

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetaik.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

- Scholen vragen om meer ruimte om samen te werken. Zij mogen nu ten behoeve van het efficiënt gebruik van onderwijsvoorzieningen leerlingen maximaal 50% van de lessen per jaar uitbesteden naar een andere school. Dit knelt echter als het voor dit efficiënt gebruik nodig is meer samen te werken, en waar bijvoorbeeld leerlingen een groot gedeelte van de bovenbouw aan een andere school lessen moeten volgen. Dit is in het bijzonder nodig in krimpsituaties, waar dalende leerlingaantallen scholen dwingen om met dergelijke constructies zorg te dragen voor voldoende toegang tot een divers en kwalitatief goed onderwijsaanbod.
- In het regeerakkoord 'Bruggen slaan' heeft het kabinet de ambitie uitgesproken dat 'in krimpgebieden [...] alle vormen van samenwerking mogelijk [moeten] zijn. Denominatie noch fusietoets mag daarbij in de weg staan.'
- Herhaaldelijke toezeggingen aan de Tweede Kamer

2. Wie zijn betrokken?

Besturen in het voortgezet onderwijs

Besturen zijn de voornaamste doelgroep van de wijziging. Zij zijn geconsulteerd in de voorbereiding van de AMvB.

Inspectie van het Onderwijs

De inspectie is betrokken omdat zij toezicht moet houden op de daadwerkelijke uitbesteding van leerlingen, en zo nodig moet zij optreden. De inspectie is geconsulteerd.

DUO

DUO is betrokken bij de uitvoering van de AMvB. DUO is geconsulteerd.

Caribisch Nederland

In Caribisch Nederland is samenwerking niet aan de orde, omdat elk eiland maar één vo-school heeft.

3. Wat is het probleem?

In het voortgezet onderwijs treedt landelijk vanaf 2016 leerlingendaling op: tot 2030 daalt het aantal leerlingen met bijna 12%. Het is een fenomeen dat door het hele land optreedt: meer dan 85% van de besturen krijgt te maken met leerlingendaling. Regionaal kunnen er echter veel grotere dalingen optreden: tussen 2012 en 2020 kennen 69 gemeenten een leerlingendaling van meer dan 20%, en 11 gemeenten zelfs van meer dan 30%. In de bekende 'krimpregio's' zoals Limburg, Zeeland en Groningen is de leerlingendaling al jaren geleden ingezet.

Door leerlingendaling worden scholen en afdelingen steeds kleiner. In gebieden waar die daling sterk is, leidt dit ertoe dat scholen en afdelingen te klein worden om rendabel in stand te houden, of om de kwaliteit van het onderwijs op peil te kunnen houden. De reden voor deze problematiek ligt in belangrijke mate in de complexiteit van het voortgezet onderwijs: er zijn verschillende schoolsoorten, die ieder een eigen structuur kennen, opgedeeld in verschillende sectoren of profielen. Omdat leerlingen in de bovenbouw altijd uit verschillende sectoren of profielen moeten kiezen, worden de klassen te klein om het onderwijs organiseerbaar en betaalbaar te houden. Maar ook in de onderbouw kunnen door verminderde instroom organisatorische problemen voorkomen.

Een school die als geheel groot genoeg is om (ruim) boven de opheffingsnorm te zitten, kan nog altijd een bijzonder klein aantal leerlingen in de bovenbouw havo of vwo hebben. Zo zijn er

scholengemeenschappen van 1500-2000 leerlingen die slechts 30-40 leerlingen in de vierde klas vwo hebben. Omdat die leerlingen over vier profielen verdeeld worden, worden de groepen zo klein dat een school dat niet meer kan organiseren: docenten staan voor te kleine klassen en lokalen worden nog niet half gevuld.

In het vmbo komt vergelijkbare problematiek voor: het onderwijs is in de bovenbouw verdeeld in vijf sectoren, en daarbinnen ook nog eens in ruim dertig afdelingen. Daarbij wordt in de technieksectoren de problematiek versterkt doordat de benodigde praktijkvoorzieningen relatief duur zijn. Deze afdelingen zijn dus nog eerder onrendabel. Leerlingendaling zorgt dan nog sneller voor het verlies van onderwijsaanbod in een regio.

Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat scholen gedwongen worden afdelingen of hele scholen te sluiten. Leerlingen moeten voor die schoolsoorten naar een andere school. Dat betekent in veel gevallen dat leerlingen een stuk verder moeten fietsen. Waar het organisatorische probleem zich voordeed in de bovenbouw, betekent dit bovendien dat niet alleen bovenbouwers verder moeten fietsen, maar ook brugklassers al. Want ook al valt de onderbouw nog wel te organiseren op de school dichterbij, die moet ook sluiten. Een school mag namelijk niet alleen een onderbouw in stand houden, ook al zou dat voor de leerlingen veel beter zijn.

Een bijkomend probleem is keuzevrijheid. Het is van groot belang dat ouders kunnen kiezen voor onderwijs dat past bij hun overtuiging, of dat past bij de specifieke behoeften van hun kind. Door leerlingendaling komt die keuzevrijheid onder druk te staan, of verdwijnt überhaupt als scholen of afdelingen moeten sluiten. Waar in een dorp, of in elk geval op fietsafstand van elkaar, zowel een openbare als een protestants-christelijke school staat die beide bijvoorbeeld havo aanbieden, dreigt leerlingendaling ertoe te leiden dat een van beide scholen omvalt of de afdeling moet sluiten. Dan blijft er alleen nog maar onderwijs van één richting over, en worden leerlingen gedwongen om óf toch naar de school van de andere richting te gaan, óf veel verder te reizen naar de volgende school van de gewenste richting.

De oude mogelijkheid tot uitbesteding

Scholen kunnen sinds 2006 gebruik maken van de 50%-regel, die hen toestaat gezamenlijk de verantwoordelijkheid te nemen om het onderwijsaanbod in de regio in stand te houden. Deze regel, die is vervat in het Besluit samenwerking VO-BVE, gaf scholen namelijk de mogelijkheid leerlingen met het oog op drie doelen onderwijs aan een andere school te laten volgen (artikel 25a WVO):

- a. om leerlingen met bijzondere kenmerken beter in staat te stellen een diploma te behalen,
- b. om leerlingen meer kansen te geven om vervolgonderwijs met gunstig resultaat te volgen, of
- c. om onderwijsvoorzieningen doelmatiger te gebruiken.

Met het oog op een van deze doelen mocht een school een deel van het programma uitbesteden aan een andere vo-school, of aan een bve-instelling. Het uitbestede deel van het programma mocht maximaal 50% van het aantal klokuren *per schooljaar* betreffen – vandaar de informele benaming ‘50%-regel’.

Grenzen van de oude mogelijkheid tot uitbesteding

Deze regel gaf scholen al ruimte om doelmatiger te werken en zo onderwijs in stand te houden dat anders niet rendabel zou kunnen zijn. Onder de druk van leerlingendaling bleek de bestaande ruimte echter niet voldoende te zijn. Het gaat hierbij om het soort situaties dat hierboven beschreven is: bovenbouwen die onorganiseerbaar worden door de zeer kleine groepen leerlingen per profiel of sector. Scholen worden hier genoodzaakt om voor een groter deel van de bovenbouw samenwerking te zoeken. Scholen willen bijvoorbeeld in het vwo of de havo samenwerken voor de onrendabele

profielvakken en keuzevakken – dat gaat om ongeveer tweederde van het aantal uren in een jaar.

De bestaande 50%-regel biedt die ruimte niet. Maar ook in deze situaties willen besturen vaak de verantwoordelijkheid houden over een leerling die bij hen is begonnen, bijvoorbeeld vanwege de denominatie van de school. Ouders en leerlingen hechten eraan dat, voor zover dat mogelijk is, de leerling nog verbonden blijft aan de school waar de leerling aanvankelijk ingeschreven stond, en ook een diploma van die school ontvangt. Als een onrendabele bovenbouw ertoe leidt dat de hele schoolsoort wordt opgeheven, kunnen leerlingen überhaupt niet meer dat type onderwijs van die denominatie volgen. Als er intensiever kan worden samengewerkt, kan een bedreigde denominatie in veel gevallen wel blijven bestaan, ook al wordt een deel van het onderwijs uitbesteed aan een andere school met een andere denominatie. Bovendien kan in zo'n geval de uitbestedende school afspraken maken met de andere school over de aard van het uitbestede onderwijs.

Ook in situaties waar afstand een rol speelt, biedt intensievere samenwerking een oplossing: veel ouders en leerlingen vinden het prettig dat een leerling kan beginnen op een school die redelijk in de buurt is, ook als die misschien niet alle bovenbouwvakken kan aanbieden. Als de leerling aan die bovenbouw toe is, is hij of zij ook alweer ouder, en kan verder fietsen.

4. Wat is het doel?

De aanpassing beoogt schoolbesturen met ingang van het schooljaar 2015-2016 meer ruimte te geven om het onderwijs bij dalende leerlingenaantallen efficiënt te kunnen vormgeven. Schoolbesturen worden in de gelegenheid gesteld hun leerlingen ten hoogste de helft van het aantal klokuren van hun opleiding uit te besteden aan een andere instelling. Dat betekent dat leerlingen in sommige jaren van hun opleiding meer dan de helft van de uren aan een andere instelling kunnen volgen, als dat in andere jaren evenredig minder dan de helft is. Hierdoor hebben scholen meer ruimte om gezamenlijk een efficiënter onderwijsaanbod overeind te houden in situaties waarin leerlingenaantallen dalen. Uiteraard moeten scholen goede afspraken maken over de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs – formeel blijft het bestuur van de school waar de leerling ingeschreven staat verantwoordelijk voor het onderwijs dat de leerling volgt, ook als dat op een andere school wordt verzorgd.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Overheidsinterventie wordt gerechtvaardigd door een publiek belang. Het publieke belang betreft in dit geval de kwaliteit, de toegankelijkheid en de keuzevrijheid van het onderwijs. Als de overheid niet ingrijpt, hebben scholen te weinig ruimte om er door middel van samenwerking voor te zorgen dat het onderwijsaanbod in een regio in stand wordt gehouden.

Uiteraard zijn schoolbesturen in eerste instantie verantwoordelijk om gezamenlijk in een regio een breed onderwijsaanbod te waarborgen, ook in situaties met leerlingendaling. Ze zijn zelf aan zet om de daarvoor benodigde samenwerking op touw te zetten, en waar nodig te fuseren. Maar het palet aan mogelijkheden om deze verantwoordelijkheid te nemen, is door regelgeving beperkt die alleen door de overheid verruimd kan worden.

6. Wat is het beste instrument?

Verruiming van de mogelijkheid tot uitbesteding

Om scholen de ruimte te geven ook in dit soort situaties het onderwijs op een betaalbare en organiseerbare wijze vorm te geven, verruimt het onderhavige besluit deze 50%-regel. Het verandert niets aan de doelen met het oog waarop scholen mogen uitbesteden. Het verandert wel de mate waarin scholen mogen uitbesteden: het mag nu maximaal 50% van het aantal klokuren per leergang (cursusduur). Daarbij moet een kanttekening gemaakt worden voor de theoretische leerweg in het vmbo, het havo en het vwo: voor deze schoolsoorten bestaat een wettelijke verplichting om alle

sectoren/profielen te verzorgen. Voor deze schoolsoorten wordt de mogelijkheid tot uitbesteding in de bovenbouw beperkt door de plicht om in elk geval de vier profielen te verzorgen in havo en vwo en de sectoren in de theoretische leerweg van het vmbo. Uitbesteding kan er dus niet toe leiden dat op een school niet meer alle wettelijk verplichte profielen of sectoren worden verzorgd. Het was en blijft in deze gevallen uiteraard mogelijk leerlingen voor een deel van de vakken uit te besteden. Overigens is er een ander besluit in voorbereiding om ruimte te bieden voor een ontheffing van deze wettelijke plicht tot het verzorgen van alle sectoren/profielen.

Behoudens deze voorwaarde is er dus niet langer sprake van een grens per schooljaar, maar van een grens over de gehele cursusduur. Hoewel het aantal uren dat een leerling aan een andere school onderwijs mag volgen dus per saldo niet toeneemt, ontstaat er wel meer ruimte om met die uren te schuiven. De verruiming is niet beperkt tot bepaalde vakken. Het is nu namelijk voor de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen in het vmbo mogelijk om een leerling meer dan de helft van een schooljaar, of een heel schooljaar, of zelfs een hele bovenbouw aan een andere school uit te besteden.

Alternatieven voor verruiming van uitbesteding zijn niet toereikend

Er zijn alternatieven voor (ruimere) uitbesteding van leerlingen; oplossingen die besturen ook kunnen kiezen om de geschetste problemen op te lossen. Ze kunnen fuseren, of ze kunnen de leerlingen overschrijven naar de andere school. Deze alternatieven staan ook nu al open voor scholen, en daar verandert niets aan. Deze alternatieven zijn echter niet in alle gevallen toereikend.

Fusie

Fusie is een ingrijpende stap, die in veel situaties (nog) niet haalbaar is. Dat ligt soms aan cultuurverschillen tussen scholen. Vaak speelt ook wet- en regelgeving een belemmerende rol: een fusie tussen een openbare en een bijzondere school tot een samenwerkingsschool is alleen in uitzonderingsgevallen mogelijk. Om dergelijke fusies te vergemakkelijken, is een wetsvoorstel in voorbereiding. Maar ook als die wet is ingevoerd, blijft de vorming van een samenwerkingsschool een uitzondering. Bovendien is in veel gevallen samenwerking tussen openbare en bijzondere scholen alleen nodig op het niveau van een nevenvestiging, terwijl samenwerkingsscholen alleen mogelijk zijn op schoolniveau. Overigens is in gevallen waarin besturen met meer dan één ander bestuur samenwerken in verschillende nevenvestiging doorgaans überhaupt geen optie, ongeacht de denominatie(s).

Ten slotte betreft de samenwerking die nodig is vaak maar een deel van het onderwijsaanbod van een school. Een school als geheel kan namelijk nog (ruim) boven de opheffingsnorm zitten, terwijl een bovenbouwafdeling te klein wordt om het onderwijs goed te kunnen organiseren. Ook kan de samenwerking maar een van de scholen van een bestuur betreffen. Fusie van de hele school of van het hele bestuur is dan een te grote stap, en de school en de leerlingen zijn er meer bij gebaat als er samenwerking voor een groter deel van de bovenbouw of (voor de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen in het vmbo) zelfs voor de hele bovenbouw mogelijk is. Samenwerken op de punten waar dat echt nodig is, is een veel voor de hand liggender optie. Waar het kan, blijven scholen zelf hun onderwijs verzorgen, zodat ouders en leerlingen ook zoveel als mogelijk is kunnen kiezen voor onderwijs dat past bij hun overtuiging of dat zo lang mogelijk dicht bij huis is.

Daarnaast wordt de fusietoets ervaren als een obstakel voor fusie. Na het doorlopen van een vaak zeer complex en gevoelig fusieproces met de interne en externe belanghebbenden, moet een toets doorlopen worden waarvan de uitkomst onzeker is.

Overschrijven

Overschrijven is in veel gevallen ook geen optie vanwege denominatie – ouders en bestuurders willen dan graag dat de verantwoordelijkheid voor de leerling bij het bestuur blijft waar de leerling oorspronkelijk ingeschreven stond. In veel gevallen zal die school ook nog delen van het onderwijs

verzorgen. Ook willen zij vaak dat de school waar ze de leerling in hebben geschreven het diploma uitreikt.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De wijziging van het betreffende besluit maakt het scholen mogelijk om leerlingen maximaal de helft van hun middelbareschoolopleiding te volgen aan een andere instelling dan die waar ze ingeschreven staan. Volgens de wet blijft de school waar de leerling staat ingeschreven verantwoordelijk voor de leerling en de kwaliteit van het onderwijs dat hij of zij volgt. Deze school moet dus zorgdragen voor goede afspraken met de school waar de leerling het onderwijs volgt. Het besluit samenwerking VO-BVE is gebaseerd op artikel 25a WVO, waarin een samenwerkingsovereenkomst wordt vereist waarin in elk geval de volgende zaken worden vastgelegd:

- het doel van de samenwerking,
- de doelgroep,
- de wijze waarop wordt nagegaan of het doel wordt bereikt,
- het onderwijsprogramma dat volgens de samenwerking wordt vormgegeven,
- in het geval van overdracht van een deel van de bekostiging de omvang en de bestemming van de over te dragen middelen, en
- een regeling voor de beslechting van geschillen tussen partijen over de uitvoering van de overeenkomst.

De voorgestelde verruiming is een vorm van deregulering. Scholen zullen minder snel tegen beperkende regels aanlopen. De regeldruk neemt dus af ten gevolge van voorgestelde wijziging.

De voorgestelde wijziging van de 50%-regel brengt geen extra administratieve lasten met zich mee voor scholen.