

Vergaderjaar 1993-1994 Nr. 295b

23 087

## **Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer verruiming van de mogelijkheid van nevenvestigingen**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 mei 1994

Ondergetekenden gaan in deze memorie in op de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen in het voorlopig verslag, en houden daarbij zoveel mogelijk de volgorde van dat verslag aan.

De leden van de CDA-fractie deelden mee, zich te kunnen vinden in dit wetsvoorstel, dat voor een deel de toezeggingen belichaamt die in de Eerste Kamer zijn gedaan bij de behandeling van het wetsvoorstel basisvorming.

Deze leden vroegen voorts, hoe zinvol de aanscherping van de aan het jaarverslag te stellen eisen is.

Ondergetekenden antwoorden hierop als volgt.

Bij amendement nr. 38 (Netelenbos, 17 mei 1991) op het wetsvoorstel basisvorming (Kamerstukken II 1990/91, 20 381) is de jaarverslagverplichting voor de scholen voor v.w.o., h.a.v.o., m.a.v.o. en v.b.o. in de WVO ingevoegd (artikel 24a). De achtergrond hiervan was dat de behoefte aan verantwoording naar buiten toe toeneemt nu de scholen steeds meer eigen beleidsruimte krijgt.

Met de nu voorliggende wetswijziging zijn de voorschriften met betrekking tot het jaarverslag aangescherpt, met de bedoeling de onderlinge vergelijkbaarheid van gegevens in jaarverslagen te vergroten. Met deze gegevens worden ouders in de gelegenheid gesteld, zich beter voor te bereiden op de schoolkeuze voor hun kinderen. Een ander effect is dat scholen zich meer bewust worden van hun prestaties in vergelijking met andere scholen dat zij op basis daarvan een kwaliteitsbeleid kunnen ontwikkelen.

De leden van de CDA-fractie, de leden van de fractie van de VVD en het lid van de GPV-fractie vroegen, mede vanwege de gebleken verwarring over de uitleg van dat artikel tijdens de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in de Tweede Kamer, om een nadere uiteenzetting omtrent artikel 11e, eerste en tweede lid, van de WVO en de voorgestelde wijzigingen daarin. De leden van de VVD-fractie verzochten bovendien, het oogmerk van de wijzigingen toe te lichten aan de hand van een aantal concrete, mogelijke voorbeelden.

Ondergetekenden merken ter zake het volgende op.

### **Artikel 11e, eerste lid, van de WVO**

Het eerste lid van artikel 11e geeft het bevoegd gezag van een school de bevoegdheid een leerling vrijstelling te verlenen voor een van de vakken van de basisvorming die zijn genoemd in artikel 11a, tweede lid, van de wet.

Bij de toepassing van deze vrijstellingsbevoegdheid moet aan een aantal vereisten en beperkingen worden voldaan:

- a. de vrijstelling wordt op individuele basis verleend, dus niet voor een groep van leerlingen;
- b. de vrijstelling heeft betrekking op één en dus niet op meer vakken;
- c. het bevoegd gezag moet eerst met de ouders van de betrokken leerling overleggen alvorens vrijstelling te kunnen verlenen;
- d. bij verlening van vrijstelling bepaalt het bevoegd gezag welk vervangend onderwijs voor dat vak moet worden gevolgd;
- e. de verleende vrijstelling moet door het bevoegd gezag aan de inspectie worden bericht, onder vermelding van de gronden waarop de vrijstelling berust.

Het bevoegd gezag is, zo volgt uit het eerste lid, niet gebonden aan voorschriften voor het vaststellen van de gevallen waarin de vrijstellingsbevoegdheid mag worden gebruikt. Het eerste lid bevat immers alleen procedureregels, geen onderwijsinhoudelijke criteria of onderwijskundige randvoorwaarden. Het bevoegd gezag bepaalt dus zelf, welk type leerling voor vrijstelling in aanmerking kan komen.

Samenvattend is de strekking van het eerste lid van artikel 11e van het bevoegd gezag zonder meer vrijstelling kan verlenen voor één vak. Dat gaat met een lichte procedure. Uitvoeringsvoorschriften zijn voorts niet voorzien.

### **Artikel 11e, tweede lid, van de WVO**

Anders dan het eerste lid kent het tweede lid een relatief zware vrijstellingsregeling. Een ander verschil is dat het tweede lid niet alleen vrijstellingen mogelijk maakt maar ook afwijkingen.

Afwijkingen zijn mogelijk van:

- a. de kerndoelen,
- b. de voorschriften, bedoeld in artikel 11a, tweede lid, van de WVO, en
- c. de voorschriften, bedoeld in artikel 22, derde lid, onderdelen a tot en met d, van de WVO.

Ad a: de kerndoelen hebben hun grondslag in artikel 11a, vierde lid, eerste volzin, van de WVO. Zij zijn neergelegd in het Besluit kerndoelen en adviesrentabel basisvorming 1993-1998, in werking getreden op 1 augustus 1993;

Ab b: de voorschriften, bedoeld in artikel 11a, tweede lid, van WVO, regelen welke vakken de basisvorming ten minste omvat (waarbij een eventuele vrijstelling op grond van het eerste lid van artikel 11e is vermeld als uitzondering op die plicht);

Ad c: de voorschriften, bedoeld in artikel 22, derde lid, onderdelen a tot en met d, van de WVO hebben betrekking op onderwerpen die zijn geregeld in het Inrichtingsbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. Het nu voorliggende wetsvoorstel expliciteert dat de verwijzing naar die onderdelen alleen betrekking heeft op de basisvorming.

Afwijkingen als bedoeld in de eerste volzin van artikel 11e, tweede lid, van de WVO kunnen worden toegestaan voor leerlingen die daarvoor «in aanmerking» komen. Een algemene maatregel van bestuur (het met ingang van 1 augustus 1993 in werking getreden Inrichtingsbesluit

v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o.) regelt in artikel 19 op welke wijze wordt vastgesteld welke leerlingen in aanmerking komen voor afwijkingen van de kerndoelen en van de hiervoor bedoelde voorschriften.

Afwijkingen kunnen worden toegestaan voor een of meer vakken. Afwijkingen kunnen daarbij ver en minder ver strekken. Houden zij een vrijstelling in, dan is vervolgens de tweede volzin van het tweede lid van toepassing. Die tweede volzin verplicht het bevoegd gezag ertoe om bij vrijstelling van een van de vakken van de basisvorming, te bepalen welk onderwijs in een ander vak van de basisvorming daarvoor in de plaats komt.

De kern van de gerezen interpretatievragen nu is: betekenen de woorden «vrijstelling van een van de vakken, genoemd in artikel 11a, tweede lid» dat een vrijstelling niet voor meer dan één vak gegeven kan worden?

Deze onduidelijkheid bleek zich voor te doen omdat artikel 11e, tweede lid eerste volzin, bepaalt dat de scholen voor een **of meer** vakken kunnen afwijken van onder meer de voorschriften, bedoeld in artikel 11a, tweede lid.

Ondergetekenden wijzen erop dat de nu al in artikel 11e geboden mogelijkheid tot afwijking van onder meer de voorschriften van artikel 11a, tweede lid, zoals gezegd ook de mogelijkheid van vrijstelling omvat en als uitvloeisel daarvan inhoudt dat zowel voor een enkel vak voor meer dan één vak vrijstelling gegeven kan worden. De tweede volzin van artikel 11e, tweede lid, is niet een zelfstandig werkend voorschrift dat naast de eerste volzin staat, maar een voorschrift dat een bepaalde wijze van toepassing van de eerste volzin veronderstelt en een aanvullend voorschrift bevat, zodat de woorden «een van de vakken» niet beperkend zijn. Die tweede volzin heeft, anders gezegd, slechts de bedoeling aan te geven dat in geval van een vrijstelling, **ander** onderwijs in de plaats treedt van het vak of de vakken van de basisvorming waarop de vrijstelling betrekking heeft, niet om te regelen om welk aantal vakken het kan gaan.

De voorgestelde wijziging van (onder meer) de tweede volzin van het tweede lid beoogt de complexiteit van het tweede lid te verminderen door te herhalen dat het ook bij de vrijstellingen om meer dan één vak kan gaan. Uit het vorenstaande moge blijken dat deze verduidelijking geen inhoudelijke strekking heeft maar alleen redactioneel van aard is.

Het afwijkingsbeleid op grond van het tweede lid moet overigens buitengewoon voorzichtig en nauwkeurig worden gevoerd. Alle schijn moet worden vermeden dat afwijkingen worden toegestaan op grond van instellingsspecifieke c.q. organisatorische argumenten, en niet in het belang van de leerling. Vandaar ook de nogal «strengere» procedure die in artikel 19 van het Inrichtingsbesluit is voorgeschreven voor de toepassing van de in artikel 11e, tweede lid, gegeven bevoegdheid. Ondergetekenden stellen nadrukkelijk: daarin wordt niets veranderd door de voorgestelde aanpassing van artikel 11e, tweede lid, WVO. Deze is immers slechts van redactionele aard.

Genoemd artikel 19 van het Inrichtingsbesluit v.w.o.-h.a.v.o.-m.a.v.o.-v.b.o. regelt een aantal onderwerpen:

a. het artikel typeert de leerlingen die voor afwijkingen in aanmerking kunnen komen als «leerlingen die naar het oordeel van het bevoegd gezag niet in staat zijn aan het eind van de basisvorming de kerndoelen te bereiken» (eerste lid);

b. het artikel verplicht het bevoegd gezag tot instelling van een commissie die adviseert, met inachtneming van de onder a genoemde typering, ten aanzien van welke leerlingen de afwijkingsbevoegdheid toepassing kan vinden (tweede lid);

c. het artikel regelt dat deze commissie ook (gemotiveerde) voorstellen doet ten aanzien van de aard van de toe te stane afwijkingen (derde lid);

d. het artikel schrijft voor, welke informatie de commissie in elk geval

bij haar oordeelsvorming moet betrekken (vierde lid);

e. het artikel verplicht het bevoegd gezag tot motivering van een eventueel van het advies van de commissie afwijkende beslissing (vijfde lid).

Voor het individueel v.b.o. is een dergelijk commissie-advies overigens niet vereist. Voor dat onderwijstype is namelijk al een adviescommissie geregeld (de zogenaamde toelatingscommissie).

De formulering van artikel 19 van het Inrichtingsbesluit sluit aan bij de systematiek van artikel 11e, tweede lid, van de WVO, in die zin dat artikel 19 steeds alleen spreekt van afwijkingen, omdat daaronder ook vrijstellingen zijn begrepen.

Wat de wijze van toepassing van artikel 11e betreft wordt nog aangekend dat de basisvorming nog maar net van start is gegaan (eerste leerjaar). Scholen zijn bezig met de implementatie van de basisvorming en kiezen er daarbij voor, de basisvorming zoveel mogelijk over de volle breedte voor alle leerlingen aan te bieden. De vrijstellingsregeling voor meer dan een vak wordt daarbij nog nauwelijks toegepast. Een voorbeeld van een dergelijke vrijstelling is het verlenen van vrijstelling voor de vakken *Duitse taal en Economie*, waarbij de vrijkomende ruimte wordt besteed aan de vakken *Techniek en Verzorging*.

Van de toepassing van artikel 11e geven de ondergetekenden verder nog de volgende voorbeelden:

1. Op een i.v.b.o.-school wordt een vrijstelling voor het vak *Duitse taal* verleend. De vrijkomende tijd wordt besteed aan de domeinen van het vak *Nederlandse taal* en het vak *Drama* waarin de communicatieve vaardigheden centraal staan.

2. Een vrijstelling wordt verleend voor een van de moderne vreemde talen, zodat extra onderwijs kan worden verzorgd in het vak *Nederlandse taal*. Het betreft in dit voorbeeld leerlingen met een andere moedertaal dan het Nederlands.

3. Aan een leerling van Marokkaanse afkomst wordt een vrijstelling voor het vak *Duitse taal* verleend. De vrijkomende ruimte wordt besteed aan het vak *Franse taal*, vanwege de herkomst van de leerling.

4. Aan een leerling van Marokkaanse afkomst wordt een vrijstelling voor het vak *Duitse taal* verleend. De vrijkomende ruimte wordt besteed aan het vak *Nederlandse taal*.

5. Een i.v.b.o.-leerling krijgt een vrijstelling voor het vak *Natuur- en scheikunde*. De vrijkomende ruimte wordt besteed aan het vak *Wiskunde*.

6. Een leerling krijgt wegens een handicap een vrijstelling voor het vak *Lichamelijke opvoeding*. De vrijkomende tijd zal worden gebruikt voor het vak *Wiskunde*.

Ondergetekenden hopen met het vorenstaande de strekking van de thans voorgestelde wijzigingen van artikel 11e helder te hebben kunnen maken.

Het lid van de GPV-fractie vroeg of door de feitelijke ontwikkeling van de schaalvergroting in Nederland in feite niet de ratio is weggevallen onder de voorwaarden die worden gesteld voor het in stand houden van nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs.

Ondergetekenden antwoorden hierop als volgt.

De feitelijke ontwikkeling van de schaalvergroting in het voortgezet onderwijs, zoals beschreven en geanalyseerd in het evaluatierapport «Scholengemeenschapsvorming in het voortgezet onderwijs» (Zoetermeer, november 1993), is het resultaat van een aantal fusiestimulerende maatregelen.

Eén van die maatregelen betreft de mogelijkheid van nevenvestiging, al

dan niet met spreidingsnoodzaak. De belangrijkste voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor het instandhouden van nevenvestigingen hebben betrekking op de samenstelling van de scholengemeenschap die de nevenvestiging in stand houdt en op de afstand van de hoofdvestiging en overig voortgezet onderwijs (in verband met de spreidingsnoodzaak). De toename van het aantal fusies en de samenstelling van de nieuw gevormde scholengemeenschappen zijn, zo blijkt uit het genoemde evaluatierapport, mede het resultaat van de mogelijkheid van nevenvestiging, en dus ook van de voorwaarden die daaraan gesteld worden. Dit proces is nog niet afgesloten. Het is dus geenszins zo dat vanwege de resultaten van het proces van scholengemeenschapsvorming de ratio van bepaalde voorwaarden is komen te vervallen.

Hetzelfde lid vroeg of het de minister in alle gevallen (met name waar niet aan de voorwaarden voor nevenvestigingsvorming is voldaan) mogelijk is, een school toe te staan een andere school te bestempelen als «dislokatie met instroom».

Ondergetekenden antwoorden dat bij de samenvoeging (fusie) van twee of meer scholen voor voortgezet onderwijs tot een nieuwe school of scholengemeenschap, de mogelijkheid van in stand houden van lokaties waar eerstejaars leerlingen kunnen instromen aan duidelijke richtlijnen is gebonden (zie de brochure «Scholengemeenschapsvorming in het kader van de basisvorming», Zoetermeer, juni 1993).

Naast de hoofdvestiging kan ook in toegekende nevenvestigingen een dergelijke instroom plaatsvinden. Dislokaties met instroom kunnen in stand worden gehouden door de in het Toetsingskader nevenvestigingen genoemde toepassing van de «dislokatievariant», dan wel wanneer een dislokatie die om huisvestingsredenen in stand wordt gehouden zich binnen 1 kilometer van de hoofdvestiging (of nevenvestiging met spreidingsnoodzaak) bevindt. In dat laatste geval wordt het effect op omliggende scholen immers geacht verwaarloosbaar te zijn.

Met de besturenorganisaties is overeengekomen dat hierop twee uitzonderingen mogelijk zijn. Op de eerste plaats wordt in voorkomende gevallen wel eens afgeweken van de 1-kilometergrens waar het een dislokatie ten behoeve van bij voorbeeld het internationale schakelklas (ISK)-onderwijs betreft.

In de tweede plaats wordt vanwege het procesmatige karakter van fusieprocessen wel eens een jaar respijt gegeven ten aanzien van de vereiste samenstelling van de scholengemeenschap. Een dislokatie met instroom wordt dan toegepast wanneer sprake is van een verdergaande fusie binnen één jaar die er toe leidt dat de dislokatie kan worden omgezet in een nevenvestiging.

Uit het bovenstaande blijkt dat de mogelijkheid van dislokatie met instroom aan voorwaarden gebonden is en daarmee ook niet in alle gevallen tot de mogelijkheid behoort.

Het lid van de GPV-fractie merkte verder nog op dat het wetsvoorstel de verplichtingen met betrekking tot het verslag aanscherpt. In scholen wordt nogal eens geklaagd dat de rijksoverheid weliswaar in een aantal gevallen terugtreedt, in de zin dat inhoudelijke voorschriften worden gegeven, maar dat daarvoor in de plaats wel de verplichting wordt gesteld om zelf met een plan, een verslag of een regeling te komen. Kan de minister een overzicht geven van jaarlijkse verplichtingen van deze aard die scholen voor voortgezet onderwijs momenteel hebben, zo vroeg dit lid.

Ondergetekenden merken het volgende op.

Naar huidig recht hebben de scholen op dit moment de volgende «verslagachtige» verplichtingen:

– vaststelling van een schoolwerkplan op grond van artikel 24 van de WVO;

- vaststelling van een jaarverslag op grond van artikel 24a van de WVO;
- vaststelling van een nascholingsplan op grond van artikel 39b van de WVO;
- vaststelling van een onderwijsvoorrangsplan om voor bekