzoek wordt gedaan door het bevoegd gezag van een school voor vbo en/of mavo, een scholengemeenschap met tenminste vbo en/of mavo of een aoc.
- Aan het verzoek ligt een samenwerkingsovereenkomst met een looptijd van ten minste vijf jaar ten grondslag tussen scholen met vmbo in de regio of in het voedingsgebied. De samenwerkingsovereenkomst is gericht op regionale versterking van het vmbo-onderwijsaanbod in relatie tot het vervolgonderwijs, economische en arbeidsmarktontwikkelingen. De aanvrager moet aantonen dat er overleg is gepleegd met de omliggende roc's en aoc's, de provincie en het regionale bedrijfsleven.
- Als basis voor het regionaal arrangement is de regiovisie opgesteld waarin in elk geval zijn opgenomen:
  - omvang en begrenzing van de regio;
  - gegevens over het aanbod en het gebruik van de onderwijsvoorzieningen;
  - gegevens over de ruimtelijke, economische en demografische ontwikkelingen;
  - de visie van de betrokkenen; en
  - de analyse: kansen en bedreigingen.
- Als niet alle vo-scholen met ten minste vmbo uit de desbetreffende regio of het desbetreffende voedingsgebied deelnemen aan de samenwerkingsovereenkomst, dienen de niet deelnemende scholen in te stemmen met het verzoek. Een bezwaar van één van de omliggende scholen zal niet noodzakelijkerwijs tot afwijzing hoeven te leiden, tenzij die school aantoont dat er sprake zal zijn van substantieel leerlingenverlies bij goedkeuring van aanpassing van het onderwijsaanbod op basis van een regionaal arrangement.
- Substantieel leerlingenverlies betekent meer dan 10% verlies voor dezelfde schoolsoort of afdeling. Wanneer het leerlingenverlies ertoe zal leiden dat de school of scholengemeenschap waarvan de desbetreffende schoolsoort of afdeling deel uitmaakt onder de opheffingsnorm zal geraken, zal dit in het algemeen leiden tot het afwijzen van het verzoek. Onder substantieel verlies wordt niet verstaan het mislopen van verwachte toekomstige leerlingengroei. De verplichting van het aannemelijk maken van substantieel leerlingenverlies rust op de bezwaar makende school.
- Betrokken gemeenten hebben verklaard in te stemmen met eventuele gevolgen voor de huisvesting van een regionaal arrangement.
- Het verzoek mag gelet op het totale effect van de samenwerkingsovereenkomst niet leiden tot extra uitgaven voor het Rijk.

### *Geen eenduidige visie uit het veld*

De Adviesgroep VMBO<sup>26</sup> constateert dat er binnen het veld verdeeldheid is over de wenselijkheid van planningsvrijheid in het vmbo. Scholen benadrukken de noodzaak om samen te werken, maar voegen daaraan toe dat dit ook sterk samenhangt met de regionale situatie: dicht- of dunbevolkte gebieden, gebieden met veel of met weinig concurrentie, krimpende of groeiende regio's. De situatie kan per regio sterk verschillen. Vragen zijn er ook. Wie gaat de regio voeren in de regio? Wat doe je met scholen die te maken hebben met meerdere regio's? Uit de rapportage blijkt dat scholen het programma-aanbod van de eigen school niet aan de regio wil overlaten. Vaak is dat omdat zij dat een schoolaangelegenheid vinden; minder vaak omdat zij vinden dat daarover landelijk moet worden besloten of omdat zij andere scholen vooral als concurrenten zien. In het overleg over een mogelijk regionaal arrangement ervaren scholen soms 'hindermacht' van elkaar: school A

<sup>25</sup> Beleidsregeling VO/B&B-2005/27924.

<sup>26</sup> Adviesgroep vmbo, 2006.

voelt zich in zijn ambitie beperkt door school B. Het liefst bepalen scholen dus zélf – vanuit het perspectief van meer maatwerk – welke leerwegen, sectoren en programma's zij aanbieden. Ook zijn er scholen die voorstander blijven van landelijke regelgeving. Het algehele gevoel is dat scholen elkaar niet mogen belemmeren bij het vernieuwen van het onderwijsaanbod. Kortom: binnen het veld is geen eenduidige visie over de mogelijkheid om nieuwe programma's alleen toe te staan binnen een regionaal arrangement.

#### *Lessen uit de arrangementen vmbo*

De regionale arrangementen<sup>27</sup> in het vmbo hebben gezorgd voor een aantal (positieve) ontwikkelingen. Er zijn regionale arrangementen in alle soorten en maten, niet alleen met betrekking tot omvang, aanleiding en inhoud, maar ook voor wat betreft betrokkenheid van en rolverdeling tussen gemeente, provincie, roc's of bedrijfsleven, en initiatiefnemers van de samenwerking. De invulling verschilt per regio en hangt dikwijls samen met de gestelde doelen, de plaatselijke (bestuurlijke) verhoudingen en de mogelijke of de gewenste inzet van verschillende betrokkenen.

Het evaluatieverslag *Regionaal perspectief* uit 2005 geeft aan dat de regionale arrangementen ontwikkelingen op gang hebben gebracht of duidelijk verder hebben geholpen.<sup>28</sup> Er zijn aanwijsbare opbrengsten ten aanzien van de spreiding, completering en versterking van het aanbod, het bevorderen van de samenwerking in de regio, het samenwerken aan de verbetering van het imago van het vmbo en het ontwikkelen van een gezamenlijke visie op het vmbo. In de praktijk beperken de afspraken in het regionaal arrangement zich niet tot planningsaspecten, maar komen ook onderwijsontwikkelingen aan de orde. Afspraken hierover worden dan meegenomen in het regionaal arrangement, ook al kan de beschikking van het ministerie van OCW daarop geen betrekking hebben.

De drie evaluatierapporten constateren de volgende ontwikkelingen rondom het gedrag van de verschillende spelers rond een regionaal arrangement.

Er is sprake van strategisch gedrag. Wanneer niet alle scholen een even groot belang hebben bij het bereiken van een gezamenlijk resultaat, kunnen scholen de initiatieven van anderen frustreren door een passieve houding aan te nemen. Het strategische gedrag blijkt ook uit het feit dat regionale samenwerking sneller tot resultaten leidt wanneer het aanbod uitgebreid kan worden, dan wanneer sprake is van vermindering van het onderwijsaanbod. Verdelen van ruimte gaat over het algemeen soepeler dan het toedelen van schaarste resulterend in het opheffen van afdelingen.<sup>29</sup>

Verder spelen regionale machtsverhoudingen soms een grotere rol dan opvattingen over wat in de regio echt noodzakelijk is.<sup>30</sup> Niet altijd is er voldoende gezamenlijke verantwoordelijkheid en draagvlak voor de inhoud van de afspraken en vooral voor het nakomen daarvan; veel scholen zouden het liefst autonoom over de uitbreiding van afdelingen gaan.<sup>31</sup> Als oorzaken van vastgelopen besprekingen worden genoemd het niet inzien van het nut of de noodzaak ervan, de te grote (ervaren) concurrentie, en onderling wantrouwen door gebeurtenissen in het verleden.<sup>32</sup> Regionale arrangementen nemen de concurrentie dus niet weg. Van dichttimmeren van de markt lijkt geen sprake.<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> Flippo, 2006.

<sup>28</sup> Mulder, Van den Berg & Linders, 2005.

<sup>29</sup> De drie voorbeelden zijn ontleend aan Van den Berg & Van Kampen, 2003.

<sup>30</sup> De Regiovisie nader bekeken, p. 3 (TK 2003-2004, 28 549, nr. 14).

<sup>31</sup> De Regiovisie nader bekeken, p. 3 (TK 2003-2004, 28 549, nr. 14).

<sup>32</sup> Mulder e.a., 2005, p. 21.

<sup>33</sup> Mulder e.a., 2005, p. 23.

Voor wat betreft een doelmatige of goede spreiding zijn er geen garanties. Volgens *Plannen of polderen* leiden de regionale arrangementen niet altijd tot een optimale situatie. "Veel hangt af van de samenwerkingsgezindheid in de (...) regio, de machtsverhoudingen, de wijze waarop het aanbod over diverse schoolbesturen is verspreid en de huisvestingssituatie." Het rapport stelt voorzichtig: "De uitkomsten van het onderhandelingsproces leiden (...) niet per definitie tot een betere spreiding van voorzieningen of een hogere doelmatigheid."<sup>34</sup>

Hier is het spanningsveld aan de orde tussen het – legitieme – individuele belang van een school(bestuur) bij een herkenbaar profiel en behoud of versterking van de positie in de regio enerzijds en het algemene belang van een goed, toegankelijk en doelmatig onderwijsaanbod anderzijds.

## **B2.5 Hoofdpijnen wetsvoorstel**

### *Relatie met regeerakkoord, governance en koers voortgezet onderwijs*

De uitgangspunten en doelstellingen van het wetsvoorstel passen bij het regeerakkoord, *Koers VO* en de uitgangspunten van de governancefilosofie van de minister van OCW. De belangrijkste doelstellingen zijn een betere aansluiting van het onderwijsaanbod bij de leerling en het vervolgonderwijs en een vermindering van de administratieve lasten van de scholen.

In de reactie op het rapport *Plannen of Polderen* geeft de minister aan dat er feitelijk twee mogelijkheden zijn voor vernieuwing in het planningsstelsel voortgezet onderwijs.<sup>35</sup>

- voor stichting en verplaatsing en dergelijke een landelijk stelsel: het gaat dan in principe om het huidige stelsel dat gemoderniseerd wordt, consistentier wordt gemaakt en ruimere criteria krijgt; en
- een gecombineerd stelsel: voor stichting komt er een landelijk stelsel; voor verplaatsing en dergelijke een regionaal stelsel, waarbij de gezamenlijke vo-scholen zelf kunnen beslissen, mits voldaan wordt aan enkele landelijke randvoorwaarden (bereikbaarheid en doelmatigheid bijvoorbeeld).

De minister heeft gekozen voor de tweede variant. De hoofdpijnen van het wetsvoorstel over de voorzieningenplanning zijn:

- het stichten van de eerste vestiging (hoofdvestiging) van een schoolsoort (vbo, mavo, havo en vwo) en het omzetten van een openbare in een bijzondere school blijft aan centrale regelgeving onderhevig;
- het openen van een volgende vestiging (nevenvestiging) van een schoolsoort en het verplaatsen van een vestiging van een school over een afstand van drie kilometer of meer wordt overgelaten aan samenwerkende scholen in een regio onder een beperkt aantal wettelijke randvoorwaarden; en
- de vrijheid van de individuele school wordt vergroot, vooral voor vernieuwende vbo-programma's.

### *Hoofdpunten*

Concreet worden de volgende veranderingen voorgesteld.

- Het Plan van scholen (artikel 65 oud) en het Toetsingskader bij dat plan (artikel 65a oud) komen te vervallen. In plaats daarvan besluit de Minister op individuele aanvragen over het stichten van scholen. Ook splitsing valt onder de stichtingsprocedure.

---

<sup>34</sup> Van den Berg & Van Kampen, 2003, p. 24

<sup>35</sup> TK 2003-2004, 28 504, nr. 12.

- Een strakkere binding van de Minister: geen beleidsruimte meer (zoals nu nog bij artikel 69: "Onze Minister neemt in het plan *in elk geval* op", met andere woorden ook om andere redenen is opnemen in het plan mogelijk), maar alleen toetsing aan wettelijke getalsnormen.
- Scholen die samenwerken in de zin van de wet, hebben ruime bevoegdheden om bijvoorbeeld:
  - vestigingen te verplaatsen over een afstand van drie kilometer of meer (geen goedkeuring van de Minister meer vereist);
  - extra vestigingsplaatsen (nevenvestigingen) in te richten; en
  - vbo-afdelingen in willekeurige sectoren toe te voegen aan de afdelingen die de school bij stichting heeft gekregen; hiermee worden tot nu toe experimentele intersectorale programma's een reguliere mogelijkheid.

## **B2.6 Stichtingsbeslissing aan de Minister, geen dislocaties meer**

### *Stichting en splitsing blijft een zaak van de Minister*

De stichting van een school (waardoor een hoofdvestiging ontstaat) blijft een aangelegenheid waarover de Minister beslist, na een aanvraag. Hetzelfde geldt overigens voor splitsing, want daarbij ontstaat ook een nieuwe school. Uitgangspunt bij stichting (en splitsing) is dat aan de stichtingsnormen moet worden voldaan. Hiervan kan worden afgeweken als de provincie van mening is dat de garantiefunctie van het openbaar onderwijs en de bereikbaarheid voor de leerlingen dat vereisen. Verder worden de belangrijkste onderdelen uit het bestaande toetsingskader volgens artikel 65a WVO (Plan van scholen), die inmiddels zijn uitgekristalliseerd, overgeheveld naar de wet. De Minister kan de overige (vooral administratieve) onderdelen uit die beleidsregel straks in een ministeriële regeling opnemen.

Omzetting van scholen wordt niet meer door de Minister getoetst, behalve wanneer er openbaar onderwijs in het geding is. Hiermee wordt een zekere vorm van richtingvrije planning voor het voortgezet onderwijs ingevoerd. Weliswaar moet er bij het aangaan van de samenwerkingsovereenkomst nog wel gelet worden op een doelmatig en voldoende gespreid onderwijsaanbod, *mede gelet op de richting* in het werkgebied van de overeenkomst, maar de beslissing om binnen het bijzonder onderwijs van 'kleur te verschieten' (bijvoorbeeld de grondslag van een school te wijzigen van katholiek naar algemeen-bijzonder of protestants-christelijk), is niet meer ter toetsing van de Minister.<sup>36</sup> Hetzelfde geldt ook voor omzetting van een bijzondere school in een openbare school; voorshands is niet voorzien in betrokkenheid van de overheid (Minister of gemeente).

### *Geen rol meer voor Tweede Kamer, wel overleg andere partners*

De Tweede Kamer krijgt op grond van dit wetsvoorstel invloed op het beleid, zowel voor stichting als voor verplaatsing en dergelijke, omdat alle hoofdzaken daarvan in de wet zelf zijn geregeld. Maar er is geen directe invloed (meer) van het parlement op *individuele* besluiten tot stichting.

### *Dislocaties worden nevenvestiging*

Het onderscheid tussen hoofd- en nevenvestiging blijft bestaan. Het aanvankelijk idee om dit onderscheid te laten vallen zou onder meer aanpassing van de overschrijdingsregeling in de artikelen 96i, 96j en 96k WVO noodzakelijk maken. Deze aanpassing zou tot een nog complexere regelgeving op dat terrein leiden dan nu al het geval is, aldus de memorie

<sup>36</sup> Het wetsvoorstel stelt in artikel 21, tweede lid wel voor dat scholen "ondubbelzinnig" in het maatschappelijk verkeer tot uitdrukking brengen van welke richting het onderwijs uitgaat.

van toelichting. Bovendien zou die aanpassing leiden tot het doorbreken van de harmonie in wetgeving met de WPO.

Het overgangsrecht in dit wetsvoorstel biedt de grondslag voor de wijziging van de status van dislocatie in die van nevenvestiging. Bestaande dislocaties binnen drie kilometer van de hoofdvestiging worden van rechtswege aangemerkt als nevenvestigingen. Bestaande dislocaties op drie kilometer of meer van de hoofdvestiging kunnen nevenvestiging worden in het kader van een regionale samenwerkingsovereenkomst. Zijn bestaande dislocaties behorend tot de laatste categorie vijf jaar na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog geen nevenvestiging geworden, dan worden de leerlingen niet meer meegeteld op de hoofdvestiging, waardoor deze leerlingen niet meer worden bekostigd.

Als scholen behoefte hebben aan een tijdelijke vestiging, gelden daarvoor de regels voor een gewone nevenvestiging in de zin van de wet. De samenwerkende scholen zullen daarover in hun overeenkomst moeten afspreken dat die vestiging een tijdelijk karakter heeft. Aparte wettelijke normering van een tijdelijke vestiging is daarom niet nodig. Nadat een dislocatie nevenvestiging is geworden, worden de leerlingen voortaan op die vestiging geteld en niet meer op de hoofdvestiging.

## **B2.7 Nieuw instrument: de samenwerkingsovereenkomst**

Het belangrijkste nieuwe onderdeel in de planning is de regeling van de samenwerkingsovereenkomst in artikel 72 WVO (wijzigingen bij al gestichte scholen met samenwerkingsovereenkomst). Scholen die participeren in een samenwerkingsovereenkomst hoeven bij verplaatsing niet te voldoen aan de stichtingsnorm.

### *Inhoud en overleg*

Scholen bepalen zelf de grenzen van de regionale afspraken (zie hieronder). Bovendien is een samenwerkingsovereenkomst mogelijk voor alle schoolsoorten in het voortgezet onderwijs, terwijl de regionale arrangementen beperkt bleven tot het vmbo. Overigens kan een bevoegd gezag voor verschillende onder haar ressorterende scholen aan verschillende samenwerkingsovereenkomsten deelnemen. Deze scholen hoeven niet in hetzelfde werkingsgebied te liggen. Hetzelfde kan ook gelden voor verschillende vestigingen van één en dezelfde school. Beslissingen op grond van een overeenkomst kunnen alleen betrekking hebben op die (vestigingen van) scholen waarvoor die overeenkomst is aangegaan.

De samenwerkingsovereenkomst voorziet in ieder geval in een “doelmatig en voldoende gespreid onderwijsaanbod, mede gelet op de richting” en een goede bereikbaarheid. Het vierde lid bepaalt dat scholen die niet meedoen in de samenwerkingsovereenkomst (ze kunnen binnen maar ook buiten het werkgebied van die overeenkomst liggen) door de beslissingen van het samenwerkingsverband per vestigingsplaats geen groter leerlingenverlies mogen lijden dan 10%. Dit is dus een verschil met de huidige situatie: van 10% per schoolsoort naar 10% per locatie (vestiging). Dit betekent in de praktijk dat scholen minder gauw bezwaar kunnen maken met het 10% leerlingenverlies als argument.

Het percentage mag alleen hoger zijn als die scholen daarmee hebben ingestemd. Deelname aan het overleg door een bevoegd gezag mag niet geweigerd worden. Volgens het zesde lid moeten de “samenwerkende bevoegde gezagsorganen” aan alle niet deelnemende scholen binnen een straal van 24 kilometer van de beoogde vestiging de gegevens zoals de regiovisie en de overeenkomst verstrekken.

*Wat is een regiovisie?*

De samenwerkingsovereenkomst moet “getuigen van een gezamenlijk gedragen visie op het onderwijs in het gezamenlijke werkgebied”. Bij het opstellen van de regiovisie brengen scholen de bestaande belangstelling voor de verschillende programma’s in beeld en ook de te verwachten belangstelling voor het beoogde nieuwe programma-aanbod. Dit heeft onder meer tot doel inzicht te verschaffen in het bestaande aanbod en een realistisch perspectief te krijgen voor het toekomstige aanbod van de samenwerkende scholen (de doelmatigheid). Daarbij zal tevens rekening moeten worden gehouden met plannen van scholen die niet meedoen aan deze overeenkomst, maar die wel in de buurt liggen<sup>37</sup> en al dan niet via een andere samenwerkingsovereenkomst ook nieuwe afdelingen of programma’s willen gaan starten. Wettelijk zijn de volgende elementen op te nemen: omvang en begrenzing regio, gegevens over aanbod en gebruik onderwijsvoorzieningen, gevolgen voor de onderwijshuisvesting, de relatie met de arbeidsmarkt, de visie van betrokkenen en een analyse van kansen en bedreigingen.

#### *Juridische kwalificatie*

De samenwerkingsovereenkomst is volgens de memorie van toelichting te beschouwen als een privaatrechtelijke overeenkomst als bedoeld in het BW. Voor zover zij gesloten wordt tussen meer dan twee bevoegde gezagsorganen, is zij tevens een meerpartijenovereenkomst als bedoeld in artikel 6:279 BW.

Het vijfde lid merkt de beslissingen bedoeld in het eerste lid (dat wil zeggen besluiten over verplaatsing, uitbreiding of toevoeging van een afdeling/programma) aan als besluiten in de zin van de AWB en is opgenomen met het oog op de rechtsbescherming. In de huidige situatie zijn aan de Minister bevoegdheden toegekend bij omzetting, splitsing en verplaatsing van nevenvestigingen van bestaande scholen. Tegen besluiten daarover van de Minister kunnen belanghebbenden beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (huidig artikel 75c1 WVO).

Dit wetsvoorstel regelt dat de bevoegde gezagsorganen omtrent genoemde onderwerpen zelf kunnen beslissen, zonder dat de Minister nog een besluit neemt. Omdat deze beslissingen niet, althans niet zonder meer, voldoen aan het begrip besluit zoals bedoeld in artikel 1:3 eerste lid AWB, zou voor belanghebbenden geen administratieve rechtsgang meer openstaan. Dit is onwenselijk volgens de minister. Door de beslissingen aan te merken als besluit wordt gewaarborgd dat belanghebbenden bezwaar en beroep in kunnen stellen (artikel 7:1 AWB). De aanmerking als besluit betekent ook dat de bepalingen van de AWB over de totstandkoming en bekendmaking van besluiten van toepassing zijn op beslissingen van bevoegde gezagsorganen als bedoeld in het eerste lid.

#### *Bemiddeling bij geschillen*

De ervaring leert dat voor het tot stand komen van regionale samenwerking eerst vertrouwen tussen de partners moet ontstaan. Als er uit het verleden een probleem is, kan dat het beste in gesprekken onder leiding van een onafhankelijke derde (de provincie, een consultant of een andere persoon of instantie) worden opgelost, volgens de memorie van toelichting. Startende samenwerking krijgt daarom een aantal jaren een subsidie van het ministerie van OCW. De bedoeling is dat nog een aantal jaren voort te zetten. Hierdoor zijn diverse problematische situaties in de regio opgelost. Het aanwijzen op voorhand van een scheidsrechter lost het probleem van het wantrouwen niet op, aldus de memorie van toelichting. Het voorstel voorziet dan ook niet in een geschillenregeling.

---

<sup>37</sup> Op grond van het achtste lid is waarschijnlijk bedoeld: in een straal van 24 kilometer rond de beoogde vestiging.

### *Rol Minister en gemeente*

De memorie van toelichting geeft aan dat de Minister de regionale samenwerkingsovereenkomst marginaal toetst, bijvoorbeeld door vast te stellen of ten minste twee schoolbesturen de samenwerkingsovereenkomst hebben ondertekend, of de regiovisie de vereiste onderdelen bevat, en of er overleg geweest is met niet deelnemende scholen voor voortgezet onderwijs in de regio, vervolgonderwijs, bedrijfsleven, en de desbetreffende provincie(s) en gemeente(n).

Er is afgezien van de in de huidige beleidsregel regionale arrangementen vmbo opgenomen verplichting van instemming van de gemeente met de regionale samenwerkingsovereenkomst vanwege eventuele huisvestingsgevolgen. Wel is bepaald dat een besluit tot verplaatsing, uitbreiding of toevoeging niet tot "onevenredige hoge huisvestingskosten voor de betrokken gemeente" mag leiden. Uitgangspunt is dat "de gemeente een belangrijke overlegpartner is voor de betrokken schoolbesturen", aldus de memorie van toelichting. Een gemeente heeft belang bij een regionale samenwerkingsovereenkomst, vooral met het oog op de doelmatigheid van het aanbod en de eventuele huisvestingseffecten. De bevoegde gezagsorganen die een samenwerkingsovereenkomst sluiten, moeten daarom onder meer tevoren overleg voeren met de betrokken gemeente(n) en hen ook onverwijld de gegevens over de toepassing van het betrokken verplaatsings-, uitbreidings- of toevoegingsbesluit sturen.

## Literatuur bij bijlage 2

- Adviesgroep vmbo (2006). *Voortvarend vmbo. Samen koersen op bewegingsruimte*. Den Haag: Adviesgroep vmbo.
- Berg, J.S. van den & Kampen, A.C. van (2003). *Plannen of polderen. Eindrapportage verkenning voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: BMC/Sardes.
- Flippo, R.K. (2006). Regionale planningsvrijheid in het vo. Lessen uit de regionale arrangementen vmbo. *School en Wet*, 2006(5).
- Kampen, A.C. van & Studulski, F. (2004). *Eindrapportage klankbordgroep en veldconsultatie voorzieningenplanning voortgezet onderwijs*. Z.p.: z.u.
- Mulder, G.F., Berg, J.S. van den & Linders, W.G.J. (2005). *Regionaal perspectief. Een onderzoek naar de regionale arrangementen in het vmbo*. Z.p: BMC.