

Vergaderjaar 2017–2018

**34 642**

## **Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet voortgezet onderwijs BES in verband met modernisering van de bepalingen over voorzieningenplanning**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 28 maart 2018

Graag dank ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun inbreng en voor de vragen die zij hebben gesteld. Op de gestelde vragen ga ik hieronder in. Daarbij wordt de indeling van het verslag als uitgangspunt genomen.

Bij deze nota naar aanleiding van het verslag is een nota van wijziging gevoegd.

#### **Inhoudsopgave**

<b>I</b>	<b>Algemeen</b>	<b>1</b>
1.	Achtergrond en probleemstelling	3
	Wetsevaluatie in 2013	3
	Relatie tot wetsvoorstel «Meer ruimte voor nieuwe scholen»	4
2.	Voorgestelde maatregelen	5
	Overige voorstellen van technische of licht beleidsmatige aard	5
	Afbakening begrip richting bij stichting	7
3.	Internetconsultatie	9
<b>II</b>	<b>Artikelsgewijs</b>	<b>9</b>

#### **I. Algemeen**

Tot mijn genoegen constateer ik dat de leden van de fracties van de PvdA en de SGP met belangstelling kennisgenomen hebben en dat de leden van de VVD-fractie, de CDA-fractie en de ChristenUnie-fractie kennisgenomen hebben van het voorliggende wetsvoorstel.

Voordat ik overga tot het beantwoorden van de vragen, wil ik graag eerst een aantal inleidende opmerkingen maken.

Overeenkomstig het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III is in oktober 2017 de verantwoordelijkheid voor het groen onderwijs overgeheveld van het Ministerie van Economische Zaken naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De medeondertekening van dit wetsvoorstel door de Staatsecretaris van Economische Zaken komt hierdoor te vervallen. Bovendien wordt door de komst van het nieuwe kabinet de ondertekenaar van het wetsvoorstel gewijzigd van de Staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

### *Vertraging*

De beantwoording van het verslag heeft enige tijd op zich laten wachten om de volgende redenen.

- a. Bij de voorbereiding van de invoering van het voorstel bleek dat sommige bepalingen die na het uitbrengen van advies door de Afdeling advisering van de Raad van State waren opgenomen in het wetsvoorstel, niet goed uitvoerbaar waren. Dat betrof bepalingen over het incorporeren in het onderwijs van de in de statuten van de aanvragende rechtspersoon opgenomen richtingen, alsmede het niet mogen schrappen van richtingen tot vijf jaar na aanvang van de bekostiging van de school.
- b. Overigens bestond toen nog wel de idee dat de afbakening van de richting bij schoolstichting nader ingevuld moest worden en is gezocht naar een uitvoerbaar alternatief.
- c. Onderwijl was bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een zaak van de stichting De Ozonlaag aanhangig, over een afgewezen aanvraag voor de bekostiging van een nieuwe school in Den Haag op islamitisch/hindoeïstische grondslag. Op 30 maart 2017 vond de zitting plaats, na bijna een half jaar (op 20 september jl.) volgde de uitspraak.<sup>1</sup> In de uitspraak geeft de Afdeling Bestuursrechtspraak aan dat de huidige bepalingen van de WVO ruimte bieden om niet te volstaan met de cijfermatige optelling van de leerlingenpotentiëlen van verschillende richtingen. Tevens dient volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak aannemelijk te zijn dat de belangstelling voor de ene richting opgeteld bij de belangstelling voor de andere richting een totaal oplevert dat representatief is voor de belangstelling voor een combinatie van die twee richtingen. In algemene zin, zo stelt de Afdeling Bestuursrechtspraak, mogen alleen de belangstellingspercentages van richtingen die min of meer in elkaars verlengde liggen bij elkaar worden opgeteld. Deze uitspraak betekent dat de huidige bepalingen van de WVO geen nadere afbakening van de richting bij schoolstichting behoeven. De voorgestelde nieuwe bepalingen over afbakening van het richtingbegrip worden daarom uit het wetsvoorstel geschrapt in de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging. Om die reden zijn ook de daarover in het verslag gestelde vragen niet meer opportuun.
- d. Na het aantreden van het nieuwe kabinet is het wetsvoorstel in zijn geheel gezien op zijn eigenstandige relevantie en in relatie tot andere (komende) regelgeving. Dit leidde tot de conclusie dat de in het wetsvoorstel opgenomen technische en licht beleidsmatige verbeterpunten (op grond van de evaluatie van de wetsbepalingen over de voorzieningenplanning zoals luidend sinds 2008) nuttig zijn en blijven. Deze verbeterpunten zouden zo mogelijk nog in werking moeten treden met ingang van 1 augustus 2018.

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2017:2552.

## 1. Achtergrond en probleemstelling

### *Wetsevaluatie in 2013*

De leden van de VVD-fractie vragen de regering aan te geven of de gemeenten en/of provincies een schoolbestuur-overstijgende rol zouden moeten aannemen bij de totstandkoming van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (hierna: RPO).

Het RPO heeft primair als doel dat schoolbesturen in gezamenlijkheid afspraken maken over onderwijsvoorzieningen. Daarna vindt over het concept-RPO op overeenstemming gericht overleg plaats met burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente(n). Provincies hebben een procesrol: voordat RPO's vastgesteld worden, dient hierover overleg gevoerd te zijn met de provincie. De manier waarop gemeenten en provincies hun rol invullen, verschilt. Een provincie heeft daarbij echter geen wettelijke en exclusieve rol. Dat is ook niet nodig. Een provincie besteedt bij eventuele inbreng in het bijzonder aandacht aan de aspecten arbeidsmarkt, zorgstructuur, bereikbaarheid en doelmatigheid; belangrijke aandachtspunten in de regiovisie. Ook kan een provincie of gemeente helpen een impasse te doorbreken in het overleg tussen de scholen voor voortgezet onderwijs. Een gemeente heeft belang bij een RPO, vooral met het oog op doelmatigheid van het aanbod en de eventuele huisvestingseffecten. De bevoegde gezagsorganen die een RPO vaststellen, moeten daarom onder meer tevoren op overeenstemming gericht overleg voeren met de betrokken gemeente(n). De VO-raad heeft desgevraagd aangegeven geen signalen te hebben van onvrede bij schoolbesturen over de betrokkenheid van gemeenten bij het RPO. Een directe aanleiding om de betrokkenheid van gemeenten en provincies te vergroten is derhalve niet aanwezig.

Tevens vragen de voornoemde leden in hoeverre de provincie de bevoegdheid heeft om andere keuzes te verlangen dan in een RPO zijn afgesproken.

Wettelijk gezien heeft de provincie geen formele bevoegdheid om andere keuzes te verlangen dan in een RPO zijn afgesproken. Het is aan de provincies om hun rol in te vullen gegeven een concrete situatie. Wel is er een wettelijke verplichting tot overleg over het concept van het RPO met alle relevante partijen, waaronder de provincie. In dat overleg heeft de provincie ruimte om beredeneerd aan te geven waarom andere keuzes wenselijk zijn. De uiteindelijke keuzes zijn echter aan de bij het RPO betrokken schoolbesturen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de bij het evaluatieonderzoek gebleken onverschilligheid bij gemeenten en provincies na de evaluatie is blijven voortbestaan, maar het onderwijsveld daar nu in berust. Zoals hiervoor opgemerkt, gaf de VO-raad desgevraagd aan geen signalen te hebben van onvrede bij schoolbesturen over de betrokkenheid van gemeenten bij het RPO. De evaluatie gaf weliswaar aan dat de betrokkenheid van provincie en gemeenten bij het RPO minimaal wordt ingevuld, maar niet dat dit tot problemen in de uitvoering van het RPO leidde. Wat betreft de gemeenten is er de plicht deel te nemen aan het wettelijk op overeenstemming gericht overleg. Daarbij speelt een grote rol dat verplaatsingen van bestaande vestigingen en nieuwe nevenvestigingen in het RPO tot stand komen, voorzieningen immers die door de eraan verbonden huisvestingsconsequenties niet anders dan in overleg tussen schoolbestuur en gemeente tot stand kunnen komen. Ook tussentijds noodzakelijke nieuwe nevenvestigingen voor de opvang van nieuwkomers zijn op die manier succesvol gerealiseerd. De betrokkenheid van gemeenten bij voorzieningen in het RPO waarbij hun huisvestingstaak in het geding is, is van voldoende omvang. Het is met name aan

betrokken partijen om te bepalen of ieder zijn verantwoordelijkheid neemt en hoe deze verantwoordelijkheid wordt ingevuld. Uit de evaluatie is gebleken dat de betrokkenheid bij een aantal gemeenten gering is, niet dat deze geringe betrokkenheid geleid heeft tot frustratie van het proces rondom de totstandkoming van het RPO.

Voornoemde leden vragen vervolgens wat de gesprekken van de Staatssecretaris met de VNG sinds in 2013 het evaluatieonderzoek uitkwam, hebben opgeleverd aan concrete actie. Tevens informeren de leden van de PvdA-fractie naar wat de Staatssecretaris tussen 2013 en 2017 heeft ondernomen om de kennis van gemeenten over de wet- en regelgeving ten aanzien van het RPO te verbeteren.

De accounthouders leerlingendaling in het voortgezet onderwijs hebben gemeenten ondersteund daar waar problemen of vragen waren. De huidige inzet is om meer structurele gesprekken met gemeenten (maar ook met provincies) aan te gaan over de effectiviteit van het RPO. Dit laatstgenoemde aspect is immers met name van belang in gemeenten met leerlingendaling alwaar de schoolbesturen tot afspraken moeten komen om nog een zo gevarieerd mogelijk onderwijsaanbod in stand te houden. Schoolbesturen en de ouders en leerlingen die zij vertegenwoordigen in het voortgezet onderwijs hebben baat bij goede huisvesting waarvoor de gemeente de middelen beheert.

Daarom ben ik verheugd over het gezamenlijke huisvestingsplan van VNG, PO-Raad en VO-raad dat op 1 november 2016 aan de toenmalige Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is toegestuurd. Zoals blijkt uit zijn reactie daarop van 22 december 2016, moet op dat plan nog de nodige uitwerking volgen.<sup>2</sup> Daarom werken de PO-Raad, de VO-raad en de VNG met ondersteuning van mijn ministerie aan een plan van aanpak waarin de verantwoordelijkheden rondom renovatie nader worden geconcretiseerd. Dit project is in het najaar van 2017 gestart. Ik verwacht uw Kamer in het voorjaar van 2018 over de voortgang van dit plan van aanpak te informeren. Hoe dan ook verwacht ik dat dit huisvestingsplan een impuls kan geven aan de betrokkenheid van de gemeenten bij de RPO's. Daarenboven heb ik inmiddels met de VNG afspraken gemaakt over nadere voorlichting aan gemeenten over het RPO.

Tot slot vragen de eerder genoemde leden welke overwegingen eraan ten grondslag liggen dat de regering geen evaluatiebepaling heeft opgenomen in onderhavig wetsvoorstel.

Het ontbreken van een evaluatiebepaling in dit wetsvoorstel is gelegen in de overwegende aard van het voorstel: technische en licht-beleidsmatige wijzigingen die zijn voortgekomen uit de praktijk van de toepassing van de huidige bepalingen rond de voorzieningenplanning en daar direct op aansluiten. De wijzigingen zijn niet van dien aard dat de werking daarvan in de praktijk separaat onderzocht en getoetst moet worden. Bovendien wordt in de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging het inhoudelijke onderwerp over de afbakening van het richtingbegrip geschrapt. Daarom ligt evaluatie nu nog minder in de rede.

#### *Relatie tot wetsvoorstel Meer ruimte voor nieuwe scholen*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet nu al rekening wordt gehouden met de aankomende wet «Meer ruimte voor nieuwe scholen», waarin mogelijk het richtingbegrip verandert. Tevens vragen zij welke aspecten, met het oog op de wet «Meer ruimte voor nieuwe scholen», weer gewijzigd moeten worden aan de voorzieningenplanning. Nu de bepalingen voor het afbakenen van de richting door de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging uit dit

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2016/17, 32 293, nr. 352.

wetsvoorstel worden geschrapt, doet zich wat dat betreft geen samenloop voor met het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel «Meer ruimte voor nieuwe scholen». Het nu voorliggende wetsvoorstel wijzigt de stichtingsprocedure voor scholen inhoudelijk niet, de artikelen worden alleen opnieuw geordend en geformuleerd. In algemene zin loopt dit wetsvoorstel enkel samen met het aangekondigde wetsvoorstel «Meer ruimte voor nieuwe scholen» voor zover het de artikelen van de stichtingsprocedure in het voortgezet onderwijs betreft. Zodra dat aan de orde is, zullen in het wetsvoorstel «Meer ruimte voor nieuwe scholen» bepalingen worden opgenomen die nodig zijn in het kader van de wetstechnische afstemming met de bepalingen in het nu voorliggende wetsvoorstel over de voorzieningenplanning.

## **2. Voorgestelde maatregelen**

### *Overige voorstellen van technische of licht beleidsmatige aard*

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de argumenten zijn voor de eis dat er overlap moet bestaan in het voedingsgebied bij het openen van een nieuwe vestiging of bij het samenvoegen van scholen.

Een nieuwe nevenvestiging is bedoeld om het toegenomen aantal leerlingen van een bestaande school te huisvesten of om de leerlingen dichter bij huis naar school te laten gaan. Een nevenvestiging maakt ook organisatorisch onderdeel uit van de school als bekostigingseenheid. Voorheen zelfstandige scholen dienen na samenvoeging een organisatorische eenheid te vormen. De voorwaarde van de overlap in voedingsgebieden bij het openen van een nevenvestiging van een bestaande school of bij samenvoeging van scholen voorkomt dat vorming van een nieuwe nevenvestiging of samenvoeging plaatsvindt waarbij de vestigingen van de school ver van elkaar zouden komen te liggen. In dat geval kan van een inhoudelijke samenvoeging geen sprake zijn of wordt op z'n minst de organiseerbaarheid van het onderwijs ernstig bemoeilijkt. Dezelfde argumenten gelden voor de vorming van een nieuwe nevenvestiging op grote afstand van een of meer bestaande vestigingen.

Deelt de regering de mening van de leden van de VVD-fractie dat de eis dat het openen van een nieuwe vestiging buiten het eigen RPO alleen kan wanneer daartegen geen bezwaar bestaat vanuit het RPO waaronder de nieuwe vestiging komt te vallen de mogelijkheden van nieuwe toetreders wel erg beperkt, zelfs als zij een verrijking van de diversiteit van het onderwijsaanbod zouden zijn?

De voorwaarden verbonden aan de totstandkoming van een nieuwe nevenvestiging buiten het eigen RPO sluiten zoveel mogelijk aan bij de huidige systematiek van de wet- en regelgeving van de RPO's. De totstandkoming van een nevenvestiging buiten het eigen RPO komt deels overeen met de effecten van het stichten van een nieuwe school en moet daarom niet makkelijker worden dan het stichten van een nieuwe school. Bovendien wordt zodoende een ongebreidelde uitbreiding van het aantal nevenvestigingen voorkomen met navenante extra huisvestingslasten voor de gemeenten. Daarom is voor de totstandkoming van een grensoverschrijdende nevenvestiging gekozen om onder meer het criterium te hanteren van geen bezwaar van alle besturen in het aangrenzende RPO of een zelfde verklaring van de besturen in de andere gemeente.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom wordt gekozen voor een straal van 3 kilometer rondom de beoogde plaats van vestiging.

Er is aangesloten bij hetzelfde afstandscriterium als geldend voor de vorming van een tijdelijke nevenvestiging en de verplaatsing van (een

deel van) een vestiging, beide zonder voorafgaande goedkeuring door de Minister. Algemeen geaccepteerd in de voorzieningenplanning is namelijk dat wijziging van het onderwijsaanbod binnen 3 kilometer van een reeds bestaande vestiging geen of zeer geringe wijziging van de leerlinginstromen tot gevolg heeft. In het verlengde daarvan is gekozen voor een marge tot 3 kilometer tussen het vestigingsadres waarop het voedingsgebied en daarmee het leerlingspotentieel van de nieuwe school is gebaseerd en het definitieve vestigingsadres.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of – naast de behoefte aan grensoverschrijdende nevenvestigingen van gereformeerde en reformatorische scholen – ook gekeken is naar de behoefte van scholen op basis van niet-levensbeschouwelijke aspecten zoals bijvoorbeeld een pedagogische visie of een schooltijden concept. Bestaat de behoefte volgens de regering niet bij scholen van kleine richtingen zoals de vrije school of bij scholen die zich richten op een specifieke doelgroep zoals onderwijs aan hoogbegaafden of is het meer dat deze behoefte zich nog niet veel in de praktijk heeft gemanifesteerd, zo informeren deze leden. Vervolgens vragen de leden van de VVD-fractie of als die behoefte wel zou bestaan, dit dan gevolgen heeft voor het voorliggende wetsvoorstel en zo ja, op welke manier dit voorstel dan zou moeten worden gewijzigd.

De behoefte aan een nieuwe nevenvestiging buiten het eigen RPO is ook bij enkele scholen voor vrije schoolonderwijs gebleken en bij scholen met uiteenlopende richtingen die op een aparte vestiging de eerste opvang van nieuwkomers willen organiseren. Het voorliggende voorstel voor de vorming van een nieuwe nevenvestiging buiten het eigen RPO heeft hiervoor niet te worden gewijzigd, want de mogelijkheid staat al open voor scholen van welke richting dan ook en kan aldus in de behoefte daaraan voorzien. Uw voorbeeld van scholen die zich richten op een specifieke doelgroep zoals hoogbegaafden betreft de inrichting van het onderwijs die geen onderdeel uitmaakt van de huidige systematiek van de voorzieningenplanning en daarom evenmin van het onderhavige voorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen tot slot of in de evaluatie überhaupt nieuwe (potentiële) toetreders zijn bevroegd naar de belemmeringen waar zij tegen aan lopen en in hoeverre deze belemmeringen in dit wetsvoorstel zijn verwerkt.

Zoals blijkt uit de beleidsreactie op de evaluatie zijn bij die gelegenheid ook potentiële nieuwe toetreders bevroegd over de systematiek van het stichten van nieuwe scholen.<sup>3</sup> Die waren het met name eens met de opvatting van de Onderwijsraad (2012) dat de procedure voor het stichten van nieuwe scholen aan modernisering toe is.<sup>4</sup> In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte III staat dat het kabinet het stichten van scholen op basis van de belangstelling van ouders en leerlingen vergemakkelijkt, ook als zij niet behoren tot een bestaande richting. Die modernisering beoogt de vrijheid van onderwijs te vergroten, niet de vrijheid van richting te beperken. Dit zal worden opgenomen in een separaat wetsvoorstel voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Het voorliggende wetsvoorstel bevat voor het overgrote deel technische en licht-beleidsmatige wijzigingen van de geldende systematiek van onder meer schoolstichting in het voortgezet onderwijs.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering het niet noodzakelijk acht bijvoorbeeld een sobere regeling met betrekking tot een onafhankelijk voorzitterschap bij de totstandkoming van een RPO op te nemen. Tevens vragen deze leden waarom nadere bepalingen over de inrichting en begeleiding van het proces ontbreken, in vergelijking met

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 630, nr. 2.

<sup>4</sup> Advies Onderwijsraad «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief» (2012).

andere regelingen in de sectorwetten waarin de bezetting van commissies en het beslechten van geschillen wel uitdrukkelijk is geregeld. Uit de evaluatie van de systematiek van het RPO kwamen geen pregnante problemen aan het licht in de zin dat partijen in dat proces in de knel raken. Evenmin hebben mij sinds de evaluatie dergelijke signalen bereikt. Mede omdat schoolbesturen voor het proces naar de totstandkoming van een RPO in bijna alle gevallen een onderwijsadviesbureau inschakelen en daarmee voorzien in een onafhankelijk procesbegeleider, zie ik geen aanleiding te voorzien in een regeling voor een onafhankelijk voorzitterschap. De wetgeving biedt al de ruimte daarin te voorzien. De inrichting en begeleiding van het proces om tot een RPO te komen zijn overgelaten aan de autonomie van de deelnemende schoolbesturen. Ook over die aspecten zijn zolang de RPO's bestaan geen knelpunten gesignaleerd. Daarom zie ik geen aanleiding nadere wet- of regelgeving daarvoor te treffen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering zich bij de vormgeving van het voorstel rekenschap heeft gegeven van het feit dat zich bij de vorming van een nieuwe nevenvestiging buiten de regio in het geval van gereformeerde en reformatorische scholen wel degelijk concurrentie kan voordoen als er bijvoorbeeld sprake is van een pc-school in de regio die wat betreft de identiteit dichterbij reformatorische scholen staat zonder dat deze identiteit statutair verankerd hoeft te zijn. Als een school op pc-grondslag is gesticht, heb ik geen bemoeienis met de nadere inrichting daarvan. De vrijheid van onderwijs garandeert dat de inrichting van het onderwijs vrij is en dat ik niet tred in een beoordeling van die inrichting. Het kan voorkomen dat een christelijke school voor wat betreft de identiteit dicht bij die van een school met de reformatorische richting staat en daarmee concurreert met de reformatorische school. Ik ga er van uit dat in elk geval een deel van de betreffende ouders en leerlingen de bewuste christelijke school als geëigend zullen ervaren waardoor een nieuwe nevenvestiging buiten het eigen RPO-gebied ondoelmatig zal blijken te zijn.

#### *Afbakening begrip richting bij stichting*

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de afbakening van de verlangde richting bij een aanvraag voor bekostiging van een school voor bijzonder onderwijs zich verhoudt tot het wetsvoorstel «Meer ruimte voor nieuwe scholen».

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik in eerste instantie korthedshalve naar het antwoord op een vraag van deze leden dat aan het eind van paragraaf 1 is gegeven. In het wetsvoorstel «Meer ruimte voor nieuwe scholen» wordt bovendien een *nieuwe* systematiek voorgesteld voor de stichting van scholen in het gehele funderend onderwijs (dat wil zeggen voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs). In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt de *bestaande* systematiek voor de voorzieningenplanning in alleen het voortgezet onderwijs zodanig aangepast dat deze effectiever kan werken.<sup>5</sup>

De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel richtingen bij een aanvraag voor bekostiging van een nieuwe school gecombineerd mogen worden en hoe «een zekere geworteldheid» in de samenleving wordt gedefinieerd. Zoals eerder aangegeven worden door de bij deze nota naar aanleiding van het verslag gevoegde nota van wijziging de bepalingen omtrent de afbakening van de richting in het wetsvoorstel geschrapt. De vigerende wetgeving staat toe dat een school op meer dan een richting gesticht

<sup>5</sup> Zie voetnoot 7 in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel (Kamerstukken II 2016/17, 34 642, nr. 3, blz. 24).

wordt. Er wordt geen grens gesteld aan de hoeveelheid richtingen die kan worden gecombineerd. Het moet gaan om een combinatie die ook in andere onderdelen van de maatschappij dan onderwijs voorkomt. De Onderwijsraad heeft het eerder wat betreft een enkelvoudige richting als volgt verwoord: er moet sprake zijn van een aan het onderwijs ten grondslag liggende geestelijke stroming die zich in een binnen Nederland waarneembare beweging openbaart en die ook op andere terreinen van het leven doorwerkt.<sup>6</sup> Er moet volgens de Onderwijsraad sprake zijn van een zekere bewezen verankering, duurzame openbare manifestatie of toekomstige groei in (landelijke) organisaties om te kunnen spreken van een waarneembare stroming die doorwerkt. Dit is ook een belangrijk criterium met het oog op de continuïteit. De Onderwijsraad beziet ten behoeve van zijn advies bijvoorbeeld of er sprake is van een jongerenbeweging, politieke inbedding, maatschappelijk werk of zorgvoorzieningen gericht op ouderen die van die specifieke richting uitgaat. Dat zal bij een combinatie van richtingen niet anders zijn. Daarbij biedt de jurisprudentie in de uitspraak van 20 september 2017 van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State inzake de stichting De Ozonlaag houvast voor de Onderwijsraad.<sup>7</sup> Zie de eerder in de inleiding onder «Algemeen» gegeven toelichting op de criteria die de Afdeling heeft geformuleerd in haar uitspraak.

Vervolgens informeren voornoemde leden wat de voorzieningen zijn die genomen moeten worden ter waarborging van het incorporeren van de richtingen in de school.

De bepaling over het incorporeren in het onderwijs van de richtingen die zijn opgenomen in de statuten van de school wordt in de bij deze nota gevoegde nota van wijziging geschrapt. Beantwoording van deze vraag is derhalve niet meer opportuun.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie op welke wijze de Onderwijsraad dit allemaal gaat toetsen.

Wat betreft de beoogde combinatie van richtingen zal de Onderwijsraad voortbouwen op de vaste lijn die tot nu toe is ontwikkeld bij de vraag of het onderwijs dat de aanvragende rechtspersoon op een nieuwe school wil verzorgen, uitgaat van een nieuwe, te erkennen enkelvoudige richting. De Onderwijsraad oordeelt op basis van criteria zoals door de jurisprudentie gesteld.<sup>8</sup> Het gaat bij een enkelvoudige richting kort samengevat om de volgende 4 criteria:

- a. Is er sprake van een godsdienst of levensovertuiging.
- b. Is de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag in de statuten vastgelegd.
- c. Is er sprake van een zekere mate van geworteldheid in de samenleving.
- d. Is er voldoende draagvlak.

Voor wat betreft de beoordeling van een combinatie van richtingen kan de Onderwijsraad zich baseren op de jurisprudentie zoals verwoord in de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State van 20 september jl. in de casus van de stichting De Ozonlaag.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op het spanningsveld tussen de vereiste terughoudendheid van de overheid in

<sup>6</sup> Onderwijsraad (2010), Boeddhisme als richting, Den Haag: Onderwijsraad.

<sup>7</sup> ECLI:NL:RVS:2017:2552.

<sup>8</sup> Met name uitspraken over de Evangelische richting in het basis- en voortgezet onderwijs (ABRvS 11 februari 1997, AB 1998, 28 en ABRvS 15 januari 1998, AB 1998, 173) en over Koptische scholen (ABRvS 12 juli 2006, LHN AY3706).



het definiëren van wat «richting» is voor de bekostiging en de gekozen oplossing in de wet om uitholling van het richtingbegrip tegen te gaan. De vraag of er sprake is van een richting, moet ook bij een aanvraag voor een school die uitgaat van een enkelvoudige richting al worden beantwoord. Dit staat los van het feit dat de bepalingen over de afbakening van de richting uit het wetsvoorstel zijn geschrapt. Bij de beantwoording van de vraag is terughoudendheid van de overheid op zijn plaats. Vandaar dat bij aanvragen voor bekostiging van een nieuwe school die uitgaat van een nog niet erkende, enkelvoudige richting advies wordt gevraagd aan de Onderwijsraad. Met het oog op de vereiste terughoudendheid zal een aanvraag voor bekostiging van een nieuwe school die uitgaat van een nieuwe combinatie van richtingen ook aan de Onderwijsraad worden voorgelegd. De omstandigheden bij een aanvraag met een nieuwe combinatie van richtingen zijn dus wat betreft de vereiste terughoudendheid niet anders dan bij een aanvraag met een nog niet erkende, enkelvoudige richting.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen tot slot of de regering nader kan ingaan op de noodzaak van deze toevoeging, terwijl uiterste terughoudendheid geboden is.

Door de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de stichting De Ozonlaag is deze toevoeging niet meer nodig. De terughoudendheid van de overheid komt nog steeds tot uitdrukking in de procedure van het vragen van advies aan de Onderwijsraad als een stichtingsaanvraag een nieuwe richting of combinatie van richtingen betreft.

### **3. Internetconsultatie**

De leden van de PvdA-fractie vragen of er nog regelgeving moet worden aangepast met het oog op licenties voor de gemengde leerweg van het vbo-groen binnen agrarische opleidingscentra die een verticale scholengemeenschap vormen met mavo-scholen, als het groen onderwijs van het Ministerie van Economische Zaken wordt overgeheveld naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

De formele verantwoordelijkheid voor het groen onderwijs is inmiddels overgeheveld naar het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De wettelijke positie van het groen onderwijs is daarmee niet gewijzigd, de betreffende wettelijke regels blijven onveranderd. Het is niet nodig regelgeving aan te passen met het oog op de licenties voor de gemengde leerweg bij het vbo-groen binnen een agrarisch opleidingscentrum.

## **II. Artikelsgewijs**

### **Artikel 64**

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het niet wenselijk en nodig is de stichtingsnormen voor reguliere stichtingsprocedures bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen, aangezien het vastleggen van getalsnormen in de formele wet bij ontwikkelingen als krimp belemmerend kan werken.

De «Wet tot wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen» van 2008 bevatte onder meer als hoofdlijn dat het stichten van de eerste vestiging van een schoolsoort geheel aan centrale regelgeving onderhevig blijft.<sup>9</sup> Hiermee wordt invulling gegeven aan de grondwettelijke zorg voor het onderwijs door de overheid en de toetsing daarvan door de Kamers. De stichtingsnormen

<sup>9</sup> Kamerstukken 31310, Stb. 2008, 296.

vormen een onverbreekelijk onderdeel van de stichtingsbepalingen. Onderhavig wetsvoorstel beoogt technische en licht beleidsmatige wijzigingen aan te brengen in de wet van 2008 op grond van de evaluatie daarvan. Gelet op het voorgaande ligt een wijziging in dat kader bij dit wetsvoorstel niet in de rede. Overigens heeft een school – nog afgezien van specifieke omstandigheden en eigen beleidskeuzes – een bepaald aantal leerlingen nodig om onderwijskundig en bedrijfsmatig te kunnen functioneren. Het is niet zo dat een school in een krimpgebied minder leerlingen nodig heeft om kostendekkend onderwijs aan te bieden dan een school die niet geconfronteerd wordt met krimp.

Is het de bedoeling dat de voorwaarde bij splitsing dat op een van de nieuwe scholen of scholengemeenschappen de oorspronkelijke schoolsoorten volledig behouden blijven in de regeling nader wordt neergelegd, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Waarom is deze voorwaarde niet als cumulatief onderdeel toegevoegd in het voorstel?

Indien niet op een van de scholen of scholengemeenschappen alle oorspronkelijke schoolsoorten behouden blijven, is er feitelijk geen sprake van splitsing, maar van *afsplitsing* en dat is geregeld in artikel 74b, eerste lid, onderdeel d. Het is dan ook niet nodig dit als voorwaarde bij splitsing vast te leggen, noch in de wet noch in de regeling.

De leden van de SGP-fractie vragen vervolgens een nadere onderbouwing op grond van het constitutionele onderwijsrecht waarom het volgens de regering noodzakelijk zou zijn de gemeente aan de reguliere stichtingsnormen te binden wanneer zij uit eigen beweging een school wil stichten, met het oog op het vervullen van de garantiefunctie van het openbaar onderwijs, terwijl lagere normen gehanteerd dienen te worden wanneer ouders een verzoek hebben ingediend.

De hoogte van de stichtingsnormen voor de verschillende schoolsoorten voor zowel openbaar als bijzonder onderwijs enerzijds en de bepaling over de garantiefunctie van het openbaar onderwijs anderzijds zijn niet nieuw. In de WVO is dit neergelegd in de artikelen 65 en 67. Daar wordt met dit wetsvoorstel geen wijziging in aangebracht (zie ook de artikelsgewijze toelichting op artikel 66).<sup>10</sup> De wetgever heeft in 2008 geoordeeld dat dit systeem past binnen de grenzen van de Grondwet. Deze opvatting is ook niet betwist. Bij de evaluatie van de bepalingen over de voorzieningenplanning in 2013 zijn op dit punt ook geen problemen naar voren gebracht.

## Artikel 66

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het aandeel leerlingen dat dient ter operationalisering van de garantiefunctie van het openbaar onderwijs niet in de formele wet wordt vastgelegd nu bekend is dat dit aandeel twee derde betreft.

In de memorie van toelichting is *niet* aangegeven hoe hoog de stichtingsnorm is indien een school op grond van artikel 66 in aanmerking wordt gebracht voor bekostiging. In de artikelsgewijze toelichting is alleen aangegeven waaraan wordt gedacht voor het geval een dergelijke aanvraag zou worden ingediend.<sup>11</sup> Er is dus geen sprake van een harde stichtingsnorm. De in het voorgestelde artikel 64 opgenomen stichtingsnormen zijn minima waar in elk geval aan moet worden voldaan, er is daarbij geen sprake van discretionaire bevoegdheid voor de Minister om daarvan af te wijken. Bij aanvragen op grond van artikel 66 gaat het om aanvragen met het oog op de grondwettelijke garantiefunctie van het openbaar onderwijs en daarom moet flexibel met de norm kunnen

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34 642, nr. 3, blz. 22, eerste volzin na de opsomming.

<sup>11</sup> Zie voetnoot 10.

worden omgegaan. Het kan niet zo zijn dat een dergelijke aanvraag strandt omdat de prognose net onder een in de wet vastgelegde norm blijft.

Voornoemde leden vragen tevens in hoeverre het aandeel van twee derde in de loop der tijd aan wijziging onderhevig is geweest. De garantiefunctie van het openbaar onderwijs wordt in de praktijk zelden toegepast. In de afgelopen jaren hebben zich in het voortgezet onderwijs slechts twee situaties voorgedaan waarbij een beroep op deze functie is gedaan. Gelet hierop is er op grond van artikel 67 geen aanleiding geweest het aandeel van circa twee derde te wijzigen.

### **Artikel 67**

De leden van de SGP-fractie informeren of een combinatie van richtingen op voorhand wordt geaccepteerd indien deze combinatie in het basisonderwijs zich reeds manifesteert dan wel dat nog een aanvullende toets plaatsvindt.

In alle gevallen van een aanvraag voor schoolstichting op basis van meer richtingen heeft de Minister sinds de jurisprudentie van de eerder aangehaalde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 september 2017 de wettelijke ruimte te toetsen of het gaat om een combinatie van richtingen die min of meer in elkaars verlengde liggen die zodoende naar verwachting voldoende leerlingentotaal oplevert. Zoals eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag in de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van het CDA en van de ChristenUnie al is aangegeven, zal bij de beoordeling van een aanvraag uitgaande van een nieuwe richting of combinatie van richtingen advies aan de Onderwijsraad worden gevraagd. De procedure voor het beoordelen van stichtingsaanvragen gebaseerd op een combinatie van richtingen zal worden opgenomen in de Regeling voorzieningenplanning vo. Dat een combinatie van richtingen zich reeds in het basisonderwijs manifesteert, wil nog niet zeggen dat de stichting van de school op deze richtingen heeft plaatsgevonden. Na de stichting op een of meer richtingen kan de school immers met een of meer richtingen zijn uitgebreid. Dat betreft een specifieke keuze in een specifiek geval. Ouders en leerlingen moeten in het ouders/leerlingendeel van de medezeggenschapsraad instemmen met de uitbreiding met een richting of met het voornemen tot fusie tussen scholen met verschillende richtingen. Die specifieke keuze zegt niet per definitie iets over de belangstelling voor die combinatie van richtingen in het algemeen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering wil waarborgen dat de bepaling met het formele criterium dat de aangevoerde richtingen gedurende de eerste vijf jaren niet uit de statuten geschrapt mogen worden, geen lege huls blijft en dat tevens de aangevoerde richtingen ook daadwerkelijk gestalte krijgen.

In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging zijn deze bepalingen geschrapt. Beantwoording van deze vragen is derhalve niet meer opportuun.

De leden van de SGP-fractie vragen vervolgens welke maatregelen mogelijk zijn wanneer er aanwijzingen bestaan dat de aangevoerde richtingen enkel bedoeld zijn om te voldoen aan de wettelijke criteria. In de keuze van een aanvragend schoolbestuur voor de richting of richtingen van een te stichten school kan de Minister niet treden. Maar juist om te voorkomen dat een nieuwe combinatie van aangevoerde richtingen enkel bedoeld is om te voldoen aan de wettelijke stichtingsnormen, wordt een nieuwe combinatie voor advies aan de Onderwijsraad voorgelegd.

Deze leden vragen ook in hoeverre het risico bestaat dat betrokkenen bereid zijn een fictieve richting statutair uit te werken, gelet op het feit dat de kosten voor een latere statutenwijziging in het licht van het beoogde belang relatief beperkt zijn.

In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging is deze bepaling geschrapt. Beantwoording van deze vraag is derhalve niet meer opportuun.

#### **Artikel 74b**

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering in het voorgestelde artikel 74b de mogelijkheid blijft bieden dat een enkel bevoegd gezag zowel bij een nevenvestiging buiten het gebied als bij een voorziening buiten het regionaal plan de aanspraak op bekostiging kan blokkeren. Deze leden vragen tevens waarom het niet evenwichtiger is te bepalen dat – in plaats van instemming van alle bevoegde gezagsorganen – meer dan een bevoegd gezag bezwaar moet maken.

De bevoegde gezagsorganen bepalen zelf de omvang van de regio waar het RPO betrekking op heeft. Logischerwijs stemt de regio grotendeels overeen met de voedingsgebieden van de scholen waarvoor deze organen verantwoordelijk zijn. In het geval een bevoegd gezag toch onverhoopt aanleiding ziet buiten het eigen RPO-gebied een nevenvestiging te starten, ligt het voor de hand dat juist alle bevoegde gezagsorganen van die regio een beslissende stem hebben. Zij stemmen tenslotte af hoe het onderwijsaanbod het beste verzorgd kan worden in hun regio. Daarbij is het onwenselijk dat een bevoegd gezag van buiten een RPO-regio tegen de zin van een bevoegd gezag een nevenvestiging kan starten. Bovendien vindt binnen het eigen RPO in het algemeen uitruil plaats van nieuwe onderwijsvoorzieningen die de besturen met meerderheid van stemmen accorderen. Bij de vorming van een nevenvestiging buiten de eigen regio, is geen sprake van uitruil (zeker als een RPO aldaar ontbreekt). In dat geval ligt instemming van alle betreffende bevoegde gezagsorganen in de rede.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,  
A. Slob