

DE VOORZIENINGENPLANNING IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de
Wet voorzieningenplanning

DE VOORZIENINGENPLANNING IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Onderzoek ten behoeve van de
evaluatie van de Wet voorzieningenplanning

- eindrapport -

Auteurs:

dr. Marga de Weerd

drs. Kees van Bergen

RegioPlan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15
Fax : +31 (0)20 – 626 51 99

Amsterdam, april 2013
Publicatienr. 2229

© 2013 Regioplan, in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan.
Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Onderzoeksvragen en -aanpak.....	3
1.3	Respons	5
1.4	Leeswijzer	6
2	Doelen van de nieuwe wet- en regelgeving en beoordeling door belangenorganisaties en betrokkenen	7
2.1	Inleiding.....	7
2.2	Gerealiseerde veranderingen met de nieuwe wet- en regelgeving.....	7
2.3	Waargenomen risico's van en knelpunten in de wet- en regelgeving.....	9
2.4	Slot	9
3	Voorzieningenplanning in de praktijk.....	11
3.1	Inleiding.....	11
3.2	Hoe verloopt de voorzieningenplanning in de praktijk	11
3.3	De beoordeling van de praktijk	17
3.4	Een toekomstig rpo	22
3.5	Samenvatting en conclusies	24
4	De beoordeling van wet- en regelgeving	25
4.1	Inleiding.....	25
4.2	Beoordeling wet- en regelgeving door besturen	25
4.3	Beoordeling wet- en regelgeving roc's zonder vo.....	33
4.4	Beoordeling wet- en regelgeving door gemeenten	34
4.5	Beoordeling door provincies	39
4.6	Conclusies.....	39
5	Casebeschrijvingen	41
5.1	Inleiding.....	41
5.2	Rpo Amsterdam	41
5.3	Rpo Rotterdam.....	45
5.4	Stichting nieuwe scholen	48
5.5	Krimp.....	52
5.6	Uitsluiting.....	54
5.7	Handhaving	55
5.8	Conclusies.....	57
6	Slotconclusies.....	59
6.1	Inleiding.....	59
6.2	Rpo's in de praktijk.....	59
6.3	De beoordeling van rpo's	61

6.4	De beoordeling van de wet- en regelgeving	61
6.5	Verbetermogelijkheden voor wet- en regelgeving	63
Bijlagen		67
Bijlage 1	Geïnterviewde personen/organisaties	69
Bijlage 2	Rpo's in kaart gebracht	71

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Op 1 augustus 2008 is de 'Wet op het voortgezet onderwijs ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen' van kracht geworden. De voorbereidingen van deze wet zijn begonnen in 2003. In periode 2003-2008 is ervaring opgedaan met regionale samenwerking in de Regionale Arrangementen (RA). Deze arrangementen golden alleen voor het vmbo. In de nieuwe wet is de regionale samenwerking voorzieningenplanning wettelijk geregeld voor vbo, mavo, havo, vwo en pro. De regeling geldt ook voor het voorbereidend beroepsonderwijs dat wordt verzorgd in bve-instellingen. De nieuwe wet kent drie algemene doelstellingen:¹

- *modernisering en vereenvoudiging van de huidige wet- en regelgeving betreffende de voorzieningenplanning in het vo;*
- *vergroting van de autonomie van de scholen;*
- *vermindering van de administratieve lasten.*

Het initiatief voor de regionale samenwerking ligt bij samenwerkende bevoegde gezagen van scholen en resulteert in regionale plannen onderwijsvoorziening (rpo's). De keuze van de te vormen regio is vrij, zolang het een gebied is van een of meer gemeenten die aan elkaar grenzen. Een schoolbestuur is niet verplicht deel te nemen in een rpo. Het minimum aantal deelnemers bedraagt twee schoolbesturen. Van de schoolbesturen die op het grondgebied van het rpo een onderwijsvoorziening hebben, moet per gemeente tenminste 65 procent in het rpo participeren. Tegelijkertijd moet op de scholen of scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs, die deelnemen in het rpo, minstens 60 procent van alle leerlingen die in de gemeente waar de scholen zijn gehuisvest voortgezet onderwijs volgen, staan ingeschreven. De wet stelt geen verdere eisen aan de bestuurlijk-juridische vorm van een rpo en de interne besluitvorming. Ook de spelregels om binnen het rpo tot een besluit te komen, kunnen de deelnemers zelf bepalen.

Het is mogelijk de volgende onderwijsvoorzieningen via het rpo te realiseren:

- het verplaatsen van een hoofd- of nevenvestiging over een afstand van drie of meer kilometer hemelsbreed gemeten;
- het stichten van een nieuwe nevenvestiging;
- het afsplitsen van een of meer scholen uit een scholengemeenschap;
- het aanbieden van onderwijs in de bovenbouw op een nevenvestiging;
- het aanbieden van de gemengde leerweg op een school voor vbo of mavo;
- het uitbreiden van het aantal vbo-licenties.

Om een van deze zes voorzieningen te kunnen realiseren, moet het schoolbestuur als het ware twee fasen doorlopen. De eerste fase is het opnemen

¹ Wijziging van onder meer de Wet op het voortgezet onderwijs ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen. Memorie van toelichting. Tweede kamer, vergaderjaar 2007-2008, 21 310, nr 3.

van de gewenste voorziening in het rpo. Het schoolbestuur brengt zijn wens in, er vindt overleg plaats en de deelnemers in het rpo besluiten de voorziening in het plan op te nemen.

Na vaststelling van het plan dient het betrokken schoolbestuur de concrete aanvraag – onder overlegging van het vastgestelde rpo – in bij de minister. Die aanvraag moet vóór 1 november worden ingediend. De minister neemt vóór 1 mei in het volgende kalenderjaar een besluit over de aangevraagde voorzieningen in het rpo.

Er is een wettelijke verplichting tot overleg over het concept van het rpo met alle relevante partijen: met de scholen uit de regio die niet deelnemen, met de gemeente, de provincie (die geen officiële adviesfunctie meer heeft), en voor het vmbo met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de mbo-instellingen in de regio. Over het concept van het rpo vindt Op Overeenstemming Gericht Overleg plaats met burgemeester en wethouders. Een rpo geldt vijf jaar. Is er na vijf jaar geen nieuw rpo dan vervalt de bekostiging van met het rpo toegevoegde vbo-afdelingen.

Als een nieuwe onderwijsvoorziening leidt tot meer dan tien procent leerlingenverlies bij een vestiging van een school of scholengemeenschap van een bevoegd gezag dat niet deelneemt aan het rpo, dan heeft deze de mogelijkheid tot blokkeren van het voorstel.

Aanvragen voor verplaatsing, vorming van een nieuwe nevenvestiging en nieuwe vbo-afdelingen e.d. worden dus uitgewerkt in een rpo. Het ministerie toetst of het regionaal plan en de aanvragen voor aanpassing van het onderwijsaanbod voldoen aan alle voorwaarden en bekostigt vervolgens.

Andere zaken die wijzigden met de nieuwe wet zijn het opheffen van de discretionaire bevoegdheid van de minister bij stichtingsaanvragen, het verdwijnen van de adviesstructuur rond de stichting van scholen en het stroomlijnen van stichtings- en opheffingsnormen.

Bij de behandeling van de nieuwe wet- en regelgeving is de Tweede Kamer toegezegd dat deze in 2013 geëvalueerd zou worden. Het onderzoek dat voor u ligt, is ten behoeve van deze evaluatie uitgevoerd. Het ministerie van OCW was opdrachtgever. Daarnaast was er een begeleidingscommissie die bestond uit vertegenwoordigers van het ministerie van Economische Zaken, de VO-raad, de Besturenraad, Vos/abb, VBS, de VNG en de voormalig beleidsmedewerker van OCW die nauw betrokken was bij het opstellen van de nieuwe Wet intensief betrokken bij het onderzoek. De begeleidingscommissie heeft de in het onderzoek gebruikte instrumenten en de rapportages van kritisch commentaar voorzien. De AOC-raad heeft inbreng gehad via de VO-raad.

Op de volgende pagina schetsen we de onderzoeksvragen, de onderzoeks-aanpak en de respons.

1.2 Onderzoeksvragen en -aanpak

Met het onderzoek worden de volgende vragen beantwoord.

1. Op welke punten is de wet- en regelgeving voor de voorzieningenplanning voortgezet onderwijs zoals die vanaf 1-8-2008 tot stand is gebracht volgens de opstellers een modernisering en verbetering ten opzichte van de wet- en regelgeving van voor die tijd?
2. Ervaren betrokkenen de nieuwe wet- en regelgeving inderdaad als een modernisering en verbetering? Zo ja, waarom en op welke punten?
3. Zijn er aspecten in de nieuwe wet- en regelgeving die volgens betrokkenen juist geen verbetering zijn ten opzichte van de voorgaande wet- en regelgeving? Waarom niet?
4. Op welke punten is er in/door de nieuwe wet- en regelgeving volgens de opstellers² sprake van een vergroting van de autonomie?
5. Ervaren betrokkenen een vergroting van de autonomie in vergelijking met de situatie vóór 1-8-2008? Waarin uit zich dat?
6. Zijn er aspecten in de nieuwe wet- en regelgeving die volgens betrokkenen een vergroting van de autonomie in de weg staan?
7. Is er in de nieuwe wet- en regelgeving sprake van de beoogde vermindering van de administratieve lasten van scholen? Zo ja, waarin uit zich die vermindering? Zo nee, hoe komt dat?
8. Ervaren betrokkenen een vermindering van de administratieve lasten van de scholen in vergelijking met de situatie vóór 1-8-2008? Zo ja, waar uit zich dat in?
9. Sluit de regionale planningsvoorziening aan bij de vraag van ouders/leerlingen en mbo in de regio en is daarbij volgens betrokkenen sprake van verbetering ten opzichte van de situatie vóór 1-8-2008?
10. Heeft de nieuwe situatie en het werken met rpo's in de ogen van betrokkenen een meerwaarde ten opzichte van de voorgaande situatie? Zo ja, waarin is die meerwaarde gelegen?
11. Hoe waarderen betrokkenen het bestuurlijk functioneren/samenwerken binnen het rpo en wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de verdere ontwikkeling daarvan?
12. Zijn er punten waarop verbetering is gewenst? Welke?
13. Worden er schoolbesturen tegen hun wil buitengesloten bij het rpo?
14. Hebben betrokkenen in de regio te maken met (verwachte) krimp of sterke groei in leerlingaantallen? Is het rpo in die gevallen (naar hun verwachting) een goed instrument om hierop te anticiperen?
15. Hoe ervaren de actoren het toezicht op en de handhaving van de wet- en regelgeving voorzieningenplanning vo?
16. Zijn er verschillen in waardering voor de nieuwe wet en rpo tussen en binnen de verschillende groepen betrokkenen?
17. Zijn daarbij verschillen vast te stellen naar omvang rpo, bestuursomvang, gemeenteomvang, denominatie?

² Met de opstellers worden degenen die vanuit het ministerie van OCW betrokken waren bij het opstellen van de wet- en regelgeving voorzieningenplanning bedoeld.

Daarnaast heeft het ministerie van OCW ons verzocht om onderzoek te doen naar een aantal specifieke cases en aandachtspunten. Het betreft zaken waarover het ministerie van OCW signalen had ontvangen dat zij niet optimaal zijn verlopen of mogelijk in de toekomst tot problemen zouden kunnen leiden.

Specifieke cases/onderzoeksvragen

1. Hoe verloopt de besluitvorming binnen de rpo's Amsterdam en Rotterdam? (Het gaat hier om zaken als betrokken partijen, hun standpunten, hun potentiële invloed, de mate van belang en toegang tot besluitvorming in combinatie met stemmacht). Is hier sprake van machtsblokken (vorming van coalities gericht op doordrukken standpunt/belang, afstemmen stemgedrag, uitsluitingsmechanismen) en zo ja, welke invloed hebben die op de besluitvorming?
2. Indien schoolbesturen tegen hun wil zijn buitengesloten bij het rpo, wat is dan de achtergrond en feitelijke situatie?
3. Hoe verloopt het stichten van nieuwe scholen, beschreven aan de hand van de ervaringen van verschillende partijen?
4. Heeft bevolkingskrimp invloed op de besluitvorming binnen de rpo's en waar bestaat deze uit? Wordt rekening gehouden met verwachte demografische ontwikkelingen? Zo ja, op welke wijze?
5. Hoe verloopt het toezicht op en de handhaving van de wet- en regelgeving voorzieningenplanning vo?

In het onderzoek zijn de volgende stappen gezet:

1. Documentenanalyse en websearch, voor een eerste impressie van de antwoorden op de onderzoeksvragen;
2. Telefonische interviews met belangenorganisaties en betrokkenen uit het veld, voor een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen en als input voor het opstellen van de vragenlijsten voor de vragenlijsten in de volgende stap van het onderzoek. U vindt een overzicht van de benaderde en geïnterviewde vertegenwoordigers van organisaties in bijlage 1;
3. Webenquêtes onder vo-, roc-, en aoc-besturen en gemeenten. Ten behoeve van het onderzoek onder schoolbesturen zijn twee type vragenlijsten ontwikkeld: een vragenlijst voor instellingen die wel en een vragenlijst voor instellingen die geen vo bieden. Voor de gemeenten is een aparte vragenlijst ontworpen. Alle schoolbesturen en gemeenten zijn aangeschreven voor deelname aan de enquête. In het geval van de gemeenten is dat schriftelijk gedaan en was het verzoek gericht aan de beleidsmedewerker onderwijshuisvesting. De schoolbesturen ontvingen per e-mail een verzoek om medewerking. Dat verzoek was gericht aan het bestuur.
4. Verdiepende interviews met besturen en gemeenten. Degenen die een vragenlijst invulden kregen aan het eind van de enquête de vraag voorgelegd of zij wilden meewerken aan een verdiepend telefonisch interview. De besturen die mee wilden werken zijn vervolgens onderverdeeld in drie categorieën: besturen die positief, neutraal of negatief waren over de wetgeving. Binnen elke categorie zijn vier besturen

geïnterviewd. Daarbij is geprobeerd zoveel mogelijk spreiding van besturen over het land te krijgen en om besturen van verschillende omvang te interviewen. Voor de selectie van de te interviewen gemeenten is dezelfde strategie gevolgd. Er zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers van 11 gemeenten.

5. Interviews en documentenanalyse ten behoeve van de casestudies. Ten behoeve van elke case is een beperkt aantal personen geïnterviewd. In vrijwel alle gevallen betrof het personen die door het ministerie van OCW waren voorgedragen. Een aantal personen dat ten behoeve van de cases is geïnterviewd is uit de enquêtes naar voren gekomen.

1.3 Respons

Respons besturen

Van de 358 vo-besturen die zijn aangeschreven voor de enquête hebben er 105 een vragenlijst ingevuld. Een respons van 29 procent.

Van de 22 bve-instellingen die vo aanbieden hebben er 4 een vragenlijst ingevuld. Dat betreft 3 aoc's en een vakcollege. Een respons van 18 procent.

Van de 45 bve-instellingen die geen vo bieden hebben 13 een vragenlijst ingevuld. Een respons van 29 procent.

De vo-schoolbesturen waren representatief voor de populatie van vo-besturen naar denominatie, bestuursomvang, regio, stedelijkheid (grote steden en overig). Het non-responsonderzoek onder in totaal 50 niet-responderende scholen gaf geen concrete aanleiding voor een correctie van de gegevens. De niet-responderende besturen laten precies hetzelfde beeld zien, als het om deelname aan een overleg over een regionaal plan onderwijsvoorzieningen gaat. Uit de twee vragen naar de beoordeling van de nieuwe regelgeving maken we echter op dat de niet-responderende scholen iets uitgesprokener en positiever zijn in hun oordeel en iets minder vaak een neutraal oordeel vellen, dan de schoolbesturen die de hele vragenlijst hebben doorlopen.

Respons gemeenten

Alle gemeenten zijn in het voorjaar van 2012 aangeschreven met het verzoek om een enquête over de voorzieningenplanning rpo in te vullen. Zij konden hiertoe inloggen op een digitale vragenlijst. 210 van de 415 gemeenten hebben aan dat verzoek gehoor gegeven. Daarmee is een responspercentage van 51 procent gerealiseerd. De responderende gemeenten blijken een representatieve afspiegeling te vormen van alle gemeenten voor zowel geografische spreiding als omvang. Desalniettemin wees het non-responsonderzoek uit dat in de 28 gemeenten die niet responderden op de enquête iets vaker overleg was gevoerd over een rpo dan in de gemeenten die wel responderden. Uit de twee vragen naar de beoordeling van de nieuwe regelgeving maken we op dat de niet-responderende gemeenten iets uitgesprokener en positiever zijn in hun oordeel en iets minder vaak geen mening hebben, dan de gemeenten die de hele vragenlijst hebben doorlopen.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) beschrijven we kort de uitkomsten van de interviews die hebben plaats gehad met de verschillende belangenorganisaties en betrokkenen uit het veld. Op basis daarvan ontstaat een eerste beeld van de veranderingen van de nieuwe wet- en regelgeving ten opzichte van de oude en de eventuele negatieve gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving in de praktijk of kanttekeningen die daarbij te plaatsen zijn.

In het derde hoofdstuk staan de ervaringen en beoordelingen van besturen, gemeenten en provincies centraal met betrekking tot het realiseren van rpo's.

In hoofdstuk 4 worden de oordelen van deze partijen over de wet- en regelgeving inzake de voorzieningenplanning weergegeven. Hoofdstuk 5 beschrijft de cases waarvoor het ministerie van OCW speciale aandacht heeft gevraagd met dit onderzoek.

Het zesde hoofdstuk geeft de samenvatting en de conclusies van het onderzoek.

2 DOELEN VAN DE NIEUWE WET- EN REGELGEVING EN BEOORDELING DOOR BELANGENORGANISATIES EN BETROKKENEN

2.1 Inleiding

Ter voorbereiding op het tot stand brengen van de vragenlijsten voor de enquêtes is een groot aantal vertegenwoordigers van verschillende belangenorganisaties benaderd voor een interview. Het betreft vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn geweest bij de totstandbrenging van de nieuwe wet- en regelgeving. Dit zijn de vertegenwoordigers van de verschillende onderwijsbesturenorganisaties, de VO-raad, beleidsmedewerkers van het ministerie van OCW, DUO en een vertegenwoordiger van de VNG. Daarnaast zijn organisaties die niet bij de totstandkoming van de wet- en regelgeving betrokken zijn geweest, maar die mogelijk zicht zouden hebben op de gevolgen van de nieuwe wet- en regelgeving, benaderd voor een telefonisch interview. Het gaat om de Inspectie van het Onderwijs, Ouderorganisaties en een adviseur van BMC, het adviesbureau dat betrokken is geweest bij de meeste rpo's die tot stand zijn gekomen.

In dit hoofdstuk beschrijven wij in paragraaf 2.2 de ideeën die bij deze organisaties leven over de gerealiseerde veranderingen ten opzichte van de oude wet- en regelgeving. Paragraaf 2.3 beschrijft de signalen die deze organisaties hebben ontvangen over de effecten van herzieningen in de wet- en regelgeving op de voorzieningenplanning van het vo.

2.2 Gerealiseerde veranderingen met de nieuwe wet- en regelgeving

De nieuwe wet- en regelgeving beoogde een vergroting van de autonomie van de besturen, het terugdringen van de administratieve lasten en een modernisering en vereenvoudiging van de bestaande wetgeving. De kern van de nieuwe wetgeving is dat vo-besturen door middel van samenwerking komen tot een goed voorzieningenaanbod dat aansluit bij de vraag naar onderwijs. We beschrijven voor elk van deze doelstellingen in hoeverre en waardoor deze volgens de geïnterviewden gerealiseerd zijn.

Vergroting van de autonomie

De autonomie van de scholen is bij de wetswijziging en wijziging regelgeving met ingang van 1 augustus 2008 als volgt vergroot:

1. Scholen kunnen, mits voldaan wordt aan de licentie voor onderliggende vbo-afdelingen, zonder aanvraag intersectorale programma's starten. In de oude wet- en regelgeving moesten die bij de minister aangevraagd worden.

2. De omzetting van de richting van een bijzondere school in een andere bijzondere richting is vrij; vóór 1-8-2008 moest dat worden aangevraagd.
3. De hindermacht van omliggende scholen is beperkt: in plaats van tien procent leerlingverlies per betreffende schoolsoort geldt nu tien procent leerlingverlies over de vestiging gerekend; daarmee is de handelingsvrijheid van de individuele school vergroot.
4. Voor 1-8-2008 kenden we wettelijk afzonderlijke licenties voor atheneum en gymnasium; na 1-8-2008 is dat de licentie vwo geworden waarmee de school beide stromen, atheneum én gymnasium, mag aanbieden.
5. Besturen kunnen in het kader van een rpo met elkaar besluiten nemen over het verplaatsen van een hoofd- of nevenvestiging, het stichten van een nieuwe nevenvestiging, het afsplitsen van een of meer scholen uit een scholengemeenschap, het aanbieden van onderwijs in de bovenbouw op een nevenvestiging, het aanbieden van de gemengde leerweg op een school voor vbo of mavo, het uitbreiden van het aantal vbo-licenties.

De geïnterviewden van de verschillende besturenorganisaties merken met betrekking tot het 5^e punt over de toegenomen autonomie van de besturen op dat dit niet de autonomie van individuele besturen betreft maar de autonomie van de besturen gezamenlijk in de regio.

Vermindering administratieve lasten

Er bestaat bij de verschillende geïnterviewden twijfel over de vraag of de administratieve lasten voor de schoolbesturen als gevolg van de wet- en regelgeving daadwerkelijk zijn veranderd. Een van de geïnterviewden merkt op dat als gevolg van de wet- en regelgeving vooral de administratieve lasten voor het ministerie gedaald zijn.

Modernisering en vereenvoudiging

De nieuwe wet- en regelgeving vormt een vereenvoudiging van de oude wet- en regelgeving, omdat daarin zaken wettelijk zijn vastgelegd die voorheen in verschillende ministeriële regelingen waren geregeld. Dat maakt de regelgeving overzichtelijker. De hoeveelheid regels is bovendien afgenomen.

De geïnterviewde adviseur betwijfelt of er sprake is van een vereenvoudiging, omdat artikel 72 veel vragen oproept, waarover in de afgelopen jaren veelvuldig overleg heeft plaatsgevonden met het ministerie van OCW.

De regelgeving wordt door verschillend geïnterviewden als een modernisering gezien, omdat zij minder directief is en aansluit op de trend om zaken regionaal te regelen.

2.3 Waargenomen risico's van en knelpunten in de wet- en regelgeving

Door geen van de geïnterviewden worden grote knelpunten waargenomen als gevolg van de wet- en regelgeving. Er is weinig te doen om de rpo's, is de ervaring. Het loopt over het algemeen goed. Er is desalniettemin een aantal kritische kanttekeningen geplaatst door een of meer van de geïnterviewden die we hieronder puntsgewijs weergeven. Hier kunnen geen harde conclusies uit worden getrokken. De genoemde kanttekeningen zijn waar mogelijk meegenomen in de rest van het onderzoek, bij het analyseren van de enquêteresultaten en als aandachtspunten bij de telefonische interviews en casestudies.

- De wet- en regelgeving kan leiden tot verstarring van het onderwijsaanbod.
- De wetgeving inzake het stichten van scholen is te veel gebaseerd op denominatie.
- Het is onwenselijk dat leerlingen worden gekoppeld aan een gebouw.
- Het aantonen van 10 procent leerlingenverlies is voor een school feitelijk onmogelijk.
- De administratieve rigiditeit als gevolg waarvan scholen verschillende locaties geen verschillende namen kunnen geven. Scholen worden hierbij belemmerd als zij zich willen positioneren.
- De positie van ouders is verzwakt als gevolg van het verdwijnen van de discretionaire bevoegdheid van de minister. Ouders kunnen nu alleen nog via besturen invloed trachten uit te oefenen.
- In de nieuwe wet- en regelgeving mag een gemeente niet worden opgedeeld. Ten tijde van de Regionale Arrangementen mocht dat wel. Dat had als voordeel dat in sommige gemeenten (met name gemeenten met een sterke spreiding over een groot grondgebied) beter bij de leerlingstromen kon worden aangesloten dan nu mogelijk is.
- De wetgeving is onduidelijk op het punt van het Op Overeenstemming Gericht Overleg. Uit de wet wordt bijvoorbeeld niet duidelijk waar dat overleg over moet gaan.
- In de praktijk wordt waargenomen dat er zowel beleidsrijke als beleidsarme rpo's ontstaan. Dat is met name afhankelijk van de voorgeschiedenis van besturen in een regio en de onderlinge relaties.

2.4 Slot

Dit hoofdstuk heeft een eerste beeld gegeven van de realisering van de doelstellingen van de nieuwe wet- en regelgeving en van de eventuele knelpunten die er nog zijn. In de volgende hoofdstukken wordt duidelijk of deze ook in de praktijk door besturen en gemeenten naar voren worden gebracht.

3 VOORZIENINGENPLANNING IN DE PRAKTIJK

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de praktijk van de voorzieningenplanning centraal. Het hoofdstuk bestaat uit twee delen: in het eerste deel (paragraaf 3.2) wordt de praktijk beschreven aan de hand van de verschillende stappen die doorlopen worden alvorens een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (rpo) kan worden ingediend bij het ministerie van OCW. Omdat de besturen¹ hierin de belangrijkste rol vervullen, gaat het voor een belangrijk deel om hun ervaringen. Vragen die in het eerste deel aan de orde komen, zijn onder meer: hebben de besturen deelgenomen aan een overleg over een rpo, welke andere partijen namen aan het overleg deel, heeft het overleg een concept rpo opgeleverd en is dat besproken in een Op Overeenstemming Gericht Overleg (OOGO)? In die stappen waar dat aan de orde is worden ook de ervaringen van gemeenten en provincies beschreven. We beginnen elk van stappen met een beschrijving van de wet- en regelgeving op dat punt.

In het tweede deel van het hoofdstuk (paragraaf 3.3) staat het oordeel van de verschillende groepen betrokkenen (besturen, gemeenten en provincies) centraal. Hoe beoordelen de verschillende betrokkenen het overleg over het rpo en het resultaat daarvan?

Na het oordeel van de betrokkenen volgt een korte paragraaf (3.4) over toekomstige rpo's. Op welke termijn moeten de besturen een nieuw rpo af gaan sluiten en zullen de omstandigheden dan veranderd zijn?

Aan het eind van dit hoofdstuk (paragraaf 3.5) vatten we de belangrijkste resultaten samen en trekken we conclusies over de praktijk van de voorzieningenplanning in het vo.

3.2 Hoe verloopt de voorzieningenplanning in de praktijk

3.2.1 Deelname van besturen aan overleg over rpo's

Sinds juli 2008 staat in artikel 72 lid 1 en 2 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) vermeld dat besturen van vo-scholen kunnen samenwerken met ten minste één ander bestuur met als doel het onderwijsaanbod af te stemmen op de vraag van de leerlingen, ouders en andere belanghebbenden in hun regio. Een regio is een aaneengesloten gebied van een of meer gemeenten. Per gemeente moet tenminste zestig procent van de leerlingen staan ingeschreven bij de besturen die het rpo sluiten. Ten minste 65 procent van de besturen die in een gemeente een of meer onderwijsvestigingen hebben, moeten bij de samenwerking betrokken zijn.

¹ Wanneer we in het rapport spreken over besturen worden daarmee de schoolbesturen bedoeld die vo bieden.

Besturen zijn daarmee niet wettelijk verplicht om in de regio deel te nemen aan de regionale samenwerking over de voorzieningenplanning. De meeste besturen doen dat wel. Ruim driekwart van de besturen met een of meer vo-scholen heeft deelgenomen aan een overleg over een rpo. Een deel van deze besturen heeft in meerdere regio's in een overleg geparticipeerd. Als besturen in meer dan één regio deelnemen dan is dat meestal (twee op de drie) in twee regio's en soms (één op de drie) in drie regio's of meer. Deze laatstgenoemde categorie bestaat uit de grotere besturen of de roc's/aoc's met vo-afdelingen.

Tabel 3.1 Heeft uw bestuur na 1 augustus 2008 deelgenomen aan het overleg over een rpo in één of meer regio's?

	Aantal	Percentage
Ja, aan een overleg in één regio	66	60,6
Ja, aan overleggen in meerdere regio's	19	17,4
Nee	24	22,0
Totaal	109	100

Ongeveer een vijfde van de besturen heeft niet aan een overleg over een rpo deelgenomen. De helft van deze besturen geeft als reden dat in de betreffende regio (nog) geen overleg over een rpo is gevoerd.² Het komt in enkele gevallen voor dat besturen niet zijn uitgenodigd of zelf niet wilden deelnemen. Een andere reden die drie keer wordt genoemd, is dat het overleg nog in een opstartfase is.

Tabel 3.2 Om welke reden heeft uw bestuur niet deelgenomen aan het overleg over een rpo?

	Aantal	Percentage
We wilden niet deelnemen	3	12,5
We zijn niet uitgenodigd voor het rpo	2	8,3
Er is in deze regio geen overleg over een rpo	13	54,2
Anders	6	25,0
Totaal	24	100

Van de groep respondenten die zegt dat er in de regio geen overleg over een rpo is, beoordeelt ongeveer één op de drie dat als negatief. De rest heeft er geen mening over. De meeste van deze besturen hebben wel het door hen gewenste onderwijsaanbod (geheel of grotendeels) kunnen realiseren.

3.2.2 Realisering van een concept-rpo

Van de besturen die overleg hebben gevoerd, geeft een ruime meerderheid (79%) aan dat er overeenstemming is bereikt over een concept-rpo. Volgens twintig procent van de besturen is dat nog niet gebeurd. Driekwart van deze besturen verwacht overigens wel dat er nog een rpo tot stand zal komen.

² Het betreft de situatie in het voorjaar van 2012.

Tabel 3.3 Hebben de besturen in uw regio overeenstemming bereikt over een concept van het rpo?

	Aantal	Percentage
Ja	67	78,8
Nog niet	15	17,6
Nee	2	2,4
Weet niet	1	1,2
Totaal	85	100

Overeenstemming over het rpo wordt meestal (in 60% van de gevallen) na drie of vier bijeenkomsten bereikt. Soms is er minder overleg nodig. In een kwart van de gevallen heeft men echter meer bijeenkomsten nodig. De besturen die (nog) geen rpo hebben afgesproken zijn gemiddeld genomen wat minder vaak bij elkaar gekomen dan de besturen waar wel een rpo is vastgesteld.³

Tabel 3.4 Hoe vaak zijn de besturen bijeengekomen voordat het rpo tot stand kwam?

	Overeenstemming over rpo		Geen overeenstemming over rpo	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
1 of 2 keer	10	14,9	6	37,5
3 of 4 keer	40	59,7	7	43,8
5 tot 10 keer	15	22,4	3	18,8
Meer dan 10 keer	2	3		
Totaal	67	100	16	100

3.2.3 Wie zijn betrokken bij het overleg

Om een rpo op te kunnen stellen, moeten in ieder geval vo-besturen samenwerken. Daarnaast staat in de wet dat over het concept van het rpo in ieder geval overleg moet zijn gevoerd met de bevoegde gezagsorganen van de overige vo-scholen in de regio, vertegenwoordigers van de provincie en als het plan betrekking heeft op het vbo, met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de bevoegde gezagsorganen van roc's en aoc's. Om het rpo te kunnen vaststellen, moet in ieder geval een OOGO met burgemeester en wethouders van de gemeenten uit de regio worden gevoerd. Of dat laatste is gebeurd, beschrijven we in 3.2.4. Hieronder beschrijven we eerst welke partijen met elkaar aan tafel hebben gezeten om tot een concept-rpo te komen.

Van de 85 besturen die aan een rpo hebben deelgenomen, geeft ruim negentig procent aan dat daarbij gebruik is gemaakt van externe ondersteuning. Ook uit de gesprekken met experts (waaronder het adviesbureau dat een groot deel van de rpo's ondersteunt en DUO die de

³ In bijlage 2 wordt een overzicht geboden van de regio's waarvoor sinds 2008 rpo's zijn vastgesteld.

aanvragen beoordeelt die in een rpo worden gedaan) is het beeld naar voren gekomen dat het merendeel van de rpo's begeleid wordt door een externe deskundige.

Het spreekt voor zich dat besturen met andere vo-besturen overlegd hebben over het rpo. Daarnaast heeft bijna de helft van de besturen in het rpo ook overleg gevoerd met een aoc, en bijna zestig procent met ten minste één roc. Dat betreft soms roc's die ook vo aanbieden maar vaker roc's zonder vo-afdeling. Het aantal besturen (vo, roc en/of aoc) dat aan het overleg heeft deelgenomen loopt uiteen van twee tot 25. Gemiddeld hebben 7,5 besturen aan een rpo deelgenomen.

Daarnaast gaven veel besturen in de vragenlijst aan dat gemeenten en het bedrijfsleven deelnamen aan het overleg over het rpo. Uit de verdiepende interviews bleek dat echter genuanceerder te liggen en bleken deze partijen niet deel te hebben genomen aan het overleg maar was er wel contact met ze geweest over het rpo.

Overleg met roc's zonder vo

Van de 13 ROC's zonder vo die gerespondeerd hebben, weten er 8 niet of in het voedingsgebied van hun instelling rpo's zijn opgesteld. Van de 4 instellingen, die weten dat er wel een rpo is of rpo's zijn opgesteld, vinden 3 het van belang dat er met hun instelling wordt overlegd over een rpo en vindt een instelling het belangrijk noch onbelangrijk. De vragenlijsten voor roc's zijn op CvB-niveau uitgezet. Uit de resultaten kan daarmee geconcludeerd worden dat de eventuele betrokkenheid bij rpo's vanuit roc's zonder vo niet plaats heeft op het niveau van CvB's. Mogelijk is er op deze roc's wel op andere niveaus betrokkenheid bij rpo's

Overleg met de provincies

In het onderzoek hebben we de provincies gevraagd of zij concept-rpo's ontvangen hebben en daar overleg over hebben gevoerd met de betrokken partijen. Dat blijkt niet altijd het geval.

Acht van de tien bevraagde provincies hebben sinds 2008 diverse rpo's ontvangen. Bij de overige twee provincies heeft de geïnterviewde aangegeven niet te weten of de provincie sinds 2008 rpo's heeft ontvangen. Het aantal ontvangen rpo's varieert van één⁴ tot elf. Ongeveer de helft van de provincies neemt de rpo's enkel ter kennisgeving aan. Men leest ze en geeft in het merendeel van de gevallen een (schriftelijk) akkoord. Drie provincies geven aan de plannen grondiger te lezen en te bekijken of het aansluit op het beleid van de provincie. Indien dit niet het geval is of er andere onduidelijkheden of onvolkomenheden zijn in de rpo's, maken ze daar melding van. Deze drie provincies bemoeien zich ook wat actiever met onderwijs. Zij zorgen voor waarborging van openbaar onderwijs en worden betrokken bij beleid wanneer er in een regio sprake is van krimp. In een enkel geval tracht men ook

⁴ De geïnterviewde medewerker van de betreffende provincie vermoedt dat er drie regio's zijn die een rpo kunnen sluiten.

problemen tussen besturen op te lossen of te adviseren/participeren wanneer er conflicten zijn tussen besturen.

Twee provincies geven aan helemaal niets te doen met de rpo's. Zij zeggen formeel geen rol te vervullen en daarom geen actie te ondernemen op de ontvangen rpo's.

3.2.4 Op Overeenstemming Gericht Overleg

In de wet- en regelgeving staat beschreven dat een concept-rpo moet worden besproken met de gemeente in een OOGO. Volgens vrijwel alle besturen die tot een concept-rpo zijn gekomen, is een dergelijke overleg met ten minste één gemeente gevoerd.

Tabel 3.5 Is over het concept van het rpo een OOGO gevoerd met de gemeente(n)?

	Aantal	Percentage
Ja, met alle gemeenten	48	71,6
Nee, niet met alle gemeenten	6	9,0
Nee, met geen enkele gemeente	5	7,5
Weet niet	8	11,9
Totaal	67	100

De enquête onder de gemeenten suggereert een ander beeld. Van de gemeenten waar binnen de gemeentegrenzen door één bestuur vo wordt aangeboden weet 59 procent niet of dat bestuur heeft deelgenomen aan een rpo. Van deze gemeenten zegt 33 procent dat dat wel het geval is en volgens acht procent van de gemeenten met een vo-bestuur heeft het betreffende bestuur niet deelgenomen aan een rpo. Gemeenten met meer dan één vo-bestuur is niet gevraagd of de besturen deelnemen aan een rpo, maar hoeveel besturen deelnamen aan het rpo. Bijna zestig procent heeft daar geen zicht op.

Een groot deel van de gemeenten (58%) weet niet of er een concept is opgesteld voor het rpo (zie tabel 2.6). Zij hebben geen concept van het rpo gezien of weten niet van het bestaan ervan.

Tabel 3.6 Is er een concept opgesteld voor het rpo

	Gemeenten met één bestuur	Gemeenten met meer dan één bestuur	Totaal
Ja	34%	43%	40%
Nee	3%	3%	3%
Weet niet	63%	54%	58%
N	73	99	172

Alleen de 68 gemeenten die wel op de hoogte zijn van het bestaan van een concept-rpo is de vraag gesteld of het concept-rpo is besproken in een

OOGO. In de helft van deze gemeenten was dat inderdaad het geval (zie tabel 3.7). In 31 procent van de gemeenten is het rpo niet in een OOGO maar in een ander type overleg besproken.

Tabel 3.7 Is het concept-rpo besproken in een OOGO?

	Gemeenten met één bestuur	Gemeenten met meer dan één bestuur	Totaal
Ja	44%	54%	50%
Nee, maar wel in een ander overleg	20%	37%	31%
Nee, helemaal niet besproken	24%	5%	12%
Weet niet	12%	5%	7%
N	25	43	68

Concept-rpo's zijn volgens gemeenten om de volgende redenen niet besproken in een OOGO:

- De gemeente had geen behoefte aan een OOGO (7x).
- Er is geen OOGO meer (2x).
- De rpo-scholen deden mee met het rpo van een andere (grotere) gemeente (2x).
- Er is schriftelijk over gecorrespondeerd/ er is bij andere overlegmomenten over gesproken (3x).
- Er is nog geen vraag geweest voor overleg/was door het vo vergeten/ schoolbesturen wensen niet vooraf met de gemeente te overleggen (4x).

Het aantal besturen dat zegt dat er een OOGO heeft plaatsgevonden en het aantal gemeenten dat een OOGO (of ander overleg) over het rpo heeft gehad, lijken van elkaar te verschillen. De percentages van besturen en gemeenten zijn echter niet een-op-een te vergelijken omdat we niet na kunnen gaan hoe de responderende gemeenten en besturen zich tot elkaar verhouden. Uit een van de verdiepende interviews komt een mogelijke verklaring voor de ogenschijnlijk uiteenlopende antwoorden van besturen en gemeenten.

“Alle vijf de gemeenten zijn vanaf het begin uitgenodigd om bij het overleg over het rpo aanwezig te zijn. Ik ben namens mijn gemeente bij alle overleggen aanwezig geweest. Twee andere gemeenten zijn één keer bij een bijeenkomst aanwezig geweest. De drie overige gemeenten hebben geen enkele bijeenkomst bezocht. Ik wilde bij de bijeenkomsten aanwezig zijn omdat er iets speelde dat consequenties zou kunnen hebben voor de onderwijshuisvesting in mijn gemeente. Daar wilde ik zo goed en vroeg mogelijk van op de hoogte zijn. In de bijeenkomsten waarbij ik aanwezig ben geweest kon ik mijn punten goed naar voren brengen.”

Aldus een gemeente uit het westen van het land met meer dan één vo-bestuur.

Hieruit volgt dat een verklaring voor de verschillende antwoorden tussen gemeenten en besturen over het plaatsvinden van een OOGO (of een andere overleg over het rpo) kan zijn dat, indien het rpo geen consequenties voor de onderwijshuisvesting in een gemeente heeft, het rpo weinig belang heeft voor de gemeente en daarmee uit de herinnering of uit het zicht verdwijnt.

3.2.5 Bezwaren en geschillen

Volgens artikel 72 van de WVO moet het concept van het rpo besproken worden in een OOGO met de gemeente of gemeenten volgens een procedure die daartoe is vastgesteld door de samenwerkende bevoegde gezagsorganen en burgemeester en wethouders van die gemeente of gemeenten. Die procedure moet ook 'een voorziening voor het beslechten van geschillen' omvatten. Ongeveer een kwart van de gemeenten heeft zo'n geschillen-procedure. Dat zijn zeventien van de 68 gemeenten die een rpo hebben ontvangen. In een van deze zeventien gemeenten is de geschillenprocedure in werking getreden. In de andere vijftien gemeenten is dat niet gebeurd en een van de respondenten weet niet of de geschillenprocedure in werking is getreden. Ongeveer de helft van de gemeenten die een concept-rpo hebben ontvangen, heeft geen geschillenprocedure en grofweg een kwart van de respondenten weet niet of er een geschillenprocedure is opgesteld.

Drie responderende besturen geven aan dat er door omliggende scholen bezwaar is aangetekend tegen de door hun aangevraagde voorzieningen. Twee van deze respondenten hebben het door hen gewenste onderwijs-aanbod maar voor een klein deel kunnen realiseren.

3.3 De beoordeling van de praktijk

In deze paragraaf beschrijven we hoe besturen, gemeenten en provincies de samenwerking om te komen tot een rpo en de inhoud van het tot stand gebrachte rpo beoordelen.

3.3.1 Beoordeling van de samenstelling van het overleg

De vo-besturen zijn in meerderheid positief over de samenstelling van het overleg waaraan zij deel hebben genomen (zie tabel 2.8). Acht procent is negatief en een op de vier besturen is neutraal.

Tabel 3.8 Hoe beoordeelt u de samenstelling van het overleg over een rpo?

