

Aan de voorzitter van de Tweede Kamercommissie voor Onderwijs
de heer B.J. van Bochove
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Amsterdam, 12 januari 2012

Betreft: *verzoek tot aanpassing van de Wet op het Voortgezet Onderwijs opdat het onderwijsaanbod zich kan aanpassen aan de vraag.*

Geachte heer Van Bochove,

Bij deze vragen wij uw aandacht voor een in onze visie schadelijke weeffout in de wet op het voortgezet onderwijs (WVO). We willen u verzoeken deze weeffout in de wet te herstellen, waarvoor we in het navolgende enkele concrete suggesties doen.

‘Wij’ zijn van Stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam (VSA), een initiatief van ouders in Amsterdam die zich verenigd hebben om de mismatch in het Amsterdamse voortgezet onderwijs op te lossen. Sinds de oprichting in 2010 hebben zich ruim 1.800 ouders bij de Stichting aangesloten. In 2011 zijn de scholen in Amsterdam schoorvoetend begonnen hun aanbod aan te passen onder gezamenlijke druk van gemeente, basisscholen en door de Stichting gemobiliseerde publieke druk. De Stichting krijgt geen subsidie en is niet politiek gebonden.

Hierna zullen we uiteenzetten waarom precies we u benaderen en wat we willen bereiken.

1 WEEFFOUT IN DE WVO

1.1 Loten en misbruik van monopolie macht

Zoals u wellicht bekend, zijn er de afgelopen jaren in veel gemeenten lotingen geweest voor toegang tot scholen voor voortgezet onderwijs. We zullen ons hierna concentreren op de situatie in Amsterdam omdat die ons het meest bekend is, maar

voor zover wij kunnen nagaan, is hetzelfde patroon zichtbaar in Haarlem, Den Haag, Gouda, Utrecht, Zeist, het Gooi, Eindhoven, Nijmegen en Groningen.¹

De loterijen voor toegang tot scholen voor voortgezet onderwijs zijn een direct gevolg van de wijziging van de wet op het voortgezet onderwijs van 2008 waarin scholen de opdracht werd gegeven in een regionaal samenwerkingsverband samen het aanbod vast te stellen.² De praktijk leert inmiddels dat scholen baat lijken te hebben bij het krap houden van het aanbod. Scholen waar kinderen graag naartoe willen, hebben voordeel van een tekortschietend aanbod. Meer aanmeldingen dan een school aan zegt te kunnen, bevestigen haar populariteit; lotingen zijn goed voor een reputatie als kwaliteitsschool. Verder heeft een school die mag loten een budgettair voordeel vanwege optimaal bezette klassen. Scholen die voor kinderen minder aantrekkelijk zijn, genieten vervolgens het voordeel van gedwongen winkelnering van uitgelote kinderen. Terwijl scholen in een regionaal samenwerkingsverband vooral elkaars concurrenten zijn, is aanbodschaarste een gemeenschappelijk belang is. Dit leidt tot samenwerking waarbij de verdeling van bevoegdheden voor de buitenwereld onduidelijk is, zoals bij de vereniging OSVO in Amsterdam.³

Per saldo zien we tenminste vijf ongewenste effecten van deze praktijk:

- de samenwerking vertoont kenmerken van een kartel;
- de bescherming remt prikkels om onderwijskwaliteit te verbeteren;
- het onderwijsaanbod heeft moeite aan te sluiten bij veranderingen in de onderwijsvraag;
- de intentie van de wetgever dat het aanbod beter zou gaan aansluiten op de wensen van ouders en kinderen wordt hiermee niet gerealiseerd;
- kinderen zien hun vrijheid van onderwijskeuze belemmerd en beperkt.

Deze situatie leidt tot een in onze visie ongewenst gedrag van scholen. Enkele voorbeelden daar van zijn:

- het samenwerkingsverband van scholen tikte afzonderlijke leden op de vingers die niet wilden loten (en meer kinderen aannemen, waardoor niet lotende scholen minder gedwongen winkelnering zouden krijgen);
- een gymnasium huurde een marketingbureau in om meer inschrijvingen te krijgen met als gevolg meer uitgelote kinderen en een beter kwaliteitsimago;
- er zijn verscheidene gevallen van initiatieven voor nieuwe scholen (d.w.z. afsplitsingen van bestaande) die worden geblokkeerd door andere schoolbesturen die geen zin hebben in concurrentie in hun 'achtertuin', dit wringt met name als de bestaande scholen bekend staan als onaantrekkelijk,

¹ Zie ook: "Loten is lijden voor leerling, Tekort aan plaatsen op populaire middelbare scholen breidt zich uit", Frederiek Weeda, NRC, 12 maart 2011

² Het zogeheten Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO).

³ www.verenigingosvo.nl

moeite hebben om voldoende kinderen te trekken en sterk afhankelijk zijn van de gedwongen winkelnering die resulteert uit de lotingen.

- een scholengemeenschap lootte één leerling uit (deze school wilde blijkbaar heel graag behoren tot de scholen die mogen loten);
- meest recent heeft een scholengemeenschap voor HAVO/VWO aangekondigd geen kinderen meer te willen aannemen met een HAVO-advies omdat die te veel begeleiding zouden vergen.

Het effect van de kunstmatig geschapen krapte in Amsterdam is dat ieder jaar een kwart van alle kinderen moet loten, 400 tot 600 kinderen worden uitgeloot voor hun school van eerste keuze en kinderen na uitloting voor de school van eerste keuze ontdekken dat vrijwel alle scholen in de wijde omgeving van voldoende kwaliteit vol zijn en er dus voor hen geen vrijheid schoolkeuze meer bestaat.

1.2 Uitbreiding of vernieuwing van het onderwijsaanbod?

Nu zou de situatie beduidend minder schadelijk zijn als het mogelijk zou zijn geweest een of meer nieuwe scholen op te richten. Helaas echter is dat in Amsterdam en in de meeste andere dichtbevolkte gebieden niet mogelijk doordat de WVO eveneens voorschrijft dat binnen 10 km van een bestaande school niet een nieuwe kan worden gesticht van eenzelfde denominatie.⁴ Dit betekent dat in Amsterdam op dit ogenblik door ouders alleen nog een islamitische school voor voortgezet onderwijs kan worden gesticht, alle andere denominaties zijn voorzien. In Amsterdam betekent dit ook dat alle nieuwe scholen die de afgelopen tien jaar zijn gesticht in feite nevenvestigingen zijn van bestaande scholen, hetgeen vernieuwing en competitie om beter onderwijs geen goed doet. Afsplitsingen zijn echter onderhevig aan de goedkeuring door de andere schoolbesturen binnen het regionale samenwerkingsverband die daar wegens gebrek aan belang slechts zeer schoorvoetend aan toegeven. Initiatieven van ouders – zoals bijvoorbeeld in maart 2011 bepleit door de rector van het Amsterdamse 4^e Gymnasium in een ingezonden stuk in NRC – zijn wettelijk onmogelijk.⁵

Dit knelt eens te meer als we de ontwikkeling voor de nabije toekomst bekijken. Het Planbureau voor de Leefomgeving voorspelt de komende decennia een verdere bevolkingsgroei voor Amsterdam (en andere grootstedelijke regio's) die ertoe leidt dat

⁴ De precieze formulering van de WVO is iets ingewikkelder, maar een verbod is wel de praktische consequentie. Met dank aan een deskundige van OCW komen we tot de volgende samenvatting.

Om voor rijksbekostiging in aanmerking te komen, moet een school kunnen aantonen voldoende leerlingpotentieel te hebben binnen een straal van 10 km rondom zijn beoogde vestigingsplaats. Echter alle kinderen in een straal van 10 km rond een bestaande school van dezelfde denominatie mogen niet worden meegeteld. Hierdoor is het vrijwel onmogelijk om in de omgeving van een bestaande school, een school voor bekostiging in aanmerking te brengen van dezelfde soort en richting. De cirkels van 20 km doorsnee (de voedingsgebieden) overlappen immers grotendeels, zodat de vereiste stichtingsnorm niet gehaald kan worden.

⁵ H. Verhage, "Schoolbesturen houden uitbreiding gymnasia tegen", *NRC*, 19 maart 2011.

tot 2025 tenminste zes of misschien wel tien nieuwe scholen gesticht zullen moeten worden.⁶ De ervaringen van de afgelopen jaren geven – zoals hiervoor geschetst – aan dat het bestaande aanbod zich alleen onder massieve druk zal willen aanpassen aan deze ontwikkeling in de vraag.

1.3 Systeemaanpassing noodzakelijk

Het voorgaande brengt ons ertoe u te verzoeken de regels aan te passen. Zonder verandering van de regels zullen nog vele honderden kinderen elk jaar weer in een groeiend aantal Nederlandse steden geconfronteerd worden met onderwijs waar ze niet voor hebben gekozen of dat niet aansluit bij hun wensen. Dit leidt op allerlei manieren tot maatschappelijke schade:

- mindere motivatie en daardoor mindere schoolresultaten (en bij gevolg later lagere inkomsten en lagere belastingopbrengsten) bij kinderen die gedwongen naar een ongewenste school moeten;
- langere reistijden voor kinderen en daardoor minder leertijd (of speeltijd) voor kinderen;
- meer slachtoffers onder kinderen in het verkeer;
- inperking van het recht van vrije schoolkeuze van kinderen.

Wij denken dat dit voldoende reden is de wet op het voortgezet onderwijs aan te passen. We zullen hierna een voorstel formuleren hoe dit zou kunnen.

2 MOGELIJKE OPLOSSINGEN

Er zijn in beginsel twee wegen waarlangs de regelgeving kan worden veranderd opdat het onderwijsaanbod zich beter kan aanpassen aan ontwikkelingen in de behoefte. Ten eerste coördinatie. Ten tweede vrijheid van toetreding.

2.1 Coördinatie

De wetgever heeft in 2008 besloten de verantwoordelijkheid voor het onderwijsaanbod te delegeren aan de schoolbesturen. De gedachte dat de belanghebbenden gehoord zouden worden bij de formulering van het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO) blijkt in de praktijk een dode letter. In Amsterdam werd de gemeente wel in kennis gesteld van het RPO, de provincie was zich niet bewust van een verantwoordelijkheid (en heeft verder ook geen enkele rol voor zich opgeëist), ouders, kinderen of arbeidspartijen werden niet gehoord. Er is geen reden aan te nemen dat dit in andere plaatsen anders is geweest, daar de wettelijke vereisten op dit gebied vrijblijvend zijn en de Minister heeft medegedeeld geen toetsing van deze vereisten uit te voeren bij goedkeuring van het RPO, zodat dit onderdeel van het RPO ook niet voor bezwaar of beroep vastbaar is.

⁶ Zie: <http://www.regionalebevolkingsprognose.nl/>

Belangrijk is hierbij op te merken dat degenen die het meest belang hebben bij een passend aanbod aan voortgezet onderwijs – de kinderen op de *basisschool* – niet vertegenwoordigd zijn in de medezeggenschap van het *voortgezet* onderwijs. De medezeggenschap vertegenwoordigt louter die kinderen en hun ouders die al binnen zijn. Hun belang is soms zelfs letterlijk tegengesteld aan dat van kinderen die nog naar binnen willen: insiders willen een school soms graag klein en exclusief houden, daar waar de outsiders graag ook toegang zouden hebben tot een gewenste onderwijsvorm.

Wij zouden willen suggereren de mogelijkheid van een *scholenloods*, een partij die namens ouders en kinderen de schoolbesturen een aanwijzing kan geven voor het aanpassen van hun aanbod. De scholenloods zou jaarlijks kunnen rapporteren aan de gemeenteraad teneinde ook een democratische toets van zijn aanwijzingen in te bouwen. Op deze manier kunnen twee leemtes gevuld worden: ten eerste het ontbreken van de stem van ouders en leerlingen in het onderwijsaanbod en ten tweede een democratische verantwoording over het onderwijsaanbod. In de huidige situatie is de democratische stem alleen dan aanwezig als een wethouder bereid is huisvestingsgelden te gebruiken om zich met het aanbod te bemoeien (een situatie waar wij als ouders erg verheugd over waren, maar waar in uw kamer in maart 2010 kritische vragen over werden gesteld aan de toenmalige minister van OCW) of wanneer ouders van kinderen de stoute schoenen aantrekken en via de rechter vragen aan de scholen om over hun eigen belang heen te stappen en zich het lot van de kinderen aan te trekken.

2.2 Stichtingsvrijheid

Vrijere toetreding van nieuwe scholen is de tweede lijn die wij zien waarlangs de huidige weeffout in de WVO kan worden gerepareerd. Immers als ouders ruimte krijgen om zelf scholen te stichten dan heeft dat langs twee wegen effect op het aanbod van scholen. Ten eerste kunnen ouders bij een ontoereikend of niet passend aanbod zelf daadwerkelijk nieuw aanbod organiseren en zo een mismatch tussen vraag en aanbod voorkomen. Ten tweede zal het enkele bestaan van deze mogelijkheid zijn schaduw vooruit werpen en op die manier effect hebben op bestaande scholen. Zij zullen harder hun best doen de wensen van ouders en kinderen serieus te nemen en zo concurrerende initiatieven in hun ‘thuismarkt’ voor te zijn. Concreet zou dit kunnen door het schrappen van het 10 km criterium. Een ander vereiste lijkt te zijn dat bestaande scholen de regionale samenwerking niet kunnen gebruiken om nieuwe initiatieven te dwarsbomen. Een andere optie is om een speciale vrijheid te scheppen voor het geval ouders een school willen stichten.

3 ONZE VRAAG AAN U

We hopen dat het voorgaande de urgentie heeft duidelijk gemaakt van aanpassing van de WVO. We zijn graag bereid in een gesprek onze ervaringen en onze analyse nader toe te lichten.

Graag horen we van u welke wegen u ziet voor oplossing van de gerezen problemen en op welke termijn u deze in gang kan zetten.

Bij voorbaat dank voor uw moeite,

Vriendelijke groet,

Namens het bestuur van de stichting VSA
Krijn van Beek, voorzitter.

Cc de leden van de commissie

Cc minister van OCW

Cc wethouder Asscher