

Vergaderjaar 2012–2013

**31 289**

**Voortgezet Onderwijs**

**Nr. 134 HERDRUK\***

**VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 2 oktober 2012

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 28 maart 2012 op de brief van de stichting VSA<sup>1</sup> tot aanpassing van de Wet voortgezet onderwijs (WVO) opdat het onderwijsaanbod zich kan aanpassen aan de vraag. Bij brief van 2 oktober 2012 heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,  
Bošnjaković-van Bommel

<sup>1</sup> VSA: Vrije Schoolkeuze Amsterdam

## I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de reactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op de brief van de stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam (hierna: VSA), welke zij op verzoek van de vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer heeft gestuurd. In haar brief gaat de minister in op de wetgeving inzake de voorzieningenplanning en de evaluatie van deze wetgeving die in 2013 aan de Kamer wordt aangeboden. Volgens VSA ligt de genoemde wetgeving ten grondslag aan de lotingproblematiek in Amsterdam. Die evaluatie zullen de genoemde leden na ontvangst op haar merites beoordelen. De minister gaat echter niet in op enkele overige punten die VSA in haar brief aanstipt. Daarom zien de leden aanleiding tot het stellen van een aantal vragen. In haar brief aan de Tweede Kamer nuanceert de minister de stelling van VSA dat de voorzieningenplanning voortgezet onderwijs de oorzaak is van lotingproblematiek in Amsterdam. Ook vóór de invoering van de voorzieningenplanning in 2008 zou de lotingproblematiek al gespeeld hebben. Hoe lang speelt de problematiek en welke andere redenen zijn er, volgens de minister, aan te wijzen als oorzaak van die problemen, zo vragen de leden. Heeft de minister een oplossing gezocht voor die eerdere problemen en zo ja, welke, zo vragen genoemde leden. In de brief van VSA stelt de stichting dat na uitloting vaak de overige scholen «van voldoende kwaliteit» geen ruimte meer hebben om de betreffende leerlingen op te vangen. Kan de minister, zo vragen de leden, uiteenzetten hoeveel scholen in het voortgezet onderwijs in Amsterdam zwak of zeer zwak zijn. Het stichten van een nieuwe school door verzelfstandiging van een nevenvestiging zou, volgens VSA, worden bemoeilijkt door de invloed van andere schoolbesturen binnen regionale samenwerkingsverbanden. Kan de minister, zo vragen de leden, de formele en eventuele informele rol van de samenwerkingsverbanden in het besluit inzake verzelfstandiging van een dislocaties toelichten. VSA stelt voor een zogenoemde «scholenloods» in te stellen die namens ouders en kinderen een advies kan geven over het onderwijsaanbod. Wat is de visie van de minister op een dergelijke loods, zo vragen de leden. Tot slot vernemen de leden graag wanneer de genoemde evaluatie exact aan de Kamer gestuurd zal worden.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de onderhavige brief. Zij zijn van mening dat onderwijshuisvesting optimaal gebruikt moet worden, en leegstand moet worden voorkomen. Deelt de minister deze twee uitgangspunten, zo vragen zij. Hoeveel klaslokalen staan nu leeg in het voortgezet onderwijs? In hoeverre is er in het Amsterdamse voortgezet onderwijs sprake van over- of ondercapaciteit? Kan de minister toelichten hoeveel Amsterdamse leerlingen voor het voortgezet onderwijs per jaar niet geplaatst kunnen worden in Amsterdam? Hoeveel leerlingen moet na uitloting genoeg nemen met een school die door de Inspectie van het Onderwijs is aangemerkt als zwak of zeer zwak? Voorts vragen deze leden of de minister de scholen met de langste wachtlijsten en dus de meeste uitlotingen kan beschrijven wat betreft kwaliteit en populatie. In hoeverre is het zo dat vooral de zogenaamde «witte scholen» populairder zijn dan de zogenaamde «zwarte scholen»? Ten slotte vragen deze leden of de minister de mening deelt dat het bijbouwen van scholen geen efficiënte besteding van overheidsgeld is, wanneer voor alle leerlingen een onderwijsplek is. Zo neen, waarom niet, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de reactie van de minister op de brief van VSA tot aanpassing van de WVO opdat het onderwijsaanbod zich kan aanpassen aan de vraag. Zij waarderen de toezegging van de minister om de geconstateerde problemen en observaties van VSA nauwgezet te onderzoeken, maar

zouden graag enkele vragen stellen aan de minister over het tijdsplan waarin dit onderzoek moet plaatsvinden. In reactie op de brief van VSA merkt de minister op dat lotingproblematiek, op met name Amsterdamse scholen, stamt van voor de invoering van de WVO in 2008. Echter, nader onderzoek naar deze lotingproblematiek voegt zij in de standaardevaluatie van de WVO in 2013. Omdat er voor de uitkomsten van de evaluatie in 2013 duizenden schoolkinderen zich moeten inschrijven voor vervolg onderwijs, willen de leden de minister verzoeken lotingproblematiek in de genoemde steden ook als op zichzelfstaand fenomeen te onderzoeken en hier sneller oplossingen voor aan te dragen. De leden merken op dat VSA melding maakt van wangedrag van scholen. Zo zou er sprake zijn van het inhuren van externe marketingbureaus of het opzettelijk uitloten van leerlingen. Ook zou er sprake zijn van kartelvorming. De leden zijn hierover bezorgd en verzoeken de minister deze meldingen van wangedrag zo snel mogelijk te onderzoeken en hier, indien de observaties van VSA correct zijn, in samenwerking met de gemeente Amsterdam tegen op te treden. Voorts merken de leden op dat VSA melding maakt van lotingproblematiek in meerdere steden. De minister zegt in haar brief toe dat Amsterdam een aparte casestudie zal zijn in de evaluatie van de WVO. De leden zouden graag van de minister vernemen welke stappen zij neemt tegen lotingproblematiek en mogelijk wangedrag van scholen in andere steden. Tot slot merken de leden op dat de minister niet is ingegaan op de voorstellen van VSA om de lotingproblematiek te verminderen, bijvoorbeeld door meer coördinatie of meer stichtingsvrijheid. Hoe staat de minister tegenover deze voorstellen? Ook merken de leden op dat een deel van de door VSA geagendeerde problematiek veroorzaakt wordt door beperkingen opgelegd vanuit artikel 23 van de Grondwet. Zo is het ouders niet toegestaan een school te starten als er zich binnen een straal van 10 kilometer al een school van dezelfde signatuur bevindt. De leden vragen de minister hoe zij dergelijke problematiek wenst te voorkomen en of zij bereid is een modernisering van artikel 23 van de Grondwet voor te bereiden.

## **II Reactie van de minister**

Hierbij zend ik u de antwoorden op de schriftelijke vragen van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over mijn brief van 28 maart 2012 over het verzoek van de Stichting VSA tot aanpassing van de WVO opdat het onderwijsaanbod zich kan aanpassen aan de vraag. In een schriftelijk overleg zijn door de fracties bij brief van 15 mei 2012 opmerkingen gemaakt en vragen gesteld. Hieronder vindt u mijn antwoorden op deze vragen.

De leden van de VVD-fractie wijzen er op dat de lotingproblematiek ook vóór de invoering van de voorzieningenplanning in 2008 al gespeeld zou hebben. Zij vragen hoe lang de problematiek speelt en welke andere redenen er zijn aan te wijzen als oorzaak van die problemen. Sinds 2001–2002 is loting in Amsterdam een onderwerp van gesprek. Sommige scholen zijn nu eenmaal populairder dan andere scholen. Daar is op zich niets mis mee. Ouders en leerlingen zijn vrij de school te kiezen waar zij zich willen inschrijven. De motieven voor schoolkeuze lopen uiteen van de «kwaliteit» en «sfeer op de school» tot «afstand». Voornamelijk in het VO speelt ook «waar de vriendjes heengaan» daarbij een niet onaanzienlijke rol. De school gaat zelf over het toelatingsbeleid en het is daarmee voor scholen niet verplicht om iedereen toe te laten die zich heeft ingeschreven. In veel gemeenten, waaronder in Amsterdam, hebben po-scholen, vo-scholen en de gemeente afspraken gemaakt over de overstap van po naar vo.

De leden vragen of ik een oplossing heb gezocht voor die eerdere problemen en zo ja, welke. Zoals hiervoor aangegeven, zijn vo-scholen vrij in hun toelatingsbeleid. Het toelatingsbeleid is een samenspel tussen schoolbesturen en gemeenten. Bij de voorbereidingen op de wet voorzieningenplanning vo is loting niet als een algemeen probleem naar voren gekomen. Voor de huidige problemen is de gemeente Amsterdam voortvarend bezig het probleem van de lotingen te beperken. Zo is er bijvoorbeeld de zogenaamde kernprocedure waarbij de inschrijvingen centraal worden geregeld. De gemeente overlegt tevens met de besturen met het doel waar mogelijk hun capaciteit uit te breiden. Bij de huidige toelatingsronde heeft dit overleg al tot resultaten geleid, bijvoorbeeld op IJburg. Aangezien de Stichting VSA stelt dat na uitloting de overige scholen «van voldoende kwaliteit» vaak geen ruimte meer hebben om de betreffende leerlingen op te vangen, vragen de leden hoeveel scholen in het voortgezet onderwijs in Amsterdam zwak of zeer zwak zijn. In Amsterdam zijn van de 119 afdelingen/opleidingen (de inspectie beoordeelt per afdeling binnen een school) die worden aangeboden er 5 zwak en 1 zeer zwak.

VSA stelt ook dat het stichten van een nieuwe school door verzelfstandiging van een nevenvestiging zou worden bemoeilijkt door de invloed van andere schoolbesturen binnen regionale samenwerkingsverbanden. De leden vragen in dat verband naar een toelichting op de formele en eventuele informele rol van de samenwerkingsverbanden in het besluit inzake verzelfstandiging van dislocaties. Het tot stand brengen van een nieuwe school door verzelfstandiging van een nevenvestiging van een bestaande school kan formeel alleen op initiatief van het bestuur van de school waar de betreffende nevenvestiging toe behoort plaatsvinden. Voor verzelfstandiging zijn wettelijk gezien twee mogelijkheden: 1) afsplitsing van een gehele schoolsoort en 2) splitsing (celdeling) van een bestaande school of scholengemeenschap. Een afsplitsing wil zeggen dat van een brede scholengemeenschap een afdeling zelfstandig verder groeit. Met een afsplitsing ontstaat geen extra onderwijsaanbod en vormt daarom dus geen «oplossing» voor de lotingproblematiek. Het is mij niet bekend dat er op dit specifieke punt tegenwerking bestaat van de andere schoolbesturen in het RPO van Amsterdam. Door splitsing ontstaan twee identieke scholen of scholengemeenschappen. Voor splitsing bestaat alleen de eis dat de school moet voldoen aan twee keer de stichtingsnorm en dat voor de twee scholen die hiermee ontstaan kan worden aangetoond dat zij op termijn nog aan deze norm kunnen voldoen; er wordt immers een geheel nieuwe extra school opgericht.

Overigens heeft de Onderwijsraad twee adviezen uitgebracht over de (wettelijke) mogelijkheden voor verzelfstandiging waarin onder meer wordt ingegaan op het initiatief dat ouders/leerlingen hiervoor zouden kunnen nemen. Ik heb u eerder toegezegd dat mijn beleidsreactie op deze adviezen onderdeel zal uitmaken van de nog volgende reactie op het advies van de Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet.

De leden geven aan dat VSA adviseert om een zogenoemde «scholenloods» in te stellen en vragen naar mijn visie daarop. Om een reactie te geven op voorstellen om een probleem op te lossen is het van belang dat eerst vast staat wat precies het probleem is en waardoor dat wordt veroorzaakt. Daarna kan pas worden gezien welke oplossingen er kunnen zijn voor het probleem. U kunt mijn reactie op de voorstellen daarom verwachten als het onderzoek hiernaar in het kader van de evaluatie van de wet voorzieningenplanning vo is afgerond. De leden vernemen graag wanneer deze evaluatie exact aan de Kamer zal worden gestuurd. Bij de behandeling van het wetsvoorstel voorzieningenplanning vo is toegezegd dat de wetwijzigingen vijf jaar na de inwerkingtreding zal worden

geëvalueerd (Kamerstukken II 2004/05, 28 504, nr. 19, blz. 8). Het is de bedoeling dat het eindrapport van de evaluatie in ieder geval voor 1 augustus 2013 aan uw Kamer zal worden aangeboden, waarmee zal worden voldaan aan de eerder gedane toezeggingen.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat onderwijshuisvesting optimaal gebruikt moet worden, en leegstand moet worden voorkomen. Zij vragen of ik deze uitgangspunten deel. De onderwijshuisvesting is een verantwoordelijkheid van de gemeente. Ik ben het in principe met uw uitgangspunten eens. Vervolgens willen de leden weten hoeveel klaslokalen er nu leeg staan in het voortgezet onderwijs. Zoals gezegd is de gemeente verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting. Het is niet bekend hoeveel klaslokalen er nu leeg staan in het voortgezet onderwijs. Dan vragen de leden in hoeverre er in het Amsterdamse voortgezet onderwijs sprake is van over- of ondercapaciteit. In Amsterdam is er voor iedere leerling plaats op een school van de gewenste schoolsoort. Van ondercapaciteit is dus geen sprake. Voor sommige specifieke afdelingen (bijvoorbeeld vbo techniek) kan er op termijn sprake zijn van een overcapaciteit. De leden willen graag weten hoeveel Amsterdamse vo-leerlingen per jaar niet geplaatst kunnen worden in Amsterdam? In 2012 zijn alle leerlingen in Amsterdam terechtgekomen op de school van hun eerste of tweede keuze. Ook vragen zij hoeveel leerlingen na uitloting genoeg moeten nemen met een school die door de Inspectie van het Onderwijs is aangemerkt als zwak of zeer zwak. De gemeente Amsterdam heeft mij laten weten dat er ongeveer 130 leerlingen na afloop van de eerste aanmeldingsronde terecht zijn gekomen op een zwakke of zeer zwakke school. Een deel van deze leerlingen en hun ouders heeft, om hen moverende redenen, bewust gekozen voor deze scholen, ondanks hun kwaliteitsstatus. Schoolkeuzemotieven beperken zich meestal niet alleen tot de onderwijskwaliteit.

De leden vragen om een beschrijving van de scholen met de langste wachtlijsten en dus de meeste uitlotingen. Zij willen weten in hoeverre het zo is dat vooral de zogenaamde «witte scholen» populairder zijn dan de zogenaamde «zwarte scholen». Ik heb geen signalen ontvangen dat de zogenaamde «witte scholen» populairder zijn dan de zogenaamde «zwarte scholen». In 2011 en 2010 werd er vooral geloot op categorale vwo's. Dat zijn «witte scholen». In 2012 waren de meeste uitlotingen op een brede gemengde school. Ten slotte vragen deze leden of ik de mening deel dat het bijbouwen van scholen geen efficiënte besteding van overheidsgeld is, wanneer voor alle leerlingen een onderwijsplek is, en zo nee, waarom niet. De gemeente is verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting van het voortgezet onderwijs en besluit dus of er al dan niet nieuwe scholen moeten worden bijgebouwd. Ik deel uw mening dat het in beginsel niet efficiënt lijkt om nieuwe schoolgebouwen neer te zetten wanneer dat niet nodig is. Er kunnen naast capaciteit echter ook andere factoren (bijvoorbeeld veroudering, ander bestemmingsplan en meer leerlingen die kiezen voor algemeen vo) een rol spelen bij de keuze van gemeenten voor het bouwen van nieuwe scholen. Ik heb overigens geen reden er aan te twifelen dat de gemeente Amsterdam zijn beperkte middelen zo efficiënt mogelijk inzet.

De leden van de D66-fractie hebben vragen over het tijdsplan waarin het onderzoek naar de geconstateerde problemen en observaties van VSA moet plaatsvinden. De leden verzoeken mij om de lotingproblematiek in de genoemde steden ook als op zichzelfstaand fenomeen te onderzoeken en hier sneller oplossingen voor aan te dragen dan met de evaluatie van de wet voorzieningenplanning vo. De gemeente Amsterdam is in overleg met de schoolbesturen voortvarend aan de slag om het lotingprobleem te minimaliseren. In 2012 zijn alle leerlingen geplaatst op de school van hun

eerste of tweede keuze. Er wordt door de gemeente in nauw overleg met de schoolbesturen gekeken waar verdere uitbreiding van de capaciteit mogelijk of gewenst is. Ten aanzien van andere steden is mij bekend dat er soms wordt geloot, maar er zijn mij geen signalen over lotingproblemen bekend. Ik zie dan ook geen noodzaak om vooruit te lopen op de genoemde evaluatie.

De leden merken op dat VSA melding maakt van wangedrag van scholen. De leden zijn hierover bezorgd en verzoeken mij om deze meldingen zo snel mogelijk te onderzoeken en hier, in geval van wangedrag, in samenwerking met de gemeente Amsterdam tegen op te treden. Het inhuren van een marketingbureau en het uitloten van leerlingen is op zichzelf niet te kwalificeren als wangedrag. Of er sprake is van kartelvorming of andere zaken is een aspect dat samen zou kunnen hangen met de wettelijke eis om binnen een RPO tot overeenstemming te komen over veranderingen in het onderwijsaanbod. Daarom is het logisch dat dat wordt onderzocht in het kader van de evaluatie van de wet voorzieningenplanning vo. Ook merken de leden op dat VSA melding maakt van lotingproblematiek in meerdere steden en vragen welke stappen ik onderneem tegen lotingproblematiek en mogelijk wangedrag van scholen in andere steden dan Amsterdam. Dat er ook in andere steden geloot wordt, hoeft er niet op te wijzen dat er sprake zou zijn van wangedrag van schoolbesturen daar. Zoals eerder gezegd gaan schoolbesturen zelf over het toelatingsbeleid en zijn mij hierover geen signalen bekend. Als het evaluatieonderzoek mocht uitwijzen dat er sprake is van een algemeen probleem, zal ik uiteraard met voorstellen komen om daar verbetering in aan te brengen. Echter, «it takes two to tango»: niet alleen RPO/schoolbesturen spelen een rol, ook gemeenten wat betreft voldoende capaciteit voor schoolgebouwen. Tot slot geven de leden aan dat ik niet ben ingegaan op de voorstellen van VSA om de lotingproblematiek te verminderen, bijvoorbeeld door meer coördinatie of meer stichtingsvrijheid. Zij vragen hoe ik tegenover deze voorstellen sta. Om een reactie te geven op voorstellen om een probleem op te lossen is het van belang dat eerst vast staat wat precies het probleem is en waardoor dat wordt veroorzaakt. U kunt mijn reactie op de voorstellen daarom verwachten als het eerdergenoemde onderzoek hiernaar in het kader van de evaluatie wet voorzieningenplanning vo is afgerond.

Tot slot brengen de leden de door VSA geagendeerde problematiek in verband met beperkingen opgelegd vanuit artikel 23 van de Grondwet. Zo is het ouders niet toegestaan een school te starten als er zich binnen een straal van 10 kilometer al een school van dezelfde signatuur bevindt. De leden vragen hoe ik dergelijke problematiek wens te voorkomen en of ik bereid ben een modernisering van artikel 23 van de Grondwet voor te bereiden. Zoals bekend heeft de Onderwijsraad onlangs een advies uitgebracht aan de Tweede Kamer over artikel 23 van de Grondwet. Daarin wordt onder meer aandacht besteed aan de rol die de richting van een school speelt bij het stichten van nieuwe scholen.

\*) i.v.m. correctie in de ondertekening