	Aantal	Percentage
Zeer positief	3	3,5
Positief	50	58,8
Niet positief, niet negatief	21	24,7
Negatief	5	5,9
Zeer negatief	2	2,4
Weet niet/geen mening	4	4,7
Totaal	85	100

Ruim driekwart van de besturen is van mening dat de begrenzing van de regio waarvoor het rpo is opgesteld, goed aansluit bij de leerlingstromen van de scholen die hebben deelgenomen. Een klein aantal besturen ziet dat de leerlingstromen niet goed samenvallen met de gemeenten waarvoor het rpo is opgesteld. Strikt genomen staan in de wet overigens geen eisen gesteld aan de leerlingstromen, alleen aan het percentage leerlingen dat de besturen die een rpo willen afsluiten onderwijs bieden.⁵ Ook uit het interview met het adviesbureau dat het overgrote deel van de rpo's die worden overeengekomen begeleidt, kwam naar voren dat de samenstelling van de regio's niet altijd goed aansluit bij de leerlingstromen. Dat is volgens de geïnterviewde adviseur het gevolg van de bepaling dat de kleinste eenheid voor het vormen van een regio een gemeente is, terwijl scholen die in dezelfde gemeente liggen met heel verschillende leerlingstromen te maken kunnen hebben. Het zou in die gevallen logischer zijn wanneer het bevoegd gezag van de ene school deel zou kunnen nemen aan een ander rpo dan het bevoegd gezag van een andere school uit dezelfde gemeente.

Tabel 3.9 In hoeverre sluit de begrenzing van de regio waarvoor het rpo wordt opgesteld aan bij de leerlingstromen van de scholen in de regio van uw bestuur?

	Aantal	Percentage
Zeer goed	5	5,9
Goed	60	70,6
Enigszins	17	20
Slecht	3	3,5
Zeer slecht	0	0
Totaal	85	100

Schoolbesturen zijn over het algemeen ook positief over de omvang van de regio waarvoor het rpo wordt opgesteld. Het aantal besturen dat de regio als te klein beoordeelt, is iets groter dan het aantal besturen dat de regio te groot vindt. Er is in de wet geen maximum gesteld aan de omvang van het rpo, alleen een minimum. In principe bepalen besturen daarmee zelf de omvang van de regio. Uit een aantal interviews kwam naar voren dat de geïnterviewden bij schoolbesturen zich daar niet bewust van waren.

⁵ Het gaat daarbij om ten minste zestig procent van de leerlingen die vo volgen in een gemeente.

Tabel 3.10 Hoe beoordeelt u de omvang van de regio waarvoor het rpo wordt opgesteld?

	Aantal	Percentage
Regio is te groot	3	3,5
Regio heeft de goede omvang	75	88,2
Regio is te klein	7	8,2
Totaal	85	100

3.3.2 Beoordeling van het proces

De kern van de nieuwe wetgeving is dat vo-besturen door middel van samenwerking komen tot een goed voorzieningenaanbod dat aansluit bij de vraag naar onderwijs. Het succes van de wet valt of staat daarmee onder meer met de mate waarin besturen in staat zijn in gezamenlijkheid afspraken te maken.

We hebben de respondenten een aantal stellingen voorgelegd over het overleg ten behoeve van het rpo. De reacties op de stellingen staan in tabel 3.11 weergegeven. De meerderheid van de besturen is van mening dat de partijen zich constructief opstellen in het overleg. Een klein deel (11%) vindt dat dat niet het geval is. Dit zijn relatief vaak besturen uit de grote steden en besturen die met een groot aantal partijen aan het overleg deelnemen.

Volgens één op de drie besturen is het lastig om tot overeenstemming te komen over het rpo. Ook dit geldt sterker voor enkele besturen met scholen in grote steden. Daarnaast zijn grote besturen het vaker eens met deze stelling dan kleine besturen. Besturen die het eens zijn met de stelling dat het lastig was om tot overeenstemming te komen, zijn over het algemeen minder tevreden over de inhoud van het rpo.

Ongeveer een op de drie besturen is van mening dat sommige besturen meer invloed uitoefenen dan andere. Er is op dat punt geen samenhang met bestuursomvang of andere kenmerken. Uit interviews en opmerkingen die in de vragenlijst zijn gemaakt, blijkt dat er kleine besturen zijn die zich beklagen over de rol van een of meer grote besturen in hun regio. Er zijn echter ook grote besturen die zich beklagen over de hindermacht van kleine besturen en het onterecht vinden dat in een rpo de stem van een klein bestuur even groot is als de stem van een groot bestuur.

Over de stelling dat er voor het bestuur veel te halen is in het rpo zijn de meningen verdeeld. Ongeveer de helft van de besturen is hier neutraal over, ongeveer een kwart is het hiermee (zeer) eens en eveneens ongeveer een kwart is het (zeer) oneens met de stelling. Eénpitters zijn het overigens vaker oneens met de stelling dan besturen met meer scholen. Besturen die met een groot aantal andere besturen deelnemen aan een rpo zijn het minder vaak eens met de stelling dan besturen die deelnemen aan een overleg met een klein aantal besturen. Besturen die niet tevreden zijn over de inhoud van het

rpo geven vaker aan het oneens te zijn met de stelling dat er voor het rpo veel te halen is voor het bestuur.

Over het algemeen (62%) vindt men ten slotte dat de gemeente geen belangrijke rol speelt. De rol van de gemeente wordt overigens belangrijker gevonden door besturen met scholen in de grote gemeenten dan door besturen in kleinere gemeenten.

Tabel 3.11 In hoeverre bent u het eens met de volgende uitspraken? (n=85)

	Zeereens	Eens	Neutraal	On-eens	Zeeron-eens	Weetniet
In het rpo stellen alle partijen zich constructief op	13,1%	58,3%	16,7%	3,6%	7,1%	1,2%
In het rpo is het lastig om tot overeenstemming te komen	9,4%	22,4%	18,8%	35,3%	12,9%	1,2%
In het rpo hebben één of meer besturen beduidend meer invloed dan andere	3,5%	28,2%	25,9%	32,9%	8,2%	1,2%
Er valt voor ons bestuur veel te halen in het rpo	1,2%	23,5%	48,2%	20,0%	5,9%	1,2%
De gemeente speelt een belangrijke rol in het rpo	2,4%	9,4%	24,7%	40,0%	22,4%	1,2%

3.3.3 Beoordeling van de inhoud van het rpo

Beoordeling door besturen

Driekwart van de besturen is tevreden over de inhoud van het rpo dat zij hebben afgesloten. Circa een op de tien besturen is ontevreden. De besturen geven in ruime meerderheid aan dat ze het door hen gewenste onderwijsaanbod geheel (58%) of grotendeels (33%) hebben kunnen realiseren. Een op de tien besturen is dat niet gelukt. Besturen zijn tevredener over het rpo naarmate zij het door hen gewenste aanbod beter hebben kunnen realiseren. Er is geen verband van de tevredenheid over de inhoud van het rpo met andere factoren als de bestuursomvang, wel of geen krimp situatie, of het aantal besturen dat deelneemt aan het rpo.

Tabel 3.12 Hoe tevreden bent u over de inhoud van het rpo dat tot stand is gekomen?

	Aantal	Percentage
Zeerevreden	8	12,1
Tevreden	41	62,1
Niet tevreden, niet ontevreden	9	13,6
Ontevreden	6	9,1
Zeerontevreden	2	3
Totaal	66	100

Beoordeling door gemeenten

Van de gemeenten die een concept-rpo hebben ontvangen, is de helft positief over het tot stand gekomen rpo en is ruim een derde daarover positief noch negatief. Twee procent van de gemeenten is (zeer) negatief over het rpo. Alle gemeenten die negatief zijn, zijn gemeenten met meer dan één vo-bestuur. Uit de verdiepende interviews komt naar voren dat de gemeenten het rpo met name beoordelen op de consequenties voor de eigen gemeente. Daarbij spelen niet alleen de consequenties voor onderwijshuisvesting een rol maar ook de mate waarin de voorzieningen voor inwoners gerealiseerd worden of op peil blijven (zie verder ook hoofdstuk 5 waarin dieper in wordt gegaan op 'krimp').

Tabel 3.13 Hoe beoordeelt u het rpo?

	Gemeenten met één bestuur	Gemeenten met meer dan één bestuur	Totaal*
Zeet positief	8%	0%	3%
Positief	56%	42%	47%
Niet positief, niet negatief	24%	42%	34%
Negatief	0%	2%	1%
Zeet negatief	0%	2%	1%
Weet niet/geen mening	12%	12%	14%
N	25	43	71

* Inclusief de drie gemeenten die zelf geen rpo hebben maar wel kennis hebben genomen van het rpo van een of meer buurgemeenten

Meer dan de helft van de gemeenten die bekend zijn met het rpo, zegt daarop inhoudelijk geen invloed te hebben gehad. Een derde van de gemeenten zegt enige invloed op het rpo te hebben uitgeoefend en vier procent heeft naar eigen mening veel invloed op het rpo gehad. De gemeenten die veel of enige invloed hebben gehad op het rpo zijn over het algemeen iets positiever over de inhoud van het rpo dan de gemeenten die geen invloed hebben gehad op het rpo.

Tabel 3.14 Heeft uw gemeente invloed gehad op het rpo?

	Gemeenten met één bestuur	Gemeenten met meer dan één bestuur	Totaal
Ja, veel invloed	4%	5%	4%
Ja, enige invloed	28%	41%	34%
Nee, geen invloed	64%	51%	55%
Weet niet/geen mening	4%	5%	7%
N	25	43	71

De gemeenten die veel of enige invloed hebben gehad op het rpo, hebben dat als volgt gerealiseerd:

- door te overleggen met schoolbesturen waar een deel van onze jongeren naar school gaat (12 x);

- door voorwaarden te stellen aan instemming met het plan (8x);
- door te overleggen met een of meer gemeenten die wel aan het overleg over het rpo deelnemen (5x);
- door actieve deelname aan bijeenkomsten van het regionaal overleg (4x);
- door niet in te stemmen met concepten van het plan (1x);
- Anders, namelijk (6x) (via onderwijshuisvesting, na beoordeling van het plan heeft de gemeente ingestemd, besprekingen in bestuurlijk overleg met schoolbesturen, door bij de schoolbesturen erop aan te dringen daadwerkelijke rpo-keuzes te maken om zo het rpo te concretiseren, voorstel voor nieuwe vmbo-school).

De gemeenten noemden de volgende redenen om invloed uit te willen oefenen op het rpo:

- in verband met de huisvestingstaak van de gemeente (21x);
- vanuit de wens om het voorzieningenpeil voor onze inwoners zo goed mogelijk op peil te houden (20x);
- om te voorkomen dat de belangen van een van de besturen te sterk gediend zouden worden (2x);
- om samenwerking tussen de scholen te stimuleren (1x);
- behoud/versterking aanbod in het vmbo (1x).

3.4 Een toekomstig rpo

Een afgesloten rpo is vijf jaar geldig. Na vijf jaar gaat de aanspraak op de bekostiging voor met het rpo toegevoegde vbo-afdelingen verloren. Om deze voorzieningen voor bekostiging in aanmerking te laten blijven komen, moet eens per vijf jaar een nieuw rpo worden opgesteld.

We hebben de schoolbesturen gevraagd op welke termijn een nieuw rpo moet worden vastgesteld. In 37 procent van de gevallen moet dat op korte termijn (binnen een jaar of over een jaar). In deze groep vallen ook vrijwel alle besturen die eerder meldden dat er op het moment van bevragen nog geen rpo was vastgesteld. Deze besturen hebben dus wel plannen voor een rpo. In 32 procent van de gevallen duurt het nog vier jaar voor het weer zover is.

Tabel 3.15 Op welke termijn moet er in uw regio een nieuw rpo tot stand worden gebracht?

	Aantal	Percentage
Binnen een jaar	25	29,4
Over een jaar	6	7,1
Over twee jaar	5	5,9
Over drie jaar	9	10,6
Over vier jaar	27	31,8
Weet niet/niet van toepassing	13	15,3
Totaal	85	100

De besturen verwachten dan wel vaker dan nu dat ze met een krimpsituatie te maken zullen hebben (zie tabel 3.16). Slechts 22 procent denkt dat er dan geen sprake zal zijn van krimp.

Tabel 3.16 In hoeverre zullen de rpo-besturen bij de opstelling van een nieuw rpo te maken hebben met een krimpsituatie?

	Aantal	Percentage
Geen sprake van krimp	19	22,4
Een lichte mate van krimp	45	52,9
Een sterke mate van krimp	19	22,4
Weet niet/niet ingevuld	2	2,4
Totaal	85	100

Driekwart van de besturen vindt dat een nieuw rpo binnen hetzelfde regionale verband zou moeten worden afgesloten (zie tabel 3.17). Een op de vijf vindt echter dat het regionale verband een andere samenstelling zou moeten krijgen. De belangrijkste reden om voor een andere samenstelling te kiezen, is dan dat de begrenzing van de huidige regio nu onvoldoende samenvalt met de leerlingenstromen. Andere redenen die door individuele besturen worden genoemd zijn dat:

- er te veel besturen aan tafel zitten;
- er in teveel regio's moet worden deelgenomen;
- de regio beter kan samenvallen met de regionale samenwerkingsverbanden;
- denominaties gescheiden dienen te worden, omdat scholen van de ene richting de wensen van scholen van een andere richting blokkeren.

Tabel 3.17 Bent u van mening dat de afspraken binnen hetzelfde regionale verband moeten worden gemaakt of zou het regionale verband anders moeten worden samengesteld?

	Aantal	Percentage
Zelfde regionale verband	71	74
Andere samenstelling van het regionale verband	18	19
Weet niet	7	7
Totaal	96	100

3.5 Samenvatting en conclusies

In 2012 heeft ongeveer een kwart van de vo-besturen nog nooit deelgenomen aan een overleg over een rpo. Meestal omdat er in hun regio nog geen overleg is. Maar soms ook omdat een bestuur niet deel wil nemen. Van uitsluiting lijkt nauwelijks sprake.

De besturen die wel aan een overleg hebben deelgenomen, hebben meestal ook een rpo ondertekend. Zij zijn meestal tevreden over de inhoud van het opgestelde rpo en over het proces waarin het rpo tot stand is gekomen. De meer kritische besturen over zowel de inhoud als het proces van het rpo (overleg) zijn over het algemeen afkomstig uit de grote gemeenten en nemen deel aan een overleg in de regio met een groot aantal andere besturen.

De rol van de gemeenten en de invloed die zij hebben op rpo's is over het algemeen zeer beperkt. Veel gemeenten blijken niet op de hoogte van het bestaan van een concept-rpo. Met gemeenten die wel op de hoogte zijn van het concept-rpo is dat niet altijd besproken in een OOGO of andersoortig overleg blijkt uit zowel de gegevens van de besturen als van de gemeenten. De gemeenten die het betreft, zijn over het algemeen gemeenten met één bestuur voor vo. Het op de hoogte zijn van een concept-rpo of de bespreking daarvan lijkt samen te hangen met het belang van een rpo voor een gemeente. Dat belang is er vooral als er huisvestingsconsequenties zijn verbonden aan de aanvragen die in het rpo worden ingediend en dat is niet per se het geval.

De meeste gemeenten zijn tevreden of neutraal over het rpo dat is afgesloten. Een heel klein deel van de gemeenten is daarover negatief. Dit betreft gemeenten waarin door meerdere besturen vo wordt aangeboden.

De ervaringen van provincies met rpo's verschillen, alsook hun opstelling ten aanzien van de rpo's die zij toegestuurd krijgen. Sommige provincies, met name provincies die met krimp te maken hebben, nemen daarin een actieve rol op zich. Andere provincies nemen de rpo's ter kennisgeving aan.

4 DE BEOORDELING VAN WET- EN REGELGEVING

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de beoordeling van de wet- en regelgeving van besturen (in paragraaf 4.2), gemeenten (paragraaf 4.3) en provincies (paragraaf 4.4). Aan het eind van het hoofdstuk vatten we de bevindingen kort samen in paragraaf 4.5 en trekken we conclusies.

Bij de besturen gaan we eerst na of de doelstellingen die beoogd zijn met de nieuwe wet- en regelgeving zijn gerealiseerd. Dat betreft een toename van de autonomie van besturen, de vereenvoudiging en modernisering van de wet- en regelgeving en de verlaging van de administratieve lasten. Aan het eind van de paragraaf beschrijven we het algemene oordeel over de wet- en regelgeving. Daar waar we verschillen hebben gevonden tussen grote of kleine besturen, tussen besturen uit krimpgebieden en besturen die nog niet met krimp te maken hebben, of aan het rpo gerelateerde zaken, worden deze gerapporteerd. In de tabellen onderscheiden we steeds de antwoorden van de 61 respondenten die wel en de antwoorden van de 47 respondenten die geen ervaring hebben met de wet- en regelgeving zoals die nog voor de Regionale Arrangementen bestond.

De gemeenten en provincies is gevraagd om een oordeel over de wet- en regelgeving met betrekking tot de rol die hen daarin is toebedeeld. Bij de gemeenten is meegenomen of dat oordeel gerelateerd is aan het aantal vo-besturen dat onderwijs biedt in hun gemeente.

4.2 Beoordeling wet- en regelgeving door besturen met vo

Autonomie

Een belangrijke doelstelling van de nieuwe wet- en regelgeving uit 2008 was een vergroting van de autonomie van de besturen. Die doelstelling is volgens een meerderheid van de besturen gerealiseerd. Dat geldt voor respondenten die ervaring hadden met de oude wet- en regelgeving (daarmee bedoelen we de wet- en regelgeving vóór de Regionale Arrangementen) in sterkere mate dan de respondenten die zelf geen ervaring hebben met de oude wet- en regelgeving. Van die laatste groep weet veertig procent van de respondenten niet of er sprake is van een verandering van de autonomie.

Tabel 4.1 Heeft de nieuwe regelgeving volgens u een verandering van de autonomie van scholen tot gevolg gehad ten opzichte van de oude regelgeving?

	Ervaring met oude wet- en regelgeving	Geen ervaring met oude wet- en regelgeving	Totaal	Totaal zonder weet niet
Ja, die is sterk toegenomen	15%	7%	11%	14%
Ja, die is enigszins toegenomen	56%	26%	42%	50%
Nee, geen verandering	20%	13%	17%	16%
Ja, die is enigszins afgenomen	8%	13%	10%	17%
Ja, die is sterk afgenomen	1%	2%	2%	3%
Weet niet	0%	40%	18%	-
N	61	47	108	58

Grote en kleine besturen verschillen niet van elkaar in hun oordeel over de verandering van de autonomie. Er is evenmin een relatie tussen krimp en het oordeel over autonomie of het al dan niet hebben kunnen realiseren van het gewenste aanbod in het rpo en het oordeel over verandering in autonomie. Of besturen deel hebben genomen aan een overleg over het rpo en of overleg al dan niet tot een rpo heeft geleid, is evenmin van invloed op het oordeel van besturen over de verandering in autonomie ten opzichte van de oude wet- en regelgeving. Er is wel een relatie tussen de beoordeling van de inhoud van het rpo en het oordeel over de autonomie. Respondenten die noch tevreden noch ontevreden zijn over de inhoud van een rpo, zijn vaker van mening dat de nieuwe wet- en regelgeving een (enigszins) negatief effect op de autonomie van scholen heeft gehad.

Kanttekeningen

Ondanks het feit dat de meeste besturen een toename van de autonomie waarnemen, zijn daar in de verdiepende interviews met besturen enkele kanttekeningen bij geplaatst. Die komen erop neer dat de autonomie op het niveau van de samenwerkende besturen is toegenomen en er daarmee niet per se sprake is van een autonomie van individuele besturen in een regio. Besturen in de regio zijn van elkaar afhankelijk geworden en kunnen daarmee elkaars mogelijkheden vergroten maar ook beperken.

Een andere kanttekening die in meerdere interviews is geplaatst over de verandering in de autonomie is dat deze teveel beperkt wordt door te rigide bepalingen op het gebied van vestigingen. Daar komen we onder het kopje 'administratieve lasten' op terug.

Modernisering en vereenvoudiging

Een groot aantal respondenten is van mening dat de nieuwe regelgeving heeft geleid tot een modernisering en vereenvoudiging. Dat beeld is nog sterker wanneer de respondenten die 'weet niet' hebben geantwoord, voornamelijk respondenten die geen ervaring hebben met de oude- wet- en regelgeving, buiten beschouwing worden gelaten. Dan is 66 procent van de respondenten de mening toegedaan dat er sprake is van een modernisering en vereenvoudiging van de regelgeving. Ruim een derde van de besturen die de vraag wel konden beantwoorden, vindt dat er geen sprake is van een modernisering en vereenvoudiging of zelfs dat de regels ingewikkelder zijn geworden.

Er is geen verband met het oordeel van besturen en hun omvang, krimp, tevredenheid over het rpo, deelname aan overleg over een rpo en het gerealiseerd hebben van een concept-rpo.

Tabel 4.2 Heeft de nieuwe regelgeving volgens u geleid tot een modernisering en vereenvoudiging van de regels in de WVO?

	Ervaring met oude wet- en regelgeving	Geen ervaring met oude wet- en regelgeving	Totaal	Totaal zonder weet niet
Ja, in sterke mate	5%	0%	3%	4%
Ja, in enige mate	57%	28%	44%	62%
Nee	30%	11%	21%	30%
Nee, de regels zijn ingewikkelder	2%	6%	4%	5%
Weet niet	7%	55%	28%	-
Totaal	61	47	108	78

Die modernisering en vereenvoudiging wordt door een geïnterviewde als volgt geduid:

"De huidige wet- en regelgeving is minder stroperig. Het is nu makkelijker om af te stemmen op de lokale situatie."

Klein bestuur in het westen van het land.

Kanttekening

Al heeft de nieuwe regelgeving volgens veel respondenten tot een vereenvoudiging en modernisering geleid, de conclusie dat zij daarmee eenvoudig is geworden gaat een stap te ver volgens enkele geïnterviewden: de wetgeving is zo ingewikkeld dat je daar als schoolbestuur zelf niet uitkomt en hulp van buitenaf in moet roepen om tot een rpo te komen, is dan de redenering.

Administratieve lasten

Over een verandering van de administratieve lasten zijn de meningen sterk verdeeld. Ruim een derde van de respondenten die ervaring heeft met de oude wet- en regelgeving ervaart een verlaging van de administratieve lasten, eveneens ongeveer een derde van hen ziet geen veranderingen in de administratieve lasten en iets minder dan een derde vindt dat de administratieve lasten als gevolg van de nieuwe wet- en regelgeving zijn toegenomen (zie eerste kolom tabel 4.3). Hierdoor kan niet zonder meer geconcludeerd worden dat de doelstelling om de administratieve lasten te verlagen gerealiseerd is. Dat is nog steeds het geval wanneer ook de antwoorden van de respondenten die geen ervaring hebben met de oude wet- en regelgeving in ogenschouw worden genomen. Het grootste deel van de respondenten die de oude wet- en regelgeving niet aan den lijve heeft ondervonden, antwoordt niet te weten of er sprake is geweest van een verandering van de administratieve lasten

Tabel 4.3 Heeft de nieuwe regelgeving volgens u een verandering van de administratieve lasten ten opzichte van de oude regelgeving tot gevolg gehad?

	Ervaring met oude wet- en regelgeving	Geen ervaring met oude wet- en regelgeving	Totaal	Totaal zonder weet niet
Ja, een sterke verlaging	2%	2%	2%	3%
Ja, enige verlaging	34%	9%	23%	33%
Nee, geen verandering	31%	15%	24%	35%
Ja, enige verhoging	12%	13%	12%	17%
Ja, een sterke verhoging	13%	2%	8%	12%
Weet niet	8%	60%	31%	-
Totaal	61	47	108	75

Besturen die geen ervaring hebben met de oude wet- en regelgeving hebben veel vaker dan besturen die dat wel hebben, geantwoord niet te weten of de administratieve lasten zijn veranderd. Besturen die ontevreden zijn over het rpo dat in hun regio tot stand is gebracht, zijn vaker van mening dat er sprake is van een verhoging van de administratieve lasten dan besturen die tevreden zijn over de inhoud van het rpo dat zij hebben ondertekend. Er is geen samenhang tussen de beoordeling van de verandering van de administratieve lasten en de omvang van besturen, krimp, het al dan niet hebben deelgenomen aan overleg over een rpo en het al dan niet gerealiseerd hebben van een rpo.

Uit de verdiepende interviews die met besturen zijn gevoerd, ontstaat het beeld dat er een soort kosten-batenafweging wordt gemaakt in de beoordeling van de administratieve lasten. Daar waar de kosten hoog uitvallen ten opzichte van de baten wordt een verhoging van de administratieve lasten ervaren. In dit verband wordt ook de geldigheidsduur van het rpo genoemd. Ook wanneer er

geen veranderingen gerealiseerd worden in het aanbod moet na vijf jaar toch een nieuw rpo worden opgesteld.¹ Daarnaast zijn er soms zaken die door een bestuur als een individuele aangelegenheid worden gezien maar die toch in een rpo moeten worden geregeld. Ook dan wordt een verhoging van de administratieve lasten waargenomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om onderwijs dat op verschillende vestigingen van een school geboden wordt en veranderingen die een school daarbij wil realiseren, zoals in het hieronder beschreven geval.

“Onze school heeft twee vestigingen die in dezelfde straat gelegen zijn. Op een van de twee vestigingen wordt geen eindonderwijs geboden. Alle licenties voor het onderwijs zijn dus gekoppeld aan één gebouw. De school wil de overgang maken van een twee- naar een eenjarige brugperiode. Een consequentie hiervan is dat we de leerlingen anders gaan verdelen over de gebouwen en dat we een deel van het eindonderwijs in het andere gebouw willen gaan aanbieden. Om dat te kunnen realiseren moet er een update van het rpo komen. Dus alleen vanwege een andere verdeling van leerlingen over gebouwen die vlak bij elkaar liggen moet het hele circus weer in gang worden gezet. Ik begrijp wel dat je een rpo moet afsluiten op het moment dat je een onderwijsafdeling aan je school wilt toevoegen, maar ik begrijp niet waarom het moet als leerlingen alleen maar anders over de gebouwen verdeeld worden.”

Effect op samenwerking en afstemming

Naast de beoogde effecten van de nieuwe wet- en regelgeving hebben we de respondenten in de enquête gevraagd of zij veranderingen zagen in de samenwerking met verschillende partijen en in de afstemming van de vraag naar en het aanbod van onderwijs. Voor zover veranderingen worden waargenomen, betreft het meestal een verbetering. Iets minder dan de helft van de besturen ziet een verbetering in de samenwerking tussen vo-besturen. Daarnaast is ruim veertig procent van de besturen van mening dat als gevolg van de wet- en regelgeving het onderwijsaanbod beter is afgestemd op de vraag naar onderwijs. De samenwerking met en de afstemming tussen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zijn volgens minder respondenten veranderd: circa de helft van de respondenten vindt dat hier geen verandering is opgetreden. Het minst vaak is er sprake van een verandering in de samenwerking met de gemeente(n).

¹ Dit is alleen noodzakelijk indien er vbo-afdelingen met het rpo zijn toegevoegd, omdat de bekostiging daarvan na 5 jaar verloopt.

Tabel 4.4 Veranderingen in samenwerking en afstemming in percentages van het totaal (n=109)

	Tot verbetering	Geen verandering	Tot verslechtering	Weet niet/ geen mening
Heeft de nieuwe regelgeving volgens u geleid tot een verandering in de samenwerking tussen de vo-besturen?	48,6	25,7	9,2	16,5
Heeft de regelgeving volgens u geleid tot een verandering <i>in de samenwerking</i> tussen het vo en het mbo?	22,9	54,1		22,9
Heeft de regelgeving volgens u geleid tot een verandering <i>in de afstemming</i> tussen het vo en het mbo?	29,4	48,6		22,0
Heeft het regionaal overleg planning onderwijsvoorzieningen geleid tot een verandering in de samenwerking tussen de gemeente(n) en de besturen voor vo?	14,7	61,5	3,7	20,2
Heeft de nieuwe wet- en regelgeving geleid tot een verandering in de afstemming van het onderwijsaanbod op de vraag naar onderwijs?	43,1	35,8	5,5	15,6

Er zijn hierbij geen verschillen naar achtergrondkenmerken tussen besturen. Wel constateren we dat degenen die geen ervaring hebben met de oude situatie op alle onderdelen vaker geen oordeel (weet niet/geen mening) hebben dan respondenten die die ervaring wel hebben. Daarnaast hebben respondenten uit de grote steden vaker geen mening over de samenwerking en de afstemming met het mbo en hebben degenen die niet hebben deelgenomen aan een regionaal overleg vaker geen mening over de samenwerking met de vo-besturen en de afstemming van het aanbod op de vraag.

Algemeen oordeel over wet- en regelgeving

De meningen over de wet- en regelgeving met betrekking tot de voorzieningenplanning in het vo zijn verdeeld: ruim een kwart van de respondenten is positief en een op de vijf is negatief. Het grootste deel van de respondenten is echter niet uitgesproken positief of negatief. We hebben in de beoordeling van de wet- en regelgeving geen verschillen kunnen ontdekken tussen besturen die wel en niet aan een overleg hebben deelgenomen of tussen besturen die wel en niet een concept-rpo hebben opgesteld. Ook hebben we geen verschillen kunnen vaststellen tussen besturen van verschillende omvang of tussen besturen uit de grote steden en andere besturen. Er is evenmin een relatie met krimp.

Tabel 4.5 Hoe beoordeelt u de wet- en regelgeving met betrekking tot de voorzieningenplanning in het rpo?

	Aantal	Percentage
Zeer positief	3	3%
Positief	26	24%
Niet positief, niet negatief	47	43%
Negatief	15	14%
Zeer negatief	6	6%
Weet niet, geen mening	12	11%
Totaal	109	100%

Oordeel over nieuwe regelgeving ten opzichte van oude regelgeving

Van de besturen die ervaring hebben met de oude wet- en regelgeving is bijna zestig procent van mening dat de nieuwe wet- en regelgeving een verbetering is. Bijna een derde van hen is niet positief en niet negatief over de nieuwe wet- en regelgeving ten opzichte van de oude.

Tabel 4.6 Hoe beoordeelt u de huidige regelgeving op het gebied van de voorzieningenplanning in het vo ten opzichte van de periode waarin individuele aanvragen bij het ministerie van OCW werden afgehandeld?

	Ervaring met oude wet- en regelgeving	Geen ervaring met oude wet- en regelgeving	Totaal	Totaal zonder weet niet
Zeer positief	13%	2%	8%	11%
Positief	46%	17%	33%	46%
Niet positief, niet negatief	31%	19%	26%	35%
Negatief	8%	2%	6%	7%
Zeer negatief	0%	0%	0%	0%
Weet niet	2%	60%	28%	-
N	61	47	108	79

Besturen die minder tevreden zijn over de inhoud van het rpo waarbij zij betrokken zijn, oordelen negatiever over de nieuwe wet- en regelgeving ten opzichte van de oude dan besturen die tevreden zijn over het rpo. Besturen die niet hebben deelgenomen aan een rpo zijn vaker neutraal over de nieuwe wet- en regelgeving ten opzichte van de oude, dan de besturen die wel aan een of meer rpo's hebben deelgenomen. Er is geen relatie tussen de beoordeling van de nieuwe wetgeving ten opzichte van de oude met bestuursomvang, krimp, het al dan niet overeenstemming hebben bereikt over een rpo, of het aantal besturen dat bij het overleg over het rpo aan tafel zat.

Verbetermogelijkheden voor huidige wet- en regelgeving

Ruim een derde van de besturen vindt dat de wet- en regelgeving over de voorzieningenplanning in het vo kan worden verbeterd. Bijna de helft van de respondenten weet niet of de wet- en regelgeving verbeterd zou kunnen worden.

Verbetermogelijkheden worden op de volgende punten gezien en staan verder uitgewerkt onder tabel 4.7.

Tabel 4.7 Verbetermogelijkheden

Verbetermogelijkheden op terrein van:	N	%
Samenstelling rpo	20	18%
Stichten en opheffen	18	17%
Fusie/splitsing	17	16%
Rol van de gemeente	13	12%
Geldigheidsduur van het rpo	7	6%
Anders	13	12%
N	109	

Hieronder staan per onderwerp opmerkingen uit de enquête en interviews weergegeven.

Samenstelling rpo

Verschillende respondenten merken met betrekking tot dit punt op dat externe partners (ouders, het po, het bedrijfsleven) een plek toebedeeld zouden moeten krijgen. Een respondent merkt daarbij op dat met name over vmbo-opleidingen een echte regiovisie voor de middellange en langere termijn nodig is van gemeenten in samenwerking met het bedrijfsleven.

Andere respondenten merken op dat de samenstelling van rpo's nu te wensen over laat, bijvoorbeeld omdat de regio van het rpo niet goed aansluit bij leerlingstromen of omdat de regelgeving omtrent de vorming van een regio voor een rpo strategisch gedrag van besturen mogelijk maakt. Mogelijke verbeteringen die hieruit volgen, zijn het stellen van minimumeisen aan de omvang van het rpo op basis van een minimaal aantal besturen in plaats van de gemeente als de kleinst mogelijke eenheid, en duidelijkere eisen omtrent de aansluiting bij leerlingstromen.

Stichten scholen

In dit kader wordt door verschillende respondenten opgemerkt dat het niet mogelijk zou moeten zijn om in krimpgebieden een nieuwe school te stichten. Daarnaast stelt een aantal respondenten dat het vreemd is dat het stichten van nieuwe scholen helemaal buiten het rpo om gaat.

Eén respondent stelt dat de enige regel die gesteld moet worden voor het stichten en opheffen van scholen is of een schoolbestuur een onderwijs-aanbod kan financieren en de gevraagde kwaliteit kan leveren.

Andere opmerkingen die in dit kader geplaatst zijn:

- Het is erg jammer dat het niet mogelijk is praktijkonderwijs als afdeling aan een scholengemeenschap te verbinden maar apart gesticht moet worden.
- Het zou gemakkelijker moeten worden om vestigingen om te zetten in aparte scholen.

Fusie/splitsing

In het kader van fusies of splitsingen worden vooral opmerkingen gemaakt over de fusietoets die als te rigide wordt ervaren. Aangezien de fusietoets geen onderdeel vormt van de wetwijziging die in de evaluatie centraal staat, zijn deze opmerkingen niet meegenomen in deze rapportage.²

Rol van de gemeente

De opmerkingen die in dit kader door besturen gemaakt zijn, zijn niet eenduidig. Sommige respondenten zijn ongelukkig met de rol die gemeenten spelen/de invloed die gemeenten uit trachten te oefenen op het onderwijs via de onderwijshuisvesting. Een aantal respondenten stelt juist een actievere betrokkenheid van de gemeente bij het rpo wenselijk te vinden.

Geldigheidsduur van het rpo

Ook de opmerkingen over de geldigheidsduur van het rpo zijn niet eenduidig. Een aantal respondenten bepleit een onbeperkte geldigheidsduur van het rpo. Eén respondent vindt een geldigheidsduur van vijf jaar juist te lang en zou liever een termijn van drie jaar zien.

Anders

Dan zijn er nog enkele andere, uiteenlopende verbeterpunten naar voren gebracht, zoals:

- meer vrijheid voor individuele schoolbesturen bij het bepalen van het onderwijsaanbod;
- meer aandacht voor machtsverhoudingen tussen grote en kleine besturen;
- betere belangenvertegenwoordiging voor leerlingen in plaats van belangen van besturen en de verzuiling;
- een snellere verwerking van aanvragen door het ministerie van OCW.

4.3 Beoordeling van wet- en regelgeving door roc's zonder vo

Ook de 11 deelnemende roc's die geen vo aanbieden is gevraagd of zij op bepaalde punten veranderingen waarnemen als gevolg van de wet- en regelgeving en hoe zij de nieuwe wet- en regelgeving beoordelen.

² De regeling en beleidsregels fusietoets in het onderwijs dateert van 6 juli 2011.

De meeste van deze roc's zonder vo zien geen verandering als gevolg van de regelgeving in de samenwerking en de afstemming tussen vo en mbo en in de afstemming van het onderwijsaanbod op de vraag naar onderwijs of hebben daar geen mening over. Degenen die wel een verandering zien, nemen iets vaker een verbetering dan een verslechtering waar.

Van de elf roc's zonder vo hebben er vier geen mening over de wet- en regelgeving over de voorzieningenplanning en zijn er vier positief noch negatief. Een respondent is positief en twee respondenten zijn negatief.

Een van de respondenten van roc's zonder vo ziet verbetermogelijkheden voor de wet- en regelgeving met betrekking tot de voorzieningenplanning voor wat betreft de geldigheidsduur van rpo's, het stichten en opheffen van scholen en fusies/splitsing van scholen. Een ander roc zou graag zien dat er een handreiking verschijnt voor het plannen van het onderwijsaanbod in krimpgebieden.

4.4 Beoordeling van wet- en regelgeving door gemeenten

Inleiding

Besturen staan centraal in de wet- en regelgeving over de voorzieningenplanning in het vo. Gemeenten hebben daarin een beperktere rol. Met gemeenten moet een OOGO worden gevoerd, alvorens het rpo kan worden ingediend bij DUO. Voor de goedkeuring van de aanvragen die met het rpo gedaan worden, is instemming van de gemeenten met het rpo geen vereiste. In deze paragraaf beschrijven we de beoordeling van de wet- en regelgeving door gemeenten en de rol die zij daarin toebedeeld hebben gekregen. We relateren het oordeel van de gemeenten aan het aantal vo-besturen dat in hun grenzen vo biedt, aan de betrokkenheid van de gemeente bij een rpo en de mate waarin zij zichzelf bekend vinden met de regelgeving omtrent de voorzieningenplanning vo.

Bekendheid met wet- en regelgeving

Een zeer beperkt deel van de gemeenten (13%) vindt zichzelf (zeer) goed bekend met de regelgeving omtrent de voorzieningenplanning in het vo. Dit zijn voornamelijk de grotere gemeenten, de gemeenten waar vo wordt geboden door meer dan één bestuur. Maar ook van deze grote gemeenten is de groep die zichzelf slecht of zeer slecht bekend acht met de wet- en regelgeving omtrent de voorzieningenplanning aanmerkelijk groter dan het aantal grote gemeenten dat zich goed bekend acht met de regelgeving (39% tegenover 18%). Gemeenten zonder vo zijn het slechtst bekend met de regelgeving omtrent de voorzieningenplanning. De gemeenten die weten of een concept-rpo is opgesteld, zijn beter bekend met de regelgeving dan de gemeenten die dat niet weten.

Tabel 4.8 Hoe bekend bent u met de regelgeving omtrent de voorzieningenplanning in het vo?

	Gemeenten zonder vo	Gemeenten met één bestuur	Gemeenten met meer dan één bestuur	Totaal
Zeer goed bekend	0%	0%	1%	1%
Goed bekend	0%	10%	17%	12%
Niet goed, niet slecht bekend	24%	33%	43%	36%
Slecht bekend	47%	40%	25%	34%
Zeer slecht bekend	29%	18%	14%	18%
N	38	73	98	209

De onbekendheid van gemeenten met de wet- en regelgeving wordt geïllustreerd door de opmerking die een van de respondenten aan het eind van de enquête plaatste:

“Ik ken de bedoelde wet- en regelgeving niet. Voorzieningenplanning? Waar gaat dit over? Ik vraag mij af of dit dan überhaupt de gemeenten wel raakt. Anders had ik hier toch al wel eerder van gehoord?”

Beoordeling rol van de gemeente in de regelgeving

Iets minder dan de helft van de gemeenten heeft geen mening over de rol van de gemeente in de wet- en regelgeving omtrent de voorzieningenplanning in het vo. Dit zijn grotendeels gemeenten zonder vo. Maar ook van de gemeenten met meer dan een vo-bestuur heeft een derde geen oordeel over de rol van de gemeente in de regelgeving over de voorzieningenplanning. Daarnaast is een aanzienlijke groep gemeenten (ongeveer een derde) niet positief en niet negatief. Gemeenten met meerdere vo-scholen van meerdere besturen binnen de eigen gemeente hebben vaker een opvatting over de wet- en regelgeving dan gemeenten met maar één vo-bestuur of gemeenten zonder vo.

Gemeenten met meer dan één bestuur zijn iets vaker negatief dan positief over de rol die de gemeenten is toebedeeld in de wet- en regelgeving over de voorzieningplanning. Bij de gemeenten met één vo-bestuur ligt die verhouding net andersom.

Tabel 4.9 Hoe beoordeelt u de rol van de gemeente in de wet- en regelgeving omtrent de voorzieningenplanning in het vo?

	Gemeente n zonder vo	Gemeenten met één bestuur	Gemeenten met meer dan één bestuur	Totaal
Zeet positief	0%	0%	0%	0%
Positief	0%	12%	10%	9%
Niet positief, niet negatief	19%	32%	36%	31%
Negatief	3%	10%	17%	12%
Zeet negatief	0%	0%	4%	2%
Weet niet/geen mening	78%	47%	33%	46%
N	38	73	98	209

Waarborging gemeentelijk belang

Bijna de helft van de gemeenten heeft geen mening over de stelling 'het belang van onze gemeente is in de huidige regelgeving voldoende gewaarborgd'. Een vijfde van de gemeenten is het niet eens en niet oneens met de stelling. Zestien procent van de gemeenten is van mening dat de eigen belangen voldoende gewaarborgd zijn. Zeventien procent van de gemeenten is van mening dat hun belangen onvoldoende gewaarborgd zijn in de huidige regelgeving.

Tabel 4.10 In hoeverre bent u het eens of oneens met de volgende uitspraak: het belang van onze gemeente is in de huidige regelgeving voldoende gewaarborgd

	Gemeenten zonder vo	Gemeenten met één bestuur	Gemeenten met meer dan één bestuur	Totaal
Zeet eens	0%	0%	0%	0%
Eens	0%	23%	17%	16%
Niet eens, niet oneens	14%	24%	20%	20%
Oneens	3%	9%	20%	13%
Zeet oneens	3%	3%	5%	4%
Weet niet/ geen mening	81%	42%	38%	47%
N	37	71	95	203

In dit verband merken gemeenten in de verdiepende interviews en in de vragenlijst op dat zij graag eerder betrokken zouden worden bij het overleg over een rpo zodat zij niet voor min of meer voldongen feiten komen te staan. Verschillende gemeenten merken daarbij op dat het hen er niet om gaat dat ze een stem in het proces willen hebben, maar wel dat ze op de hoogte willen zijn van wat daar besproken wordt en wat er speelt. Anderen zouden wel een stem willen hebben in het overleg. Dit punt is vooral vaak gemaakt in verband met de rol die de gemeente speelt op het gebied van onderwijshuisvesting.

Een andere opvatting die in de vragenlijst en in de interviews door gemeenten naar voren is gebracht, is dat met de huidige wet- en regelgeving de

bestaande besturen hun eigen belangen uitstekend kunnen bewaken maar niet in staat zijn die te overstijgen waardoor de belangen van de gemeenschap in het geding zijn.

Effect op samenwerking met vo volgens gemeenten

Volgens iets meer dan de helft van de gemeenten is er geen effect geweest van de wet- en regelgeving voorzieningenplanning vo op de samenwerking tussen het vo en de gemeente. Van de gemeenten heeft 35 procent op dit punt geen mening. Tien procent van de gemeenten ziet een verbetering en twee procent een verslechtering van de samenwerking.

Tabel 4.11 Heeft de wet- en regelgeving een positief effect gehad op de samenwerking tussen het vo en uw gemeente?

	Gemeenten met één bestuur	Gemeenten met meer dan één bestuur	Totaal
Sterke verbetering	0%	1%	1%
Enige verbetering	4%	14%	10%
Geen verbetering	57%	50%	53%
Verslechtering	0%	3%	2%
Weet niet/geen mening	39%	32%	35%
N	72	97	169

Uit een aantal gesprekken met gemeenten bleek dat gemeenten die niet op de hoogte zijn van het rpo wel degelijk veel aan tafel zitten met besturen over andere zaken.

Effect op uitvoering huisvestingsbeleid

De meeste gemeenten zien geen effect van de wet- en regelgeving op de uitvoering van het huisvestingsbeleid of weten niet wat het effect van de wet- en regelgeving voorzieningenplanning rpo op het huisvestingsbeleid is geweest.

Tabel 4.12 Welk effect heeft de wet- en regelgeving voorzieningenplanning vo gehad op de uitvoering van het huisvestingsbeleid?

	Gemeenten met één bestuur	Gemeenten met meer dan één bestuur	Totaal
Zeer positief effect	0%	0%	0%
Positief effect	4%	9%	7%
Geen effect	68%	56%	61%
Negatief effect	1%	6%	4%
Zeer negatief effect	0%	0%	0%
Weet niet/geen mening	27%	29%	28%
N	71	98	169

Effect op aansluiting vraag en aanbod

De meeste gemeenten (driekwart) weten niet wat het effect van de wet- en regelgeving is geweest op de aansluiting van het aanbod van en de vraag naar onderwijsvoorzieningen. Iets meer dan één op de tien ziet een positief effect. Een enkele gemeente neemt een negatief effect waar.

Tabel 4.13 Wat is het effect van de wet- en regelgeving voorzieningenplanning vo geweest op aansluiting van het aanbod van onderwijsvoorzieningen op de vraag?

	Gemeenten zonder vo	Gemeenten met één bestuur	Gemeenten met meer dan één bestuur	Totaal
Zeer positief effect	0%	4%	0%	1%
Positief effect	0%	13%	24%	13%
Geen effect	5%	9%	10%	8%
Negatief effect	0%	0%	2%	1%
Zeer negatief effect	3%	0%	0%	1%
Weet niet/ geen mening	92%	74%	64%	77%
N	37	23	42	102

Beoordeling van de wet- en regelgeving algemeen

Meer dan de helft van de gemeenten heeft geen mening over de wet- en regelgeving omtrent de voorzieningenplanning in het vo. Daarnaast is iets minder dan een derde van de gemeenten niet positief en niet negatief. Zes procent van de gemeenten is negatief of zeer negatief over de wet- en regelgeving voorzieningenplanning vo. Dertien procent van de gemeenten is positief over de wet- en regelgeving op dit terrein.

Tabel 4.14 Hoe beoordeelt u de wet- en regelgeving omtrent de voorzieningenplanning vo?

	Gemeenten zonder vo	Gemeenten met één bestuur	Gemeenten met meer dan één bestuur	Totaal
Zeer positief	0%	0%	0%	0%
Positief	0%	12%	18%	13%
Niet positief, niet negatief	13%	33%	35%	30%
Negatief	3%	3%	7%	5%
Zeer negatief	0%	1%	1%	1%
Weet niet/ geen mening	84%	51%	39%	51%
N	38	73	98	209

4.5 Beoordeling door provincies

De geïnterviewde provincies oordelen verschillend over de rol die hen vanuit de regelgeving is toebedeeld in de voorzieningenplanning. Drie van de negen provincies vinden de huidige rol toereikend. Zij willen formeel geen rol vervullen maar wel op de hoogte blijven van wat er gaande is rondom voorzieningenplanning vo in de provincie en daar waar nodig de verschillende belanghebbenden van adviezen voorzien. Twee andere provincies zien geen meerwaarde van de rol die hen nu is toebedeeld in de wet- en regelgeving en zou om die reden net zo lief niet betrokken worden bij de rpo's. Twee andere provincies hebben geen mening over hun rol. De twee overige provincies zouden graag meer duidelijkheid zien over waar de regie ligt bij de voorzieningenplanning en zouden daar als de provincie daar een rol in zou moeten spelen voor gefaciliteerd willen worden.

Ongeveer de helft van de provinciemedewerkers geeft aan niet concreet te weten wat er van hen verwacht wordt. Zij pleiten ervoor dat dit duidelijker afgebakend wordt in de wet- en regelgeving. Zo weten zij in de huidige situatie niet wat van hen verwacht wordt op het moment dat er bijvoorbeeld onenigheid is tussen besturen en gemeenten over huisvesting of wanneer zij zien dat de samenwerking tussen gemeenten en besturen niet goed verloopt. Provincies zien hierin nog wel een rol weggelegd voor zichzelf maar hebben daarvoor geen handvatten of instrumenten.

4.6 Conclusies

De meeste besturen zijn van mening dat de nieuwe wetgeving ten opzichte van de oude wetgeving in positieve zin is veranderd. De meerderheid van de besturen, in het bijzonder de respondenten van besturen die de oude wet- en regelgeving hebben meegemaakt, ziet een toename van de autonomie, en vindt dat er sprake is van een modernisering en vereenvoudiging van de regels. Een groot deel van de respondenten die geen ervaring met de oude wet- en regelgeving zegt niet te weten of de autonomie vergroot is en of een modernisering en vereenvoudiging van de regels heeft plaats gehad. Afgaande op de ervaringen van degenen die de oude wet- en regelgeving kennen, kan gesteld worden dat de doelstellingen omtrent een toename van de autonomie van de besturen en een modernisering van vereenvoudiging met de nieuwe wet- en regelgeving gerealiseerd zijn.

Over een verandering van de administratieve lasten zijn de meningen sterk verdeeld. Een groot deel van de respondenten die de oude wet- en regelgeving niet hebben meegemaakt (60%) weet niet of er sprake is van een verlaging van de administratieve lasten. Van de respondenten, die wel ervaring hebben met de oude wet- en regelgeving is ruim een derde van mening dat de administratieve lasten verlaagd zijn, maar ziet eveneens ongeveer een derde die verandering niet en is een kwart van mening dat de

administratieve lasten juist verhoogd zijn als gevolg van de nieuwe wet- en regelgeving. Hierdoor kan niet zonder meer geconcludeerd worden dat de doelstelling om de administratieve lasten te verlagen gerealiseerd is.

Een derde van de besturen is van mening dat de wet- en regelgeving op ten minste een punt zou moeten worden verbeterd. Het meest genoemde punt daarbij is de wet- en regelgeving met betrekking tot de samenstelling van het rpo, gevolgd door het stichten en opheffen van scholen, fusie en splitsing van scholen en de rol van de gemeente. Op geen van die punten is de kritiek eenduidig. Waar sommige besturen ten aanzien van verbetering van een element uit de wet- en regelgeving een suggestie doen, suggereren andere besturen ten aanzien van het zelfde element precies het tegenovergestelde. De beoordeling van de wet- en regelgeving blijkt vooral samen te hangen met de ervaringen die besturen hebben opgedaan in de afgelopen jaren met het tot stand brengen van een rpo.

Op roc's zonder vo weten respondenten op CvB-niveau vaak niet of er in het voedingsgebied van hun instelling rpo's zijn afgesloten. Mogelijk is op een lager niveau van roc's meer zicht rpo's. De meeste CvB-leden van de deelnemende roc's zonder vo zijn neutraal over de wet- en regelgeving of hebben geen mening. De overige meningen zijn verdeeld.

Een groot aantal gemeenten is naar eigen zeggen slecht bekend met de wet- en regelgeving omtrent de voorzieningenplanning in het vo en heeft geen mening over de rol van de gemeente in de wet- en regelgeving omtrent de voorzieningenplanning van het vo. Dat zijn grotendeels gemeenten waarin geen vo wordt geboden, maar ook van de gemeenten met meer dan één vo-bestuur heeft een derde geen opvatting over de rol die gemeenten is toebedeeld in de voorzieningenplanning. De gemeenten die wel een oordeel hebben zijn voor het grootste deel niet positief en niet negatief. Het aantal gemeenten dat negatief is over de rol van de gemeenten in de wet- en regelgeving is iets groter dan het aantal gemeenten dat die rol als positief beoordeelt. Het aantal gemeenten dat vindt dat de rol van de eigen gemeente voldoende is gewaarborgd, is nagenoeg even groot als het aantal gemeenten met de tegenovergestelde mening. Over het effect op de uitvoering van het huisvestingsbeleid en het effect op de samenwerking tussen vo en gemeenten is het percentage gemeenten dat daarover positief is steeds iets groter dan het aantal gemeenten dat daarover negatief is. Ook op die punten heeft een groot deel van de gemeenten geen mening of zien zij geen effect van de wet- en regelgeving.

De gemeenten die negatief zijn over de wet- en regelgeving zijn vaak de grotere gemeenten.

De provincies zijn sterk verdeeld over de wet- en regelgeving inzake de voorzieningenplanning. Een derde van hen is tevreden, een derde is ontevreden en een derde is neutraal.

5 CASEBESCHRIJVINGEN

5.1 Inleiding

Nadat de nieuwe wet- en regelgeving van kracht werd, ontving het ministerie van OCW verschillende signalen die wellicht konden duiden op knelpunten daarin. Om die reden wilde het ministerie deze signalen in de evaluatie van de voorzieningenplanning meenemen in de vorm van casestudies. In dit hoofdstuk staan deze casestudies centraal. De casestudies hebben betrekking op:

- het rpo van Amsterdam;
- het rpo van Rotterdam;
- stichten van scholen;
- krimp;
- uitsluiting;
- handhaving.

Deze cases worden hieronder achtereenvolgens beschreven. Voor de beschrijving van de cases is zowel geput uit de enquêtes die in het kader van dit onderzoek gehouden zijn als uit verdiepende interviews die gevoerd zijn met betrokkenen bij deze cases. Aan het eind van dit hoofdstuk vatten we de bevindingen kort samen en trekken we conclusies.

5.2 Rpo Amsterdam

Inleiding

In Amsterdam zijn alle 22 besturen die in de gemeente vo of mbo bieden, betrokken bij het overleg over het regionaal plan onderwijsvoorzieningen. In 2011 wordt de minister van Onderwijs gevraagd om in een rondetafelgesprek een bemiddelende rol te spelen tussen de gemeente en de besturen. Dat gesprek heeft plaatsgevonden in april van dat jaar.

Het ministerie wilde op basis van de casestudy meer inzicht krijgen in de mogelijke oorzaken die aan het moeizaam lopende proces ten grondslag liggen.

Ten behoeve van deze casestudy zijn verschillende betrokkenen gesproken: beleidsmedewerkers van DMO Amsterdam, de ambtelijk secretaris van het OSVO (de vereniging van alle schoolbesturen in het Amsterdams voortgezet- en middelbaar beroepsonderwijs), een beleidsmedewerker van het ministerie van OCW, de vertegenwoordiger van de Onderwijs Consumenten Organisatie (OCO), de voorzitter van de stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam (VSA) en de voorzitter van een Amsterdams schoolbestuur.

Drie Amsterdamse schoolbesturen hebben hun medewerking verleend aan de enquête.

Procesbeschrijving

Op 29 oktober 2009 wordt het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (rpo) regio Amsterdam ingediend bij de Dienst Uitvoering Onderwijs van het ministerie van OCW. Op 29 april 2010 verleent de staatssecretaris goedkeuring aan de aanvragen die in dat rpo zijn gedaan. Het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen regio Amsterdam heeft een looptijd van 1 augustus 2010 tot en met 31 juli 2015.

De toenmalig portefeuillehouder van het OSVO, een vereniging van vertegenwoordigers van alle schoolbesturen in het Amsterdamse voortgezet- en middelbaar beroepsonderwijs, heeft het initiatief genomen om met de gemeente in gesprek te gaan om te komen tot een rpo. Hier is een werkgroep uit voortgekomen met vertegenwoordigers van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) van de gemeente Amsterdam en het OSVO. De werkgroep werd bijgestaan door een adviseur van BMC.

In de werkgroep is eerst een conceptbeschrijving van de visie op een Amsterdams rpo tot stand gekomen. Na vaststelling van de visie is in schoolbestuurlijke kring een concept van het rpo opgesteld. Dit is in belangrijke mate gebaseerd op prognoses van de leerlingaantallen door de afdeling Onderzoek en Statistiek van de gemeente. Het opgestelde rpo is beleidsarm. In het rpo staat het als volgt verwoord: "Voor het maken van dit rpo was, mede gezien het aantal schoolbesturen, het grote aantal onderwijsvoorzieningen en de problematiek in het Amsterdamse VO, zeer weinig tijd beschikbaar. Veel thema's die in het visiedocument en in hoofdstuk 5 van dit rpo worden genoemd, zijn dan ook nog niet voldoende uitgewerkt en geconcretiseerd. Wel is in dit rpo de werkelijke situatie van de onderwijsvoorzieningen in Amsterdam zo goed mogelijk aangepast aan de geregistreerde."

Het concept-rpo wordt voorgelegd aan de schoolbesturen. Deze verlenen alle hun instemming. Het proces van het opstellen en vaststellen van het concept-rpo vergt twee maanden.

Het rpo wordt vervolgens besproken in het Op Overeenstemming Gericht Overleg met de gemeente. De gemeente stemt in met het rpo op voorwaarde dat het rpo later per locatie wordt geconcretiseerd.

Het OSVO geeft een extern bureau opdracht tot het ontwikkelen van aanbevelingen voor een voorzieningenaanbod op basis van de eerder vermelde visie. Het rapport hierover verschijnt in december 2009 onder de titel '*De kaarten op tafel*'. In het rapport wordt een reeks van aanbevelingen gedaan. De vereniging besluit de periode van de looptijd van het dan nog door de minister vast te stellen rpo 2010-2015 te benutten om aan de aanbevelingen tegemoet te komen.

Inmiddels is dan gebleken dat de omvang van de vraag naar voortgezet onderwijs zich anders ontwikkelt dan op basis van de eerdergenoemde prognoses werd verwacht. Bovendien gaat een steeds groter deel van de

leerlingen naar mavo, havo en vwo. Het aandeel leerlingen dat naar het vbo gaat, wordt juist kleiner. In de zomer van 2010-2011 blijkt een recordaantal leerlingen te worden uitgeloot voor de school van hun eerste keuze. Een groep ouders die zich in 2010 heeft verenigd in de Stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam (VSA), uit hierover haar ongenoegen en mengt zich volop in de discussie over de kernprocedure¹ en de slechte aansluiting van het aanbod van onderwijs op de vraag van ouders en hun kinderen.

De gemeente is ongelukkig met de situatie en ziet te weinig initiatieven bij de besturen om te komen tot een bevredigende oplossing. Het proces dat moet leiden tot een concretisering van het rpo verloopt in de periode november 2010 tot mei 2011 moeizaam. De gemeente maakt om die reden nieuwe investeringen in de onderwijshuisvesting voorwaardelijk aan de ontwikkeling van een samenhangend pakket van afspraken over onder andere het onderwijsaanbod. De gemeente Amsterdam verzoekt bovendien de minister van OCW om in een rondetafelgesprek een bemiddelende rol te spelen. Dat gesprek, waarbij de gemeente Amsterdam, de schoolbesturen en het OSVO aanwezig zijn, vindt plaats op 28 april 2011. Er komt niet meer over naar buiten dan dat 'een constructief overleg heeft plaatsgevonden'.

Na dit gesprek wordt in elk van de vier windstreken door de gemeente en de daar gevestigde schoolbesturen samengewerkt, onder leiding van de bestuurder van het grootste schoolbestuur, om de aanbevelingen die in '*De kaarten op tafel*' gedaan zijn, gezamenlijk van oplossingen te voorzien. Het doel is tot afspraken komen die zijn gericht op:

- een zo optimaal mogelijk aanbod van onderwijsvoorzieningen voor alle leerlingen in de stad;
- het optimaliseren van de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt.

De afspraken die worden gemaakt vinden hun neerslag in een rapportage met de titel '*De kaarten uitgelegd*'. In juni 2012 worden in de voortgangsrapportage '*De kaarten uitgelegd*' en in het Integraal Meerjarig Huisvestingsprogramma 2012-2015+ (IHP) vermeld tot welke concrete acties dat in de periode tot 2015 zal leiden.

De VSA stuurt op 12 januari 2012 een brief aan de voorzitter van de Vaste Tweede Kamercommissie waarin zij haar analyse geeft van de situatie en de knelpunten met betrekking tot de voorzieningenplanning van het voortgezet onderwijs in Amsterdam. Een belangrijk knelpunt dat in die analyse wordt genoemd, is dat de schoolbesturen niet bezig zijn met het onderwijsaanbod als geheel en het optimaliseren van de kwaliteit daarvan. Dit element uit de analyse wordt door alle geïnterviewden, behalve de vertegenwoordiger van OSVO, gedeeld.

¹ Dit zijn de afspraken die de gemeente en scholen in Amsterdam hebben gemaakt over de aanmelding en inschrijving op een school voor voortgezet onderwijs.

De secretaris van het OSVO stelt dat de lokale politiek te zeer gericht is op de korte termijn. Naar zijn mening blijkt uit de inspectierapportages inzake de kwaliteit van het onderwijs in Amsterdam en uit de totstandkoming van het rapport *'De kaarten uitgelegd'* dat de besturen wel degelijk bezig zijn met de kwaliteit van het onderwijs en het onderwijsaanbod als geheel.

Ervaren tekortkomingen in de huidige wet- en regelgeving door betrokkenen

De geïnterviewden van buiten de onderwijsbesturen zien in de huidige wet- en regelgeving omtrent de voorzieningenplanning in het vo een aantal tekortkomingen. De afstemming van vraag en aanbod wordt daarin volgens hen onvoldoende gewaarborgd, met name doordat de bal geheel bij de onderwijsbesturen ligt en deze gebaat zijn bij een instandhouding van de status quo, hetgeen de kwaliteit van het onderwijs niet per se ten goede komt. Goede noch (relatief) slechte scholen hebben als gevolg van de huidige wet- en regelgeving een prikkel om te verbeteren of tegemoet te komen aan de behoefte van ouders/leerlingen.

De stem van ouders is in de huidige wet- en regelgeving onvoldoende vertegenwoordigd. De veronderstelling dat ouders hun inbreng zouden hebben via de medezeggenschapsraden is een verkeerde, volgens deze geïnterviewden. Op de eerste plaats is dat omdat ouders die zitting hebben in de medezeggenschapsraden van vo-scholen niet de ouders zijn die het meeste belang hebben bij de voorzieningenplanning. Dat zijn namelijk de ouders die nog geen kinderen in het vo hebben. Op de tweede plaats is dat omdat ouders alleen indirect mee kunnen praten. In praktijk gebeurt dat nauwelijks. Vanuit de Onderwijs Consumenten Organisatie (OCO) wordt voorgesteld om in de wet- en regelgeving ook de belangen van ouders verder uit te werken door een bovenbestuurlijke MR in het leven te roepen. Iets dergelijks bestaat al in het kader van passend onderwijs. In dat orgaan zouden bij voorkeur ook het rpo, segregatie en plaatsing op de agenda worden gezet.

Daarnaast zijn de geïnterviewden van de gemeente, de VSA en OCO van mening dat het makkelijker zou moeten worden om een nieuwe school te stichten, ook of juist vooral door besturen die niet in de regio vertegenwoordigd zijn. Dit zou een kwaliteits- en innovatie-impuls van het onderwijs tot gevolg kunnen hebben. De mogelijkheid om nieuwe scholen te stichten in Amsterdam is er nu niet, omdat als gevolg van de wetgeving nieuwe scholen niet in aanmerking voor bekostiging kunnen komen wanneer er op een afstand van minder dan tien kilometer (qua schoolsoort en richting) vergelijkbare scholen bestaan, ongeacht de vraag of het onderwijs op die bestaande scholen – in de ogen van ouders en leerlingen – in de behoefte voorziet.

De geïnterviewden van een schoolbestuur en het OSVO zien geen aanleiding om de wet- en regelgeving omtrent de voorzieningenplanning in het vo aan te passen. Volgens de secretaris van het OSVO is dat niet nodig omdat de besturen in de afgelopen jaren hebben aangetoond wel degelijk oplossingen

voor problemen te realiseren en in oktober 2012 al een fors aantal oplossingen gerealiseerd is. Volgens de geïnterviewde van het schoolbestuur zouden de huidige problemen getackeld kunnen worden als de OSVO een sterkere regierol op zich zou nemen. Ook de vertegenwoordiger van het OCO is van mening dat het gebrek aan mandaat van het OSVO de zaken omtrent het rpo Amsterdam compliceert.

Als er toch iets in de wet- en regelgeving aangepast zou moeten worden, zou dat misschien betrekking kunnen hebben op de afspraken die in een rpo moeten worden vastgelegd over de regie en sturing bij de uitvoering van het plan, aldus de geïnterviewde van een Amsterdam schoolbestuur. De uitgangspunten die in het rpo geformuleerd waren, zijn dusdanig algemeen dat niemand het ermee oneens kon zijn, maar ze boden daardoor ook te weinig handvatten voor de concretisering van het rpo, aldus de geïnterviewde van een Amsterdams schoolbestuur. De vertegenwoordiger van OCO merkt in dat verband op dat in het rpo ook meegenomen zou moeten worden welke stappen er zijn gezet in de richting van ouders en hoe deze betrokken zijn bij het rpo.

5.3 Rpo Rotterdam

Inleiding

De situatie in Rotterdam wordt gekenmerkt door een groot aantal vo-besturen en het verschil in grootte tussen deze besturen: er zijn drie zeer grote besturen, de overige besturen zijn voornamelijk eenpitters. Het ministerie van OCW heeft verschillende keren signalen ontvangen van betrokkenen dat het rpo en het proces waarin dat tot stand kwam niet naar ieders tevredenheid waren. Ten behoeve van deze casebeschrijving is gesproken met vier betrokkenen: de voorzitter van de Raad van Bestuur van de vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs (CVO) (de huidige voorzitter van het rpo), de voormalig rector van het Sint-Laurenscollege, de externe adviseur van Actis advies en het hoofd van de afdeling onderwijs van de gemeente Rotterdam.

Beschrijving van het proces

In 2008 neemt de voorzitter van de Raad van Bestuur van de vereniging voor Christelijk Voortgezet Onderwijs (CVO) het initiatief om een rpo voor Rotterdam op te stellen. In eerste instantie wendt hij zich daarvoor tot de twee andere grote besturen in Rotterdam, het Bestuur Openbaar Onderwijs Rotterdam (BOOR) en LMC. De drie grote besturen bespreken samen wat ze beogen met het rpo en op welk moment ze de twaalf kleinere vo-besturen bij het rpo zullen betrekken. De drie besturen huren gezamenlijk de beleidsmatige en administratieve ondersteuning in voor het proces om tot een rpo te komen bij Actis advies.

De drie grote besturen brengen met behulp van de externe ondersteuner de situatie zoals die op dat moment bestaat in kaart en plaatsen deze naast de verwachte ontwikkeling van het leerlingenaantal en andere specifieke ken-

merken van de Rotterdamse leerlingpopulatie. Vanuit de notie dat de vraag naar onderwijs op korte termijn afneemt, spreken de drie besturen met elkaar af dat ze niet met elkaar zullen concurreren. Als gevolg van het teruglopend aantal leerlingen zou concurrentie nog meer verdunning tot gevolg hebben. De drie grote besturen leggen hun wensen op tafel en proberen daarover met elkaar tot overeenstemming te komen. Dat levert, volgens de geïnterviewden, stevige discussies op als gevolg van de concurrentie die de drie besturen van elkaar ervaren, met name in het vmbo.

Wanneer de grote besturen er met elkaar uit zijn, worden de twaalf overige besturen uitgenodigd voor een overleg over het rpo op 15 oktober 2009. Het rpo moet op 1 november van dat jaar worden ingediend. In de eerste bijeenkomst met de twaalf kleinere besturen worden de wensen van deze kleine besturen geïnventariseerd. In de volgende bijeenkomst wordt het concept-rpo dat, naar aanleiding van de eerste bijeenkomst, op een aantal punten is aangepast, besproken. De rector van het Sint-Laurenscollege ziet in de aangepaste versie van het rpo staan dat op een school van een van de drie grote besturen in de buurt van het Sint-Laurenscollege de bovenbouwlicentie havo/vwo in tegenstelling tot eerdere afspraken niet wordt afgebouwd. In het overleg over het rpo is hier volgens hem nooit over gesproken. Omdat dat nadelige consequenties zal hebben voor zijn school, wil hij het rpo niet ondertekenen. Tekenend van het rpo zou betekenen dat hij geen bezwaar zou kunnen maken. Op dat moment realiseert hij zich niet dat hij zichzelf daarmee voor eventuele updates van het rpo buiten spel zet. Alle overige besturen ondertekenen het concept-rpo en de voorzieningen die daarmee worden aangevraagd worden alle goedgekeurd.

Een jaar later wordt een update van het rpo opgesteld waarmee met name BOOR een aantal voor haar belangrijke zaken wil regelen. Een van de kleinere schoolbesturen, Ibn Ghaldoun, tekent de update onder het voorbehoud dat zij een nieuwe vestiging in een ander deel van de stad kan openen. DUO laat weten dat de update niet op die manier kan worden ingediend. Een vereiste voor een update van het rpo is dat alle besturen die het rpo hebben ondertekend ook zonder voorbehoud de update ondertekenen. Het CVO- en het LMC-bestuur dagen het Ibn Ghaldounbestuur voor de rechter. Vlak voor de zitting bereiken de besturen een akkoord. De wens tot een extra vestiging van Ibn Ghaldoun wordt onder strikte voorwaarden in de update van het rpo opgenomen. Daarmee gaan ook de andere besturen akkoord.

Beoordeling van het rpo's

De geïnterviewden verschillen van elkaar in hun beoordeling van de stappen die op het gebied van samenwerking met de rpo's zijn gezet. De voorzitter van de raad van bestuur van het CVO is positief over de ook volgens hem kleine stappen die in de samenwerking zijn gezet. Hij verwacht dat door de toenemende krimp en de stevige problematiek van de leerlingpopulatie de besturen met name in het vmbo verdergaand met elkaar samen zullen gaan

werken. Hier zal ook het Rotterdamse onderwijsbeleid inzake de zorg voor probleemleerlingen toe bijdragen. Enkele andere geïnterviewden beoordelen de gerealiseerde samenwerking als zeer miniem en hadden graag gezien dat er al grotere stappen waren gezet.

Beoordeling van het proces en wet- en regelgeving

Rol van de gemeente

Volgens de verschillende geïnterviewden waaronder het hoofd van de afdeling onderwijs van de gemeente Rotterdam heeft de gemeente in de tot stand gekomen rpo's nauwelijks een rol gespeeld. Zij heeft alleen bemiddeld in een aantal lastige periodes.

De gemeente is op zichzelf niet ontevreden over haar beperkte rol in de totstandkoming van het rpo. Toch zou zij graag zien dat het rpo meer vanuit een meerjarenvisie wordt opgesteld die uitgaat van de behoefte aan opleidingen die in de stad leeft. De gemeente verwacht dat de besturen daarmee de huidige situatie waarin zij elkaar in een houdgreep hebben en er weinig durf tot beweging is, kunnen doorbreken. De gemeente zou graag input willen leveren voor de meerjarenvisie, maar heeft geen behoefte aan inbreng in de uitwerking van het meerjarenplan. Wanneer de besturen eerst tot een meerjarenvisie komen, heeft dat voor de gemeente als voordeel dat zij daar ook vanuit kan gaan bij het vormgeven van haar huisvestingsprogramma.

Tijdsdruk

De gemeente betreurt dat er zo veel tijdsdruk op de discussie over het rpo stond. De gemeente ontving het concept-rpo een maand voor de deadline. Ze zou het prettig vinden wanneer in de wet- en regelgeving een termijn wordt opgenomen van bijvoorbeeld twee maanden voorafgaand aan de uiterste indiendatum bij het ministerie.

Ook uit de gesprekken met twee van de drie andere geïnterviewden blijkt dat er steeds sprake is geweest van grote tijdsdruk op het proces waarin de rpo's en de updates daarvan tot stand werden gebracht. Uit verschillende interviews komt naar voren dat evenals de gemeente ook de kleine besturen in een laat stadium bij het rpo betrokken zijn.

Invloed grote en kleine besturen

De voormalig rector van het Sint-Laurenscollege zou graag zien dat er een zorgvuldigheidstoets komt op afgesloten rpo's. Hij heeft ondervonden dat er nu zaken in een rpo kunnen worden opgenomen waar in het overleg niet inhoudelijk over is gesproken. De voorzitter van de raad van bestuur van het CVO vindt het onwenselijk dat een klein bestuur een update van het rpo kan blokkeren.

Koppeling licenties aan locaties

De voorzitter van de Raad van Bestuur van het CVO ziet als gevolg van de nieuwe wet- en regelgeving met betrekking tot de voorzieningenplanning een toenemende spanning tussen het regelen van licenties enerzijds en de

huisvestingstaak van de gemeente anderzijds. Als gevolg van het gemeentelijk huisvestingsbeleid moeten soms verhuizingen gerealiseerd worden. Het regelen van de bijbehorende licenties moet via het rpo gerealiseerd worden. Als gevolg van de tijd die daarmee gemoeid is, kan de bekostiging in het gedrang komen. Zo werd zijn bestuur in 2011 geconfronteerd met een boete van 1,2 miljoen van DUO omdat de leerlingen van een bepaalde school onderwijs ontvingen in een gebouw waarop niet de bijbehorende licentie van toepassing was. Voor het onderwijs was naar het betreffende gebouw uitgeweken, omdat de hoofdvestiging door groei te weinig ruimte had om alle leerlingen te herbergen. De betreffende overgang was in het rpo neergelegd, maar het betreffende rpo was nog niet van kracht. Het gebouw beschikte daardoor formeel niet over de juiste licentie. DUO wilde om die reden de leerlingen die onderwijs ontvingen in het betreffende gebouw niet bekostigen. De voorzitter van de raad van bestuur is van mening dat in dit soort gevallen de bekostigingsregels minder stringent zouden moeten worden toegepast. Het bestuur is 1,5 jaar bezig geweest met het ongedaan krijgen van de boete. Een andere mogelijkheid is, volgens hem, om onderwijslicenties niet langer aan gebouwen te koppelen maar aan scholen, zoals voor de huidige wet- en regelgeving voorzieningenplanning het geval was.

5.4 Stichting nieuwe scholen

In de wetswijziging over de voorzieningenplanning in het vo van 2008 zijn enkele regels omtrent het stichten van scholen gewijzigd. Zo is de discretionaire bevoegdheid van de minister om te stichten onder de stichtingsnorm geschrapt, zijn de stichtingsnormen gestroomlijnd en is de definitie van het voedingsgebied aangepast. De methodiek ter berekening van het leerlingpotentieel is verder ongewijzigd gebleven.

De minister beslist over de aanvraag tot bekostiging van een nieuwe school op basis van de stichtingsnormen waarbij moet worden aangetoond dat er voldoende leerlingpotentieel is voor de nieuw op te richten school. Het bepalen van het leerlingpotentieel gebeurt in principe door middel van een zogenaamde indirecte meting, waarmee wordt bepaald hoeveel leerlingen de school van de gewenste schoolsoort en richting zullen bezoeken. De indirecte meting gaat uit van de belangstelling voor de gewenste richting in het basisonderwijs. Als er geen basisonderwijs van de gewenste richting in de beoogde vestigingsplaats aanwezig is, mag een directe meting worden gebruikt. De directe meting bestaat uit een enquête onder een aselechte steekproef van ouders of verzorgers van kinderen van tien en elf jaar in het voedingsgebied. Het voedingsgebied is het gebied binnen tien kilometer hemelsbreed rondom de beoogde vestigingsplaats van de nieuw te stichten school.

Het ministerie van OCW heeft met betrekking tot het onderwerp 'stichten van nieuwe scholen' van meerdere kanten signalen ontvangen dat de wet- en regelgeving op dit punt eventueel aan modernisering toe is. De onderwijsraad

heeft op dit punt onlangs een advies uitgebracht.² In deze paragraaf beschrijven we de ervaringen van verschillende partijen die geprobeerd hebben een nieuwe vo-school te stichten en van andere partijen die daar gevolgen van ervaren of verwachten. We hebben onder meer gesproken met de vertegenwoordigers van de Stichting Hindoe Onderwijs en de Islamitische Schoolbesturen Organisatie die hun plannen voor het stichten gedwarsboemd zagen als gevolg van de wet- en regelgeving. Beiden willen vo-scholen oprichten in grote steden, maar kunnen op basis van de huidige wet- en regelgeving niet aantonen dat zij de stichtingsnorm halen. De stichting Voortgezet Onderwijs Kerkrade zag haar plannen om een nieuwe havo/vwo-school te stichten in Kerkrade eveneens stranden op de wijze waarop moet worden aangetoond dat de stichtingsnorm gehaald kon worden. Hierover zijn de kwartiermaker van de stichting en een beleidsmedewerker van de gemeente Kerkrade geïnterviewd. De Stichting voor Persoonlijk Onderwijs is er juist op basis van de bestaande wet- en regelgeving wel in geslaagd aan te tonen aan de stichtingsnormen te kunnen voldoen en heeft daarmee toestemming verkregen om op vier plaatsen in Nederland een school voor vo te stichten. In de omgeving van deze nieuwe scholen bestaat daarover het nodige onbegrip in verband met de krimp die zich daar plaatselijk voordoet. In dit kader is gesproken met de voorzitter van de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs en met de beleidsmedewerker van de gemeente Kapelle. Daarnaast is het onderwerp aan de orde geweest in verschillende verdiepende interviews met besturen en gemeenten op de enquête.

We beschrijven hieronder achtereenvolgens de ervaringen van:

- de Stichting Hindoe Onderwijs en de Islamitische Schoolbesturen Organisatie;
- de Stichting Voortgezet Onderwijs Kerkrade;
- de stichting van scholen door de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs.

De ervaringen van Stichting Hindoe Onderwijs en de Islamitische Schoolbesturen Organisatie

Op grond van de huidige regels is het voor de Stichting Hindoe Onderwijs onmogelijk gebleken om een hindoeschool voor vo in Den Haag te stichten. Er zijn in Den Haag twee po-scholen op hindoeïstische grondslag. Omdat die er zijn, moet op basis van een indirecte meting aan worden getoond dat de stichtingsnorm gehaald wordt. Op die scholen zitten echter niet genoeg leerlingen om op de vereiste stichtingsnorm voor een vo-school uit te komen. Er is echter wel degelijk voldoende belangstelling voor een vo-school op Hindoeïstische grondslag, aldus de vertegenwoordiger van de Stichting Hindoe Onderwijs. Het bestuur mag dat echter volgens de wet- en regelgeving niet aantonen met een directe meting. De enige manier om op de langere termijn een hindoeschool voor vo te realiseren, zou zijn door meer po-scholen op hindoeïstische grondslag te stichten. Daar wil de gemeente Den Haag echter niet aan meewerken.

² Advies Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief. Nr. 20120071/1003, april 2012.

De Islamitische Schoolbesturen Organisatie loopt tegen hetzelfde probleem aan. Zij heeft geprobeerd om in Den Haag en Utrecht een vo-school op islamitische grondslag op te richten. In beide steden zijn islamitische basisscholen, maar daar gaan onvoldoende leerlingen naartoe om met een indirecte meting aan de stichtingsnorm voor een vo-school te voldoen. De vertegenwoordiger van deze stichting is er eveneens van overtuigd dat die stichtingsnorm wel zou kunnen worden aangetoond op basis van het aantal mensen dat concreet belangstelling heeft voor vo op islamitische grondslag.

De vertegenwoordiger van de Stichting Hindoe Onderwijs merkt daarbij op de grens van tien kilometer die gehanteerd dient te worden, niet reëel te vinden. Bij de keuze voor een school voor vo speelt afstand veel minder een rol dan bij de keuze voor een po-school en zijn ouders bereid om hun kinderen verder te laten reizen dan tien kilometer, is zijn stelling.

De ervaringen in Kerkrade

In reactie op de voorgenomen sluiting van de dependance van het Charlemagne College in Kerkrade is op 31 oktober 2011 de Stichting Voortgezet Onderwijs Kerkrade opgericht met als doel een nieuwe school in Kerkrade te stichten, zodat het algemeen voortgezet onderwijs voor de gemeente behouden zou blijven. De aanvraag wordt op basis van de bestaande wet- en regelgeving en de berekeningswijze die daarin wordt gehanteerd afgewezen. De afwijzing komt volgens de geïnterviewde namens de stichting niet als een verrassing; de stichting wist dat haar aanvraag op basis van de wet- en regelgeving geen kans maakte. De stichting heeft de aanvraag toch ingediend, omdat ze hoopte dat er politieke discussie zou ontstaan. Die discussie is er inderdaad gekomen.³ Maar als gevolg van het opheffen van de discretionaire bevoegdheid van de minister in 2008, kan deze niet om de bestaande wet- en regelgeving heen, aldus de vertegenwoordiger van de stichting.⁴

Er bestaat volgens zowel de vertegenwoordiger van de gemeente als de kwartiermaker aantoonbaar voldoende belangstelling voor de school. Die kan alleen niet met de huidige telssystematiek worden aangetoond. Dat is onterecht, omdat in de wet- en regelgeving wordt uitgegaan van mechanismen die niet meer aansluiten bij de gronden waarop ouders kiezen voor een school voor hun kinderen.

In de gemeente Kerkrade is het fenomeen krimp sterk voelbaar. Door het verdwijnen van een aanbod van voortgezet onderwijs zal die krimp nog verder

³ Er zijn kamervragen gesteld over de aanvraag van de Stichting Voortgezet Onderwijs Kerkrade en er is over gedebatteerd in een Algemeen Overleg op 15 februari 2012.

⁴ In de memorie van toelichting staat hierover vermeld: In dit wetsvoorstel (...) is er geen directe invloed (meer) van het parlement op individuele besluiten tot stichting. Dit hangt samen met het laten vervallen van de discretionaire bevoegdheid van de minister bij stichting (alleen voor stichting van openbaar onderwijs blijft afwijking van de stichtingsnorm mogelijk). (...) In de praktijk werd bijna nooit gebruikgemaakt van die bevoegdheid. Dat gebruik zou (te) snel tot rechtsongelijkheid en precedentwerking hebben geleid.

versterkt worden, denken zowel de vertegenwoordiger van de Stichting als de beleidsmedewerker van de gemeente Kerkrade. De gemeente wordt daarmee immers minder aantrekkelijk. Daarnaast is het vertrek van het voortgezet onderwijs negatief voor het gemeenschapsleven. De beleidsmedewerker en de vertegenwoordiger van de stichting nemen nu al waar dat kinderen die niet in de eigen gemeente naar school gaan, zich ook in hun vrije tijd minder op de eigen gemeente oriënteren. Dit heeft negatieve gevolgen voor de gemeenschap en het gemeenschapsgevoel, en het sport- en verenigingsleven. Het wordt als onrechtvaardig ervaren dat het enerzijds niet mogelijk is om een school te stichten, terwijl het anderzijds zo makkelijk is om het besluit te nemen dat een onderwijslocatie gesloten wordt.

De ervaringen van de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs

De Stichting voor Persoonlijk Onderwijs wil laten zien dat het binnen de huidige bekostiging van het onderwijs wel degelijk mogelijk is om het onderwijs kleinschaliger en persoonlijker te organiseren. Dat kan onder meer door te zorgen voor zo min mogelijk overhead. Misha van Denderen, voorzitter van de SvPO, heeft een softwareprogramma ontwikkeld waarmee hij de plekken in Nederland op kon sporen waar het op basis van de huidige wet- en regelgeving nog mogelijk zou zijn om een nieuwe school te stichten. De Stichting vond vier plaatsen: in Kapelle bleek ruimte voor een vo-school op algemeen bijzondere grondslag, in Hardegarijp en Harderwijk voor een school op rooms-katholieke grondslag, en in Geldermalsen voor een school op protestants-christelijke grondslag. Voor deze plaatsen zijn aanvragen voor een nieuwe school ingediend. Deze zijn in elk geval gedeeltelijk toegekend.⁵

In de omgeving van bovengenoemde plaatsen ontstond bij verschillende besturen ophef over de komst van een nieuwe school. De directeur van de Lingenborgh, een school die al gevestigd is in de gemeente Geldermalsen, is fel tegen de komst van de Pierre Bayle Academie. Hij vindt het raar dat het mogelijk is om in een gebied waar het aantal leerlingen op korte termijn zal gaan teruglopen, een nieuwe school gesticht kan worden. Dit gaat volgens hem ten koste van de kwaliteit van het onderwijs. Als gevolg van de komst van de nieuwe school, die naar verwachting in 2014 haar deuren zal openen, is er onrust onder de scholen in de regio ontstaan. Dat heeft er volgens de directeur van de Lingenborgh toe geleid dat er geen rpo tot stand is gekomen.

Ook besturen in de andere gemeenten zijn ongelukkig met de komst van een nieuwe school in hun regio, blijkt uit verschillende artikelen die in de media zijn verschenen en uit een aantal opmerkingen die door besturen in de enquête zijn gemaakt. De gronden waarop de nieuwe SvPO-scholen zijn gesticht, worden als oneigenlijk gekwalificeerd. Daarnaast wordt door geïnterviewden de angst voor het verlies van leerlingen uitgesproken die zelfs tot gevolg zou kunnen hebben dat de eigen school onder de opheffingsnorm raakt.⁶

⁵ Niet alle gewenste schoolsoorten zijn toegekend.

⁶ Volkskrant 5 april 2012 'Met Maria en eucharistie krijgen ze niets te maken'.

Gemeenten zitten niet te wachten op extra huisvestingskosten. Een aantal gemeenten heeft op grond van de ruimte die hun in de wet wordt geboden de komst van de nieuwe scholen zo veel mogelijk vertraagd, aldus de heer Van Denderen. De gemeente Kapelle heeft dat niet gedaan. De eerste school die door de SvPO is gesticht, de Isaac Beeckman Academie, is daar in september 2010 opengegaan. De gemeente Kapelle besloot zich, in tegenstelling tot eerder genoemde gemeenten, neutraal op te stellen. “Het is niet aan de gemeente of ergens wel of geen nieuwe school mag komen”, is de redenering die daarbij gevolgd werd, aldus de geïnterviewde beleidsmedewerker van die gemeente. De gemeente was wel bang dat de school zwaar zou kunnen gaan drukken op de gemeentelijke begroting. Daarover is de gemeente in gesprek gegaan met de SvPO en overeengekomen dat de vergoeding die de gemeente voor de school krijgt via het gemeentefonds rechtstreeks naar de school gaat en de school geen aanspraken maakt op extra bekostiging vanuit de gemeente.

De gemeente was aanvankelijk beducht voor de leerlingstroom die er zou ontstaan in het kleine dorp. Dat gaat tot nog toe heel goed, constateert de beleidsmedewerker van de gemeente. De gemeente ziet geen nadelen van de komst van de Isaac Beeckman Academie. Zij constateert wel dat de komst van de school een verrijking is voor de burgers van de gemeente en daarbuiten, gezien het feit dat een deel van de leerlingen van ver buiten Kapelle komt. De Isaac Beeckman Academie telt in oktober 2012 235 leerlingen.

Voor de financiering van een nieuw te starten school ziet de heer Van Denderen twee oplossingen: het ministerie zou in die gevallen in kunnen stappen of er zou een wettelijke verplichting kunnen komen voor gemeenten dat zij scholen die gesticht mogen worden, moeten voorfinancieren.

5.5 Krimp

Inleiding

Dat krimp ingrijpende gevolgen kan hebben voor het onderwijsaanbod in gemeenten werd duidelijk uit de casebeschrijving van de Stichting Voortgezet Onderwijs Kerkrade. Het ministerie van OCW wil met het onderzoek naar de voorzieningenplanning vo inzichtelijk krijgen of vo-besturen in een krimp-situatie tegen andere problemen in de wet- en regelgeving aanlopen dan besturen die nog niet met krimp te maken hebben.

Nog weinig gevolgen van krimp

Vooralsnog hebben weinig besturen te maken gehad met krimp bij het opstellen van een rpo. Bij het afsluiten van het huidige rpo had nog geen vijf procent van de besturen die de enquête invulden te maken met sterke krimp. Bijna de helft had nog niet te maken gehad met krimp en zo'n 45 procent met enige mate van krimp. Daarin komt over niet al te lange tijd verandering. Ruim twintig procent van de besturen verwacht bij het afsluiten van een volgend rpo te maken te hebben met sterke krimp.

Uit de enquêteresultaten zoals beschreven in hoofdstuk 2 en 3 bleek er zelden een verschil te zijn tussen besturen die te maken hebben met krimp en besturen die niet met krimp⁷ te maken hebben en hun beoordeling van het proces waarin het rpo was afgesloten, de beoordeling van de inhoud van het rpo of de beoordeling van de wet- en regelgeving. Krimp, althans enige mate van krimp, lijkt daarmee geen reden voor het al dan niet slagen van een rpo.

Doordat slechts een beperkt deel van de respondenten op de enquête te maken heeft gehad met sterke krimp, en van deze respondenten slechts een beperkt deel wilde meewerken aan een interview, heeft dit onderzoek geen duidelijk beeld opgeleverd over de relatie tussen sterke krimp en de wet- en regelgeving op het gebied van de voorzieningenplanning. Uit de interviews is niet vast te stellen of krimp een rol speelt bij de problemen die daarin aan de orde kwamen. Die problemen betroffen in beide gevallen een ervaren oneigenlijk gebruik van macht van in het ene geval een groot bestuur en in het andere geval de gemeente. In verschillende interviews met besturen die met enige mate van krimp te maken hebben gehad, wordt juist de verwachting uitgesproken dat de krimp tot gevolg zal hebben dat besturen meer met elkaar samen zullen gaan werken, omdat ze dan geen meer keus hebben. Of, zoals een van de geïnterviewden het uitdrukte: "Onder druk wordt alles vloeibaar."

Suggesties ter verbetering van wet- en regelgeving

In een interview met een bestuurder die tot nog toe te maken heeft gehad met enige mate van krimp, maar op korte termijn te maken zal krijgen met een sterke mate van krimp, zijn concrete mogelijkheden genoemd in de wet- en regelgeving bij het zoeken van oplossingen voor krimp:

"Bied meer ruimte voor creatieve oplossingen door minder rigide te zijn in de plek waar leerlingen ingeschreven staan en waar ze onderwijs mogen volgen. Geef de regio kansen om tot een eigen invulling te komen. In krimpgebieden zou het bijvoorbeeld goed zijn om leerlingen op de ene school Frans en op de andere school Natuurkunde aan te bieden en examen te laten doen. Nu mogen leerlingen tot een bepaalde leeftijd bijvoorbeeld wel op Ameland onderwijs volgen, maar als ze ouder zijn, kunnen ze alleen examen doen en onderwijs volgen op de school op het vasteland waar op ze zijn ingeschreven. Het zou voor hen ook mogelijk moeten zijn om op Ameland naar school te blijven gaan en examen te doen."

In een interview met een andere bestuurder is gesuggereerd dat de opheffingsnorm voor scholen verlaagd zou kunnen worden in krimpgebieden. Momenteel is de enige optie om een zelfstandige school die onder de opheffingsnorm raakt te laten fuseren en deze vervolgens voort te laten bestaan als nevenvestiging. Het probleem daarmee is dat een nevenvestiging de vaste voet bekostiging verliest, aldus een van de geïnterviewden.

⁷ Dit zijn voornamelijk besturen die te maken hebben gehad met enige krimp. Slechts een klein deel van deze besturen heeft te maken gehad met sterke krimp bij het opstellen van een rpo.

Bedrijfseconomisch zou het, volgens de geïnterviewde, misschien goed zijn om in een regio twee grote scholen open te houden en de rest te sluiten. Die keus kan gemaakt worden. Maar het betekent wel dat je dan met de overheid tot goede afspraken moet komen over de bereikbaarheid van die scholen, omdat veel leerlingen dan verder moeten gaan reizen.

5.6 Uitsluiting

Inleiding

Met de nieuwe wet- en regelgeving voorzieningenplanning vo ligt de verantwoordelijkheid om tot regionale afspraken over de voorzieningplanning te komen geheel bij de besturen. De besturen zijn daarbij vrij in het bepalen van het regionale verband waarbinnen zij die afspraken maken, mits aan enkele voorwaarden wordt voldaan:

- het rpo moet worden afgesloten voor aansluitende gemeenten;
- de gemeente is de kleinste eenheid waardoor alle scholen in een gemeente deel uitmaken van hetzelfde rpo;
- om tot een rpo te komen moet ten minste 65 procent van de besturen per gemeente het rpo ondertekend hebben, willen de aanvragen in het rpo gerealiseerd kunnen worden. Deze besturen moeten bovendien onderwijs bieden aan ten minste 60 procent van de leerlingen per gemeente waarvoor het rpo wordt afgesloten.

Een risico van de wet- en regelgeving zou kunnen zijn dat besturen in een bepaalde regio door andere besturen worden buitengesloten. Strikt genomen is voor het afsluiten van het rpo immers niet vereist dat alle besturen het rpo ondertekenen. Het ministerie van OCW wilde met het onderzoek ten behoeve van de evaluatie van de nieuwe wet- en regelgeving dan ook graag inzicht in de vraag of er sprake is geweest van uitsluiting.

Uitsluiting of strategisch gedrag

Het onderzoek heeft geen voorbeelden opgeleverd van uitsluiting, opgevat als het bewust buiten het rpo houden van een bestuur dat actief is in de gemeenten waarvoor het rpo wordt afgesloten. Het onderzoek levert wel een paar voorbeelden op van strategisch gedrag van een of meer schoolbesturen waardoor een ander bestuur buiten spel wordt gezet. Bijvoorbeeld doordat besturen die actief zijn in twee gemeenten het bestuur dat actief is in een aangrenzende gemeente niet hebben uitgenodigd voor het rpo terwijl dat gezien de leerlingstromen volgens de bestuurder die zich daardoor buitengesloten voelt wel zo had moeten zijn.

Door de vrijheid die in de wet wordt geboden bij de samenstelling van de regio's kunnen er dus wel situaties ontstaan waardoor besturen worden uitgesloten van deelname aan een rpo.

Een geïnterviewde van een klein aoc-bestuur zegt hierover.

“Als kleine regionale partner kunnen omliggende grote schoolbesturen altijd om je heen en zo koersbepalend zijn voor de regio wat tot concurrentievervalsing leidt. Ongeveer vijf jaar geleden voerden we overleg binnen een bepaalde regio met een groot bestuur. Dat grote bestuur had een bepaalde wens. Wij wilden daarmee akkoord gaan onder de voorwaarde dat wij ook iets zouden mogen. Dat wilde het andere bestuur niet en er kwam geen rpo. Het grote bestuur is vervolgens met een ander schoolbestuur tien kilometer verderop wel tot een rpo gekomen. In die samenstelling hebben ze ons niet nodig.”

Een ander voorbeeld dat uit de interviews naar voren is gekomen waarbij een bestuur feitelijk buiten spel staat, is de situatie waarin die niet wil instemmen met een rpo, maar daardoor ook geen inspraak meer heeft in de updates van een rpo (zie casebeschrijving rpo Rotterdam in paragraaf 4.3).

5.7 Handhaving

5.7.1 Gestanddoening gemaakte afspraken en handhaving

In 2010 heeft de Inspectie een toezichts- en handhavingstaak overgenomen van het ministerie: de Inspectie ziet nu toe op de public accountant die de jaarstukken beoordeelt en heeft als taak te kijken naar de licenties van scholen. Het ministerie van OCW heeft signalen ontvangen dat scholen soms onderwijs bieden op vestigingen waarvoor ze op de betreffende vestiging geen licentie hebben. Om die reden is verzocht het onderwerp ‘handhaving’ mee te nemen als een van de casestudies. In de oriënterende fase van het onderzoek heeft een interview plaatsgehad met coördinerend inspecteur Henk den Boer van de Inspectie van het Onderwijs. Dat interview gaf geen concrete handvatten voor de invulling van de casestudy. In de enquête onder besturen zijn vervolgens enkele vragen met betrekking tot dit onderwerp gesteld. De antwoorden daarop worden hieronder gepresenteerd. In een aantal verdiepende interviews is het onderwerp handhaving ter sprake geweest. Dat betrof alleen besturen die negatief waren over handhaving.

Ervaringen met handhaving van besturen

De meeste op de enquête responderende besturen hebben geen mening over het toezicht op en de handhaving van het voorzieningenaanbod in het voortgezet onderwijs door de Inspectie. Eén op de tien respondenten is uitgesproken negatief en één op de vijftien uitgesproken positief.

Tabel 4.1 Hoe beoordeelt u het toezicht op en de handhaving van het voorzieningenaanbod in het voortgezet onderwijs door de Inspectie van het Onderwijs?

	Aantal	Percentage
Positief	7	8
Niet positief, niet negatief	47	55
Negatief	5	6
Zeer negatief	2	6
Weet niet/geen mening/niet ingevuld	24	28
Totaal	85	100

Zes van de 85 respondenten zeggen dat er besturen zijn die zich niet aan de afspraken houden die in het rpo gemaakt zijn. Geen van hen heeft daarvan melding gemaakt bij de Inspectie van het Onderwijs. Twee besturen hebben het wel gemeld bij de gemeente en een van hen ook in het besturenoverleg.

Tabel 4.2 Houden de besturen zich aan de afspraken die in het regionaal plan onderwijsvoorzieningen zijn vastgelegd?

	Aantal	Percentage
Ja	65	77
Nee	6	7
Weet niet/niet ingevuld	14	17
Totaal	85	100

Licenties

In een van de verdiepende interviews met besturen is handhaving onderwerp van gesprek geweest. Het betreffende bestuur werd door de Inspectie op de vingers getikt voor het aanbieden van havo/vwo-onderwijs voor de onderbouw op een locatie waar geen licentie aanwezig was. Die situatie was volgens de geïnterviewde al twintig jaar bekend bij de Inspectie, maar werd onverwacht niet langer gedoogd. In de afhandeling van deze situatie werd het bestuur geconfronteerd met de gevolgen van een volgens haar gebrekkige communicatie tussen de Inspectie en DUO, als gevolg waarvan problemen met de bekostiging voor de school dreigden te ontstaan. Het betrof, volgens de geïnterviewde, afspraken over het afbouwen van de situatie die het bestuur met de Inspectie had gemaakt. Op dit moment zijn daar nog steeds problemen mee.

Controle op samenstelling rpo

Daarnaast is in een ander interview ter sprake gekomen dat er niet gecontroleerd wordt op de samenstelling van rpo's. Overigens betreft dat geen taak van de Inspectie, maar van DUO. Naar de mening van deze geïnterviewde is een rpo opgesteld voor besturen uit twee gemeenten waarbij zijn bestuur uit een aangrenzende gemeente niet heeft aangezet. Ondanks het feit dat er overlap bestaat in het voedingsgebied van zijn bestuur en de andere besturen is het rpo goedgekeurd door DUO.

Inspectie van het Onderwijs

Het is voor de Inspectie moeilijk om te controleren of scholen daadwerkelijk op die locaties het onderwijs aanbieden waarvoor de licenties zijn gegeven. Wanneer scholen op een locatie onderwijs aanbieden waarvoor zij geen licentie hebben komt de inspectie daar alleen achter als ze hierover worden getipt door andere scholen uit de regio, aldus de geïnterviewde coördinerend inspecteur van de Inspectie van het Onderwijs. Als de Inspectie een signaal krijgt dat een school onderwijs aanbiedt waarvoor het geen licentie heeft, moet de Inspectie dat onderzoeken. Scholen krijgen dan het verzoek van de Inspectie zich daarover te verantwoorden. Dat is vaak een langdurige kwestie. Eerst moet de feitelijke situatie in kaart gebracht worden en die situatie moet getoetst worden aan het rpo. Met name het in kaart brengen van de feitelijke situatie is heel lastig.

5.8 Conclusies

Problemen bij het opstellen van rpo's in Amsterdam en Rotterdam

Uit de verschillende cases blijkt dat de problemen die er bestaan bij de rpo's te maken hebben met verschillende verwachtingen en ambities van betrokkenen zoals bijvoorbeeld besturen enerzijds en de gemeente en ouders anderzijds. Dat speelt in Amsterdam. De problemen die daar spelen met het rpo zijn daarnaast het gevolg van:

- een beleidsarm rpo, met te breed geformuleerde uitgangspunten;
- een verschillend gevoel van urgentiebesef bij de verschillende partijen; met name bij het OSVO enerzijds en de gemeente Amsterdam anderzijds;
- concurrentie en wantrouwen tussen besturen;
- het grote aantal besturen dat aan tafel zit.

De problemen die zich in Rotterdam hebben voorgedaan, zijn het gevolg van machtsverschillen tussen besturen. Kleinere besturen die iets willen, voelen zich in de hoek gedrukt door de grote besturen en proberen op verschillende manieren om toch hun belangen te verdedigen. Dat was mede door de enorme tijdsdruk die op het rpo lag erg lastig.

Stichten van scholen

De huidige wet- en regelgeving maakt het feitelijk onmogelijk om nog scholen te stichten. De laatste plekken die daarvoor nog in aanmerking kwamen, zijn benut door de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs. Nieuwe geloofsrichtingen kunnen geen onderwijs realiseren zolang er onvoldoende leerlingen van die geloofsrichting in het basisonderwijs zitten, maar ook initiatiefnemers die zich op een andere dan een religieuze grondslag beroepen, komen op grond van de huidige wet- en regelgeving niet in aanmerking voor het stichten van nieuwe scholen. Ook niet wanneer daar volgens hen aantoonbaar belangstelling voor bestaat, zij het niet op de wijze waarop dat volgens de wet- en regelgeving zou moeten.

Een gemeente als Amsterdam zou graag zien dat het makkelijker zou worden om scholen te stichten, omdat hiermee volgens haar de status quo bij de zittende besturen doorbroken kan worden en sneller stappen kunnen worden gezet bij bijvoorbeeld de verbetering van de onderwijskwaliteit.

Zittende schoolbesturen in krimpgebieden zijn geen voorstander van de mogelijkheid om daar een school te stichten. Op grond van de concurrentie die er tussen de besturen in de grote steden bestaat, mag worden aangenomen dat ook daar de bestaande besturen geen voorstander zullen zijn van het stichten van nieuwe scholen in hun directe omgeving.

Krimp

Wat de effecten van krimp op de samenwerking tussen besturen in regio's zal zijn, is nog onvoldoende duidelijk. Vooralsnog lijkt er geen effect van krimp, maar dat kan komen doordat nog maar een zeer beperkt aantal scholen een sterke mate van krimp heeft ervaren.

Uitsluiting

In dit onderzoek zijn geen gevallen van uitsluiting van een bestuur binnen een regio waarvoor een rpo wordt afgesloten naar voren gekomen. Als gevolg van de samenstelling van rpo's ervaart een klein aantal besturen wel dat ze feitelijk buiten spel wordt gezet. In de wet- en regelgeving zouden wellicht meer strikte eisen aan de samenstelling van een rpo kunnen worden gesteld die dergelijke constructies uitsluiten.

Toezicht en handhaving

Wanneer scholen ervaren dat afspraken die in het rpo zijn gemaakt niet worden nageleefd, melden zij dit niet bij de Inspectie. De Inspectie vindt het lastig om toezicht te houden op de aansluiting van het onderwijsaanbod op een specifieke locatie bij de licenties voor de betreffende locatie.

6 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

6.1 Inleiding

Per 1 augustus 2008 is de Wet op het voortgezet onderwijs ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen van kracht geworden. Deze wet wordt in 2013 door de Tweede Kamer geëvalueerd. Ten behoeve daarvan heeft het ministerie van OCW laten onderzoeken hoe de voorzieningenplanning in de praktijk vorm krijgt, of zich daarbij knelpunten voordoen en of de doelstellingen van bovenstaande wet zijn gerealiseerd.

Om een eerste indruk te krijgen van de zaken die spelen zijn voor het onderzoek eerst verschillende belangenorganisaties bevraagd. Vervolgens zijn 109 enquêtes ingevuld door besturen die vo aanbieden (inclusief aoc's), 13 door roc's die geen vo aanbieden en 209 door gemeenten. De respons was voor elk van de categorieën representatief en omvangrijk genoeg om algemene uitspraken te kunnen doen.

In aanvulling op de enquêtes zijn verdiepende interviews gehouden met 11 gemeenten en 12 besturen. Daarnaast zijn gegevens van 10 provincies verzameld met behulp van korte telefonische interviews. Tot slot zijn interviews gehouden in het kader van 6 cases die door het ministerie van OCW en de begeleidingscommissie zijn vastgesteld. Voor elk van deze cases gold dat zij mogelijk konden duiden op knelpunten in de wet- en regelgeving. Dat is nader onderzocht. Het betreft de rpo's van Amsterdam en Rotterdam, het stichten van scholen, krimp, uitsluiting en handhaving.

6.2 Rpo's in de praktijk

Sinds de 'Wet op het voortgezet onderwijs ter modernisering, vereenvoudiging en beperking van de wettelijke regels over de voorzieningenplanning bij scholen' van kracht werd op 1 augustus 2008 is ruim driekwart van de vo-besturen in een of meer regio's betrokken geweest bij het opstellen van een rpo. Als besturen niet hebben deelgenomen aan een rpo, dan is dat meestal omdat in de regio waarin zij gevestigd zijn nog geen overleg over de voorzieningenplanning heeft plaatsgevonden. Een klein aantal besturen wilde zelf niet deelnemen of is niet uitgenodigd om deel te nemen.

Van de besturen waarvan in de regio nog geen overleg over een rpo heeft plaatsgehad, vindt een op de drie dat negatief.

Ruim driekwart van de besturen die hebben deelgenomen aan overleg, is tot overeenstemming gekomen over een concept van het rpo. Iets minder dan 20 procent heeft dat stadium nog niet bereikt maar verwacht nog wel tot overeenstemming te komen. Een enkel bestuur is niet tot overeenstemming

gekomen in het rpo. Gemiddeld zijn besturen drie à vier keer bijeengekomen om tot overeenstemming over het rpo te komen. Overleg over een rpo wordt bijna altijd ondersteund door een externe partij.

In de nieuwe wet- en regelgeving is vastgelegd dat besturen moeten overleggen met de gemeenten over een concept-rpo in een OOGO. In de wet is niet opgenomen wat daarin besproken moet worden. Instemming van de gemeente is geen vereiste voor het indienen van het rpo noch voor de goedkeuring van de aanvragen die in het rpo gedaan worden. Gemeenten spelen volgens bijna twee derde meeste besturen geen belangrijke rol in het rpo. Volgens iets meer dan 10 procent van de besturen spelen gemeenten wel een belangrijke rol in het rpo. Een concept-rpo wordt niet altijd met alle betrokken gemeenten in een OOGO besproken. Sommige besturen geven aan dat het concept-rpo met geen enkele gemeente besproken is, andere dat er niet met alle gemeenten een OOGO heeft plaatsgehad.

Ook uit de enquête onder gemeenten blijkt dat de afstand van de gemeenten tot het rpo-overleg soms groot is: meer dan de helft van de gemeenten waar vo wordt geboden weet niet of er een concept-rpo is opgesteld. Van de gemeenten die wel op de hoogte zijn van het bestaan van een concept-rpo, heeft de helft het rpo besproken in een OOGO. Bijna een derde van de gemeenten die op de hoogte zijn van het bestaan van een concept-rpo heeft op een andere wijze overleg gehad over het rpo. Ruim 10 procent van deze gemeenten heeft op geen enkele wijze met de besturen overleg gehad over het concept rpo. Dit betreft grotendeels gemeenten waar door één bestuur vo wordt aangeboden.

Provincies

In de nieuwe wet- en regelgeving hebben provincies een procesrol toebedeeld gekregen. Concept-rpo's worden ter kennisgeving aan de provincie gestuurd. Er zijn grote verschillen tussen de provincies in de wijze waarop zij zich opstellen ten aanzien van de rpo's die zij ontvangen. Met name de provincies die met krimp te maken hebben, stellen zich actief op. Andere provincies nemen de rpo's ter kennisgeving aan.

Mbo en bedrijfsleven.

In de wet- en regelgeving staat beschreven dat samenwerkende besturen van vmbo-scholen moeten overleggen met de besturen van bve-instellingen over de afstemming van hun aanbod op dat van die instellingen. Het mbo (zonder vo-afdeling) is niet op CvB-niveau vertegenwoordigd in overleggen over rpo's maar vermoedelijk wel op een lager niveau, getuige de uitkomsten van de enquête onder vo-besturen. Uit de interviews bleek het genuanceerder te liggen en blijkt er wel contact met het mbo en het bedrijfsleven indien dat op inhoudelijke gronden gewenst is, maar zitten deze partijen zelden of nooit aan bij overleggen over rpo's.

6.3 De beoordeling van rpo's

Door besturen

De meeste besturen (75%) zijn positief over de inhoud van het tot stand gekomen. Iets meer dan 10 procent is over de inhoud ontevreden. Over het proces waarin het rpo tot stand is gekomen zijn de meningen meer verdeeld. Zo was het volgens iets minder dan de helft van de besturen niet lastig om tot overeenstemming over het rpo te komen, maar stelt bijna een derde dat dat wel lastig was. Iets meer dan 30 procent van de besturen ervaart dat een of meer besturen in het overleg beduidend meer invloed hebben dan andere. Zo'n 40 procent ervaart dat niet.

Naarmate besturen hun eigen wensen beter hebben kunnen realiseren, zijn zij tevredener over de inhoud van het rpo waarbij zij betrokken zijn. Naarmate er meer partijen aan tafel zitten, zijn besturen minder positief over zowel het overleg dat moest leiden tot het rpo als over de inhoud van het gerealiseerde rpo. Dit betreft meestal besturen uit de grotere gemeenten.

Door gemeenten

De helft van de gemeenten die bekend zijn met het concept-rpo dat is opgesteld is daarover positief en ongeveer een derde is niet positief en niet negatief. Van de gemeenten heeft 14 procent geen mening en 2 procent van de gemeenten is negatief over het concept-rpo dat besturen hebben opgesteld. De gemeenten die negatief zijn, zijn grotere gemeenten met meer dan één vo-bestuur.

Degenen die kritisch zijn over de inhoud van rpo's – dit betreft een beperkt deel van de besturen en de gemeenten – merken daarover op dat die een visie voor de langere termijn ontberen en dat besturen vaak niet in staat zijn om boven hun eigen belang uit te stijgen. Rpo's zijn dan vooral gericht op de handhaving van de status quo of hebben dat als effect. Er komen zowel beleidsarme als beleidsrijke rpo's tot stand. Een enkeling doet het voorstel dat er een soort kwaliteitstoets voor ingediende rpo's wordt ingevoerd en niet louter een procedurele toets.

6.4 De beoordeling van de wet- en regelgeving

De nieuwe wet- en regelgeving beoogde een vergroting van de autonomie van de besturen, het terugdringen van de administratieve lasten en een modernisering en vereenvoudiging van de bestaande wetgeving. De kern van de nieuwe wetgeving is dat vo-besturen door middel van samenwerking komen tot een goed voorzieningenaanbod dat aansluit bij de vraag naar onderwijs. Het onderzoek wijst uit dat deze doelstellingen ten dele gerealiseerd zijn.

Modernisering en vereenvoudiging

Inhoudelijk bezien is de wet- en regelgeving vereenvoudigd doordat in de nieuwe wet- en regelgeving zaken wettelijk zijn vastgelegd die voorheen in verschillende ministeriële regelingen waren geregeld. De hoeveelheid regels is bovendien afgenomen. De nieuwe wet- en regelgeving is daarmee overzichtelijker. Van alle bestuurders denkt de grootste groep (47%) dat er wel sprake is van een vereenvoudiging en modernisering, weet 28 procent niet of dat het geval is en is een kwart van mening dat er geen sprake is van een vereenvoudiging en modernisering. Van de bestuurders met ervaring met de oude wet- en regelgeving neemt ruim zestig procent een vereenvoudiging en modernisering waar. Van de bestuurders die zelf geen ervaring hebben met de oude wet- en regelgeving weet iets meer dan de helft niet of er sprake is van een vereenvoudiging en modernisering en denkt ruim een kwart dat dat wel het geval is. Ook over de huidige wet- en regelgeving wordt in het bijzonder met betrekking tot artikel 72 (regionale samenwerking voorzieningenplanning) opgemerkt dat ze nog verre van eenvoudig is. Samenwerkende besturen laten zich mede om die reden over het algemeen ondersteunen door een extern adviseur.

Autonomie

De opstellers van de wet- en regelgeving kunnen verschillende punten aanwijzen waaruit blijkt dat de autonomie van besturen is toegenomen in de nieuwe wet- en regelgeving. De autonomievergroting is er met name op het punt van het opheffen van vestigingen, het starten van intersectorale programma's op vbo-scholen, de omzetting van de richting van een bijzondere school in een andere bijzondere richting, de beperking van de hindermacht van omliggende scholen, het vervangen van de afzonderlijke licenties voor atheneum en gymnasium door een vwo-licentie en het gezamenlijk laten doen van de planning van regionale voorzieningen door besturen.

Iets meer dan de helft van de besturen ziet een toename van de autonomie als gevolg van de nieuwe wet- en regelgeving. Dat percentage is veel hoger onder de respondenten die daadwerkelijk ervaring hebben met de oude wet en regelgeving. Van hen is ruim twee derde van mening dat de autonomie van de besturen is toegenomen. Van de respondenten die zelf geen ervaring hebben met de oude wet- en regelgeving weet veertig procent niet of er sprake is van een verandering van de autonomie.

Bij de toename van de autonomie wordt door verschillende respondenten en door belangenorganisaties de kanttekening geplaatst dat deze toename niet de autonomie van individuele besturen maar van besturen in regionaal verband betreft.

Administratieve lasten

De meningen over het effect van de nieuwe wet- en regelgeving op de administratieve lasten zijn niet eenduidig. Een deel van de besturen ziet de verlaging die beoogd werd. Een even zo groot deel van de besturen ziet geen effect en een even zo groot deel van de besturen is van mening dat de

administratieve lasten juist groter zijn geworden. Bij de beoordeling van de administratieve lasten worden kosten en baten tegen elkaar afgewogen. Besturen die ontevreden zijn over het rpo dat in hun regio tot stand is gebracht, zijn vaker van mening dat er sprake is van een verhoging van de administratieve lasten dan besturen die tevreden zijn over de inhoud van het rpo dat zij hebben ondertekend.

Samenwerking

De meerwaarde van het werken met rpo's betreft de verbeterde samenwerking van vo-besturen en een groter besef van de regionale ontwikkelingen. Deze meerwaarde wordt door zowel besturen, gemeenten en provincies als belangenorganisaties genoemd. Ook besturen die kritisch zijn over de wet- en regelgeving geven veelal aan deze punten als belangrijke meerwaarde te zien van de nieuwe wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving heeft volgens het grootste deel van de verschillende respondentgroepen geen effect gehad op de samenwerking van vo-besturen met gemeenten of op de samenwerking met mbo-instellingen en het bedrijfsleven.

Vraag en aanbod

Veel besturen (ruim 40%) zijn van mening dat de rpo's hebben geleid tot een verbetering van de aansluiting tussen vraag naar en aanbod van onderwijs, maar ruim een derde ziet geen verandering in de aansluiting van vraag en aanbod. Vijf procent van de besturen denkt dat vraag en aanbod als gevolg van de nieuwe wet- en regelgeving slechter op elkaar aansluiten en ruim vijftien procent heeft daar geen mening over of weet niet of vraag en aanbod beter of slechter op elkaar aansluiten.

Van de gemeenten weet driekwart niet of de vraag naar en het aanbod van onderwijs beter op elkaar zijn afgestemd. Dertien procent ziet een positief effect en 8 procent ziet geen effect. Er zijn nauwelijks gemeenten die een negatief effect zien.

Landelijke ouderorganisaties en andere belangenorganisaties zien geen knelpunten in de aansluiting van vraag en aanbod in het vo. In Amsterdam sluiten vraag en aanbod volgens de gemeente en twee belangenorganisaties niet voldoende op elkaar aan.

6.5 Verbetermogelijkheden voor wet- en regelgeving

Volgens besturen

Het onderzoek biedt weinig aanknopingspunten voor verbetering van de wet- en regelgeving over de voorzieningenplanning in het vo. Alhoewel een derde van de besturen aangeeft een of meer verbetermogelijkheden te zien, levert dat geen eenduidige punten op. Het meest genoemde punt daarbij is de wet- en regelgeving met betrekking tot de samenstelling van het rpo, gevolgd door het stichten en opheffen van scholen, fusie en splitsing van scholen en de rol van de gemeente. Op geen van die punten is de kritiek eenduidig. Waar

sommige besturen ten aanzien van verbetering van een element uit de wet- en regelgeving een suggestie doen, suggereren andere besturen ten aanzien van hetzelfde element precies het tegenovergestelde.

Volgens gemeenten

Het onderzoek levert ook geen verbeterpunten op voor de rol die nu in de wet- en regelgeving is toebedeeld aan gemeenten. Er is wel enige kritiek op de rol die gemeenten is toebedeeld maar bijna de helft van de gemeenten heeft daarover geen mening. Daarbij moet worden aangetekend dat dit percentage voor een groot deel op het conto komt van gemeenten die zelf geen vo hebben. Van hen heeft driekwart geen mening. Maar ook van de gemeenten met meer dan één vo-bestuur heeft een derde geen mening.

Bijna een derde van alle gemeenten is positief noch negatief over de rol, veertien procent is (zeer) negatief en negen procent is positief. Het enige concrete verbeterpunt met betrekking tot de rol van de gemeente dat is genoemd is de termijn waarop de gemeente moet worden ingelicht over het rpo. Dat lijkt nu vaak pas op het laatste moment te gebeuren waardoor gemeenten feitelijk geen kans meer hebben om daar inhoudelijk op te reageren. Gemeenten vragen niet om beslissingsbevoegdheid in het rpo maar zouden wel graag meer gehoord worden dan nu gebeurd of in ieder geval de kans krijgen om zich te laten horen en tijdig geïnformeerd te worden.

Volgens provincies

Ongeveer de helft van de provincies vindt haar rol in de huidige wet- en regelgeving onduidelijk. Een deel van de provincies is van mening dat de huidige rol zoals die is vastgelegd toereikend is. Eenzelfde deel vindt dat de rol van de provincie duidelijker zou moeten worden omschreven en ook gefaciliteerd zou moeten worden. Enkele andere provincies zijn juist van mening dat hun rol uit de wet- en regelgeving geschrapt kan worden.

Op basis van de casestudies

Sinds 2008 heeft het ministerie van OCW een aantal signalen gekregen over situaties die konden duiden op knelpunten in de wet- en regelgeving. Deze situaties zijn in het onderzoek verder uitgediept in een aantal casestudies. De problemen die zich in deze casestudies voordeden of -doen, blijken niet op grote schaal voor te komen en behalve op het punt van het stichten van scholen geen duidelijke aanknopingspunten voor verbetering van de wet- en regelgeving op te leveren.

Op verzoek van de Tweede Kamer is bij deze evaluatie expliciet het fenomeen uitsluiting (besturen in een gemeente sluiten een ander bestuur uit dezelfde gemeente uit van het overleg) onderzocht. Uitsluiting van besturen bij rpo's blijkt echter nauwelijks voor te komen. Wel blijkt het soms voor te komen dat besturen als gevolg van de keuze door andere besturen voor een aangrenzende regio feitelijk buiten spel worden gezet.

De vraag of de huidige wet- en regelgeving goed werkt in een krimp situatie kon niet worden beantwoord door het zeer beperkte aantal vo-besturen dat al te maken heeft met een situatie van ernstige krimp.

Uit de verschillende casestudies omtrent het stichten van scholen kan geconcludeerd worden dat een aanpassing van de wet- en regelgeving wenselijk is. Daarin zou het begrip 'richting' wellicht een andere invulling kunnen krijgen, zodat ook nieuwe richtingen (al dan niet op confessionele grondslag) nog de mogelijkheid krijgen om scholen te stichten. Daarvoor zou ook de methodiek voor de berekening van het leerlingpotentieel op een andere wijze kunnen worden ingevuld.

Meer mogelijkheden tot het stichten van scholen wordt door sommige respondenten ook wenselijk geacht omdat het de concurrentie tussen scholen zou bevorderen wat de kwaliteit van het onderwijs ten goede zou komen. Er zijn nu volgens bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam te weinig prikkels voor besturen om een kwaliteitsslag te maken.

In twee van de casestudies, te weten de rpo's van Amsterdam en Rotterdam blijken de problemen bij het tot stand komen van een rpo in ieder geval deels te kunnen worden herleid tot het grote aantal partijen dat aan een rpo deelneemt en tot verschillen in invloed als gevolg van de verschillen in omvang van de besturen die aan het rpo deelnemen. Ook uit de enquête onder besturen blijkt dat rpo's waarin het overleg door een groot aantal partijen gevoerd moet worden minder positief worden beoordeeld. Daarmee zouden vraagtekens gezet kunnen worden bij de gemeente als kleinste eenheid voor een rpo. Ook voor gemeenten met een zeer uitgestrekt grondgebied lijkt het soms niet logisch dat de gemeente de kleinste eenheid is waarvoor een rpo moet worden afgesloten. Het probleem is echter door geen van de belangenorganisaties naar voren gebracht als omvangrijk genoeg om de wet- en regelgeving voor te veranderen. Een verandering op dit punt zou immers ook nadelige gevolgen kunnen hebben.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

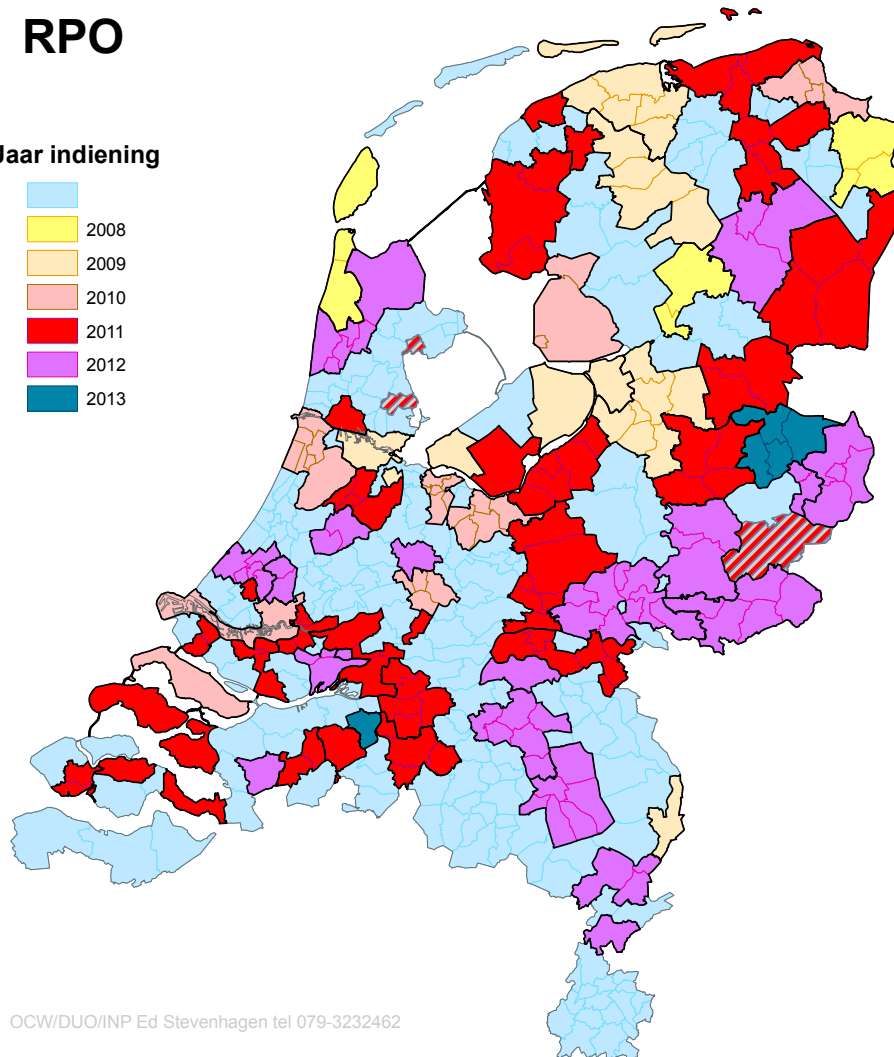
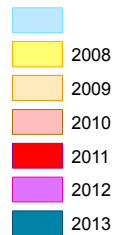
Geïnterviewde personen/organisaties

Dhr. Bos	VOS/ABB
Dhr. Mom	VBS
Dhr. Luth	Besturenraad
Dhr. Merkelbag	VO-raad
Dhr. Van der Lee	(voormalig) OCW
Dhr. Kaspersen	OCW
Dhr. De Boer	Inspectie van het Onderwijs, directie Toezicht en Handhaving
Dhr. Mulder	BMC
Dhr. Kollmer	VOO
Dhr. Davids	KBVO
Dhr. MacDaniel	VGS
Mw. Kwakernaat	DUO
Dhr. Rutjes	VNG

BIJLAGE 2

RPO

Jaar indiening



OCW/DUO/INP Ed Steenhagen tel 079-3232462

Op bovenstaande kaart van Nederland staat weergegeven in welke regio's rpo's tot stand zijn gebracht. In de gearceerde gebieden is het rpo niet door 100 procent van de besturen ingediend maar door het wettelijk vereiste minimum van 65 procent van de besturen. Voor een aanzienlijk deel van Nederland is (nog) geen rpo afgesloten. Dit zijn de lichtblauwe gebieden op de kaart. Dit kan als volgt worden verklaard:

- Het betreft deels gemeenten zonder voortgezet onderwijs.
- Het betreft deels regio's waarvoor in het verleden wel regionale arrangementen (de voorloper van het rpo) zijn afgesloten, bijvoorbeeld Apeldoorn, Maastricht en Terneuzen, maar waarvoor nog geen rpo is ingediend. De voormalige regionale arrangementen lopen binnenkort af waardoor er in die regio's ook rpo's zullen worden afgesloten.

De database waarop de rpo-kaart is gebaseerd zal jaarlijks met de nieuwe rpo's worden geactualiseerd en worden ontsloten.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl