

Nota van toelichting

Deze toelichting wordt mede gegeven namens de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Algemene toelichting

Inleiding

Dalende leerlingenaantallen zorgen ervoor dat scholen in problemen komen bij het organiseren en in stand houden van hun onderwijsaanbod. De terugloop in de bekostiging als gevolg van leerlingendaling kan ertoe leiden dat de kwaliteit van het onderwijs onder druk komt te staan. Op den duur kan het ook betekenen dat scholen afdelingen zullen moeten sluiten, waardoor de variëteit en de toegankelijkheid van het onderwijs in het gedrang kunnen komen. Het kan voorkomen dat in een regio sommige vormen van onderwijs niet meer worden aangeboden, terwijl dat wel nodig of wenselijk is.

Samenwerking tussen scholen is een van de belangrijkste manieren waarop scholen ervoor kunnen zorgen dat de kwaliteit, diversiteit en toegankelijkheid van het onderwijs gehandhaafd blijven. Het kabinet wil zulke samenwerking daarom stimuleren, zoals dat ook is benoemd in het regeerakkoord 'Bruggen slaan': 'in krimpgebieden moeten alle vormen van samenwerking mogelijk zijn'.

In twee beleidsbrieven over leerlingendaling heb ik aangegeven dat ik samenwerking in het voortgezet onderwijs gemakkelijker wil maken door het verruimen van de zogenoemde '50%-regel' en door het mogelijk te maken dat scholen gezamenlijk sectoren/profielen aanbieden in vmbo-tl, havo en vwo.¹ Het onderhavige besluit voorziet in het eerste; het tweede wordt in een apart besluit geregeld.

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.

¹ Kamerstukken II 2012/2013, 31293, nr. 167 en Kamerstukken II 2013/2014, 31293, nr. 203.

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.² 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,

² Vergelijk de onderbouwing voor de wet op de fusietoets in het onderwijs, die in belangrijke mate tot doel heeft om te waken voor verlies van keuzevrijheid voor ouders en leerlingen.

- 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.³ 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 bovenbouwwakken kan aanbieden. Als de leerling aan die bovenbouw toe is, is hij of zij ook alweer ouder, en kan verder fietsen.

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).

³ Dit betreft de zogenoemde routes 1 en 2 van het Besluit samenwerking VO-BVE. Het besluit bevat nog een tweetal andere routes, namelijk het overdragen van (een deel van) de bekostiging bij tussentijdse overstap naar een vo-school of bve-instelling (route 3), en het uitbesteden van een vo-leerling aan het vavo (route 4). Voor deze routes heeft de onderhavige verruiming geen gevolgen.

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.⁴

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 samenwerkingschool is alleen in uitzonderingsgevallen mogelijk. Om dergelijke fusies te vergemakkelijken, is een wetsvoorstel in voorbereiding.⁵ Maar ook als die wet is ingevoerd, blijft de vorming van een samenwerkingschool een uitzondering. Bovendien is in veel gevallen samenwerking tussen openbare en bijzondere scholen alleen nodig op het niveau van een nevenvestiging, terwijl samenwerkingscholen 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.

⁴ Zoals aangekondigd in de uitwerkingsbrief leerlingendaling, Kamerstukken II 2013/2014, 31293, nr. 203.

⁵ Zoals eveneens aangekondigd in de uitwerkingsbrief leerlingendaling, Kamerstukken II 2013/2014, 31293, nr. 203.

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.

Samenwerkingsovereenkomst en verantwoordelijkheden van scholen

Het Besluit samenwerking VO-BVE is gebaseerd op artikel 25a van de WVO. Dat artikel bepaalt dat de in het besluit uitgewerkte uitbesteding alleen mag plaatsvinden als er een samenwerkingsovereenkomst tussen de vo-scholen of tussen de vo-school en de bve-instelling wordt gesloten. Een dergelijke samenwerkingsovereenkomst moet volgens de wet in elk geval de volgende onderdelen omvatten:

- a. het doel van de samenwerking,
- b. de doelgroep,
- c. de wijze waarop wordt nagegaan waarop dit doel wordt bereikt,
- d. het onderwijsprogramma dat volgens de samenwerking wordt vormgegeven,
- e. in geval van overdracht van een deel van de bekostiging met toepassing van artikel 99 [WVO], achtste lid, de omvang en de bestemming van de over te dragen middelen, en
- f. een regeling voor de beslechting van geschillen tussen partijen over de uitvoering van de overeenkomst.

Deze voorwaarde voor uitbesteding van leerlingen blijft onverminderd van kracht na de onderhavige verruiming. Sterker, het belang van een gedegen samenwerkingsovereenkomst wordt alleen maar groter voor het slagen van de samenwerking. Als leerlingen namelijk voor een langere periode onderwijs aan een andere school of instelling mogen volgen, zijn ze langer uit het directe zicht van de school waar ze ingeschreven staan. Het bevoegd gezag waar de leerling staat ingeschreven blijft echter verantwoordelijk voor die leerling en het onderwijs dat hij of zij volgt. Als de kwaliteit van het onderwijs dat door de ontvangende school of instelling wordt verzorgd onder de maat is, wordt het uitbestedende bestuur daarop aangesproken, terwijl het niet direct invloed heeft op die kwaliteit. Ook de onderwijsopbrengsten worden aan dat bestuur toegeschreven. Hoe minder een leerling les volgt op de school waar hij of zij ingeschreven staat, hoe moeilijker het voor die school wordt om in beeld te houden of het wel goed gaat met die leerling. Dat geldt bijvoorbeeld voor het verzuim: de verzuimregistratie moet worden bijgehouden door de uitbestedende school, terwijl de leerling niet komt opdagen op een andere school of instelling.

In een dergelijke situatie neemt het belang van een degelijke samenwerkingsovereenkomst dus toe. Het moet zowel voor de scholen of instellingen, als voor de leerlingen en de ouders glashelder zijn wie ze moeten aanspreken als er sprake is van problemen of incidenten. Voor ouders moet het aanspreekpunt het bevoegd gezag zijn waar zij hun leerling hebben ingeschreven. Dit bevoegd gezag moet vervolgens op basis van de samenwerkingsovereenkomst het bevoegd gezag van de school of instelling waar het onderwijs gevolgd wordt kunnen aanspreken. In zulke gevallen is het dus de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag waar de leerlingen staan ingeschreven om veranderingen of optreden af te dwingen van het bevoegd gezag van de school of instelling waar onderwijs wordt gevolgd, of om de samenwerking te beëindigen.

De verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag dat leerlingen uitbesteedt omvat dus de volgende elementen:

- De uitbestedende school zorgt ervoor dat de leerlingen goed onderwijs krijgen.
- De uitbestedende school houdt in het oog of de leerlingen de doelen halen van de onderwijssoort waarvoor ze staan ingeschreven.
- De uitbestedende school draagt er zorg voor dat leerlingen hun diploma halen. Om dit te bereiken, onderhouden de uitbestedende school en de ontvangende vo-school of bve-instelling regelmatig contact over de leerlingen.
- De uitbestedende school draagt zorg voor het melden van het verzuim van de uitbestede leerlingen aan DUO.
- Een uitbestede leerling telt mee voor de kwaliteitskaart van de school waar hij of zij staat ingeschreven.

De ontvangende vo-school of bve-instelling heeft uiteraard ook verantwoordelijkheden:

- De vo-school of bve-instelling waaraan de leerling wordt uitbesteed is verantwoordelijk voor het nakomen van de afspraken. Als een leerling bijvoorbeeld voor een vak wordt uitbesteed aan een andere vo-school, dan moet dat vak door die vo-school goed worden gegeven.
- De vo-school of bve-instelling waar de leerling aan wordt uitbesteed is verantwoordelijk voor de terugkoppeling van het verzuim van de leerling aan de uitbestedende vo-school.

Medezeggenschap

Als besturen overwegen om op basis van het Besluit Samenwerking VO-BVE een vorm van samenwerking aan te gaan, is er ook een rol voor medezeggenschap. De (G)MR van een school heeft namelijk adviesrecht bij het aangaan, verbreken of belangrijk wijzigen van een samenwerkingsovereenkomst (zie artikel 11, lid d, van de Wet Medezeggenschap op scholen). Op deze manier kunnen ouders en docenten hun invloed uitoefenen op de besluitvorming. Los van deze formele rol, is het van groot belang dat besturen ouders en docenten in een vroeg stadium betrekken bij het nadenken over de manier waarop met dalende leerlingenaantallen moet worden omgegaan.

Toezicht

De samenwerkende scholen en/of instellingen hoeven hun samenwerking niet te melden aan DUO of het ministerie. Het is de Inspectie van het Onderwijs die toezicht houdt op dit soort situaties. Voor de inspectie blijft het bevoegd gezag waar de leerlingen staan ingeschreven het aanspreekpunt.

Het toezicht van de inspectie is gericht op het onderwijsprogramma. Dat wil zeggen dat zij niet van elke afzonderlijke leerling hoeft na te gaan hoeveel uren hij of zij aan een andere school volgt, maar beoordeelt of het onderwijsprogramma binnen de grenzen van het besluit blijft. Zo worden ook problemen met zittenblijven voorkomen. Het kan immers gebeuren dat bijvoorbeeld een vmbo-leerling in de basisberoepsgerichte leerweg die op basis van dit besluit zijn hele bovenbouw aan een andere school volgt, in het derde leerjaar blijft zitten. In dat geval volgt deze leerling dus drie jaar onderwijs aan een andere school, terwijl hij vijf schooljaren ingeschreven staat – men zou kunnen beargumenteren dat deze leerling in dit geval in feite 60% van zijn cursusduur onderwijs volgt aan een andere school. Ook in de theoretische leerweg van het vmbo, het havo en het vwo is dit van belang, ook al is daar nog geen mogelijkheid om een leerling voor een volledige bovenbouw uit te besteden. Een benadering die zich op de leerling richt zou de verruiming ernstig bemoeilijken. Door te spreken over het onderwijsprogramma wordt dit probleem uit de weg geruimd.

Het Besluit samenwerking VO-BVE geeft mogelijkheden voor samenwerking tussen scholen, die met name (maar niet uitsluitend) in situaties van leerlingendaling van groot belang zijn. Anderzijds kan het voor de inspectie lastiger worden om geoorloofde samenwerkingen te onderscheiden van situaties waarin twee scholen in feite functioneren als één school, en er dus een onterecht bekostigingsvoordeel ontstaat. Dit komt met name omdat het besluit geen grens stelt aan het aantal leerlingen dat een school op deze manier mag uitbesteden, en ook geen vakken uitsluit van uitbesteding. Daarnaast wordt financieel toezicht niet eenvoudiger als scholen bij uitbesteding ook bekostiging gaan overdragen. Voor de inspectie is de samenwerkingsovereenkomst van groot belang bij het beoordelen van de rechtmatigheid van de samenwerking.

Financiële gevolgen

Met de verruiming zijn geen kosten gemoeid.

Administratieve lasten

De verruiming brengt geen extra administratieve lasten met zich mee. De verruiming verplicht schoolbesturen nergens toe. Als schoolbesturen gebruik willen maken van de verruiming, moet een samenwerkingsovereenkomst worden opgesteld. Dat verandert niet.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

PM

Internetconsultatie

PM

Artikelsgewijze toelichting

Artikel II

Hiervoor is ingegaan op de aanleiding voor dit besluit. Gezien de behoefte die leeft in het veld wordt het mogelijk gemaakt om de inwerkingtreding van de in dit besluit opgenomen wijziging terugwerkende kracht te verlenen tot en met 1 augustus 2015. Daarmee kan in het schooljaar 2015/2016 al worden gewerkt met de nieuwe invulling van de zogenoemde 50%-regeling.

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,