

No.W05.16.0165/I

's-Gravenhage, 29 september 2016

Bij Kabinetsmissive van 30 juni 2016, no.2016001160, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe een aantal technische en licht beleidsmatige verbeteringen aan te brengen in de regeling inzake de voorzieningenplanning in de Wet voortgezet onderwijs en deze regeling tevens moderner, inzichtelijker en beter leesbaar te maken.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar acht een nadere motivering van het voorstel aangewezen op het punt van de regionale samenwerking en de wijzigingen van de BES-onderwijswetgeving. Tevens adviseert zij het begrip 'verlangde richting' in het wetsvoorstel nader af te bakenen.

1. Regionale samenwerking

Kern van de in 2008 ingevoerde regeling van de voorzieningenplanning is dat besturen van scholen voor voortgezet onderwijs (vo-besturen) regionaal samenwerken en een voorzieningenaanbod vormen dat aansluit bij de vraag naar onderwijs. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid voor de afstemming tussen vraag en aanbod grotendeels bij de samenwerkende schoolbesturen in de regio, in de vorm van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (RPO). Binnen die regio's vindt ook het wettelijk voorgeschreven op overeenstemming gerichte overleg plaats met gemeenten en provincies. Van belang is in dit verband dat de keuze van de te vormen regio vrij is, zolang het een gebied betreft van één of meer gemeenten die aan elkaar grenzen.¹ Dit houdt in dat een regio tevens provinciegrensoverstijgend kan zijn.

De Afdeling merkt allereerst op dat het wetsvoorstel op dit punt geen verandering aanbrengt in de reeds bestaande situatie. Uit de evaluatie blijkt dat de regiovorming heeft geleid tot een variatie aan regio's met opmerkelijke verschillen in omvang. Verder laat de evaluatie zien dat een aantal schoolbesturen – om uiteenlopende redenen – niet betrokken is bij de totstandkoming van een RPO. Hetzelfde geldt voor gemeenten en provincies. Naar aanleiding hiervan heeft de regering toegezegd overleg te voeren met de Vereniging van Nederlandse

¹ Zie voor nadere randvoorwaarden van het te vormen samenwerkingsverband artikel 72, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) en het voorgestelde artikel 74, eerste lid, WVO.

Gemeenten en de Vereniging van scholen in het voortgezet onderwijs (VO-raad) om te onderzoeken of er op dit punt aanpassingen nodig zijn of dat kan worden volstaan met afspraken over de uitvoering.² Daarbij zou ook aan de orde komen of de provincie nog een rol zou moeten hebben.

Het valt de Afdeling op dat de toelichting hieraan geen aandacht schenkt. Zij wijst er in dit verband op dat de recente decentralisaties in het sociaal domein in veel gevallen hebben geleid tot de vorming van regio's om de overgedragen taken en verantwoordelijkheden adequaat te kunnen uitoefenen. Daarbij wordt de samenhang met andere beleidsterreinen, waaronder op onderdelen het onderwijs, nadrukkelijk nagestreefd om de integrale aanpak van problemen te bevorderen.³ Gelet daarop ligt het in de rede de regiovorming rond onderwijsvoorzieningen mede vanuit dit perspectief te beschouwen.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het voorgaande nader in te gaan.

2. Verlangde richting

In de voorgestelde regeling van de voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs wordt het begrip 'de verlangde richting' (de godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag) van het betreffende bijzonder onderwijs gehandhaafd.⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat nieuwe scholen of scholengemeenschappen die uitgaan van meerdere richtingen voor bekostiging in aanmerking komen en dat de leerlingpotentiëlen van deze richtingen bij elkaar kunnen worden opgeteld om aan de stichtingsnorm te voldoen.⁵ De consequentie van deze jurisprudentie is, dat bijzondere scholen in het voortgezet onderwijs thans voor bekostiging in aanmerking gebracht kunnen worden op grond van prognoses die gebaseerd zijn op een niet gelimiteerd aantal aan in de statuten opgesomde richtingen. Het wetsvoorstel laat bedoelde zinsnede ongewijzigd, zodat die consequentie gehandhaafd blijft.

Zolang in de Wet op het voortgezet onderwijs het richtingbegrip als uitgangspunt wordt gehanteerd, is een voldoende duidelijke afbakening van het begrip 'verlangde richting' noodzakelijk. Met dit uitgangspunt is niet verenigbaar de mogelijkheid van een ongelimiteerde samenvoeging van alle denkbare richtingen, om aldus aan de door de in het kader van de stichtingsnorm vereiste prognoses voor de verlangde schoolsoort te voldoen. Daarmee wordt immers ten koste van andere scholen schoolstichting door middel van een louter strategisch gebruik van het richtingbegrip gefaciliteerd, en wordt het vereiste dat sprake moet zijn van een richting in de zin van een 'geestelijke stroming die zich in een binnen Nederland

² Kamerstukken II 2012/13, 33 630, nr. 2.

³ Zie in dit verband de brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 20 juni 2014 over de Jeugdzorg (Kamerstukken II 2013/14, 31 839, nr. 392, blz. 1-2).

⁴ Artikel 67, tweede en derde lid.

⁵ Aldus onder meer ABRvS 21 augustus 2013, nr. 201300581/1/A2.

waarneembare beweging openbaart en ook op andere terreinen van het leven doorwerkt'⁶ uitgehold.

Gelet hierop adviseert de Afdeling de voorgestelde regeling van de voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs, mede met het oog op een evenwichtige spreiding van onderwijsvoorzieningen, aan te passen in die zin dat het begrip 'verlangde richting' nader wordt afgebakend.

3. Wijziging met betrekking tot Caribisch Nederland

De wijzigingen die het wetsvoorstel aanbrengt in de Wet voortgezet onderwijs BES komen grotendeels overeen met de voorgestelde wijzigingen in de Wet op het voortgezet onderwijs. In de toelichting wordt gewezen op het uitgangspunt dat wijzigingen in de Europees-Nederlandse onderwijswetten ook in Caribisch Nederland worden voorgesteld, tenzij de specifieke situatie op de eilanden zich tegen een voorgenomen wijziging verzet. Vervolgens wordt gesteld dat er in dit geval geen aanleiding is voor afwijking van dit uitgangspunt.⁷

De Afdeling wijst erop dat in dezelfde paragraaf van de toelichting een aantal – met de schaal van Caribisch Nederland samenhangende – verschillen wordt genoemd met betrekking tot de voorzieningenplanning. Dit heeft in 2011 ook geleid tot een deels andere, vereenvoudigde systematiek, gelet op het feit dat er in Caribisch Nederland maar één school voor voortgezet onderwijs is per openbaar lichaam.⁸

Gelet hierop is de noodzaak om de BES-wetgeving op dit punt aan te passen niet overtuigend aangetoond.⁹ Daarbij merkt de Afdeling op dat het voor de BES van belang is dat onderwijsinstellingen voldoende omvang hebben om qua voorzieningen goed op peil te zijn. Versnippering in het voortgezet onderwijs kan het benodigde voorzieningenniveau aantasten.

Tegen deze achtergrond adviseert de Afdeling de noodzaak van de voorgestelde wijzigingen van de BES-onderwijswetgeving alsnog dragend te motiveren. Indien dat niet mogelijk is, adviseert zij het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

⁶ ABRvS 11 februari 1997, AB 1998, 28.

⁷ Paragraaf 4 van de toelichting.

⁸ Gewezen wordt op andere stichtingsnormen, het ontbreken van onderscheid tussen tijdelijke en permanente nevenvestigingen en het verschil in beleid ten aanzien van de nevenvestigingen.

⁹ Ook de summiere opmerkingen in de artikelsgewijze toelichting op dit punt zijn niet toereikend om de doorvoering van Nederlandse regels in Caribisch Nederland te kunnen rechtvaardigen.

4. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De waarnemend vice-president van de Raad van State,

(get.) Wiebenga

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no.W05.16.0165/I

- De wijzigingsopdracht van artikel I, onderdeel D en onderdeel E onder 2 aanpassen nu artikel 10b, tiende lid, onderdeel b geen verwijzing naar artikel 72 kent.
- De wijzigingsopdracht van artikel I, onderdeel N, onder 2 aanpassen nu artikel 77, derde lid, geen verwijzing naar artikel 73 kent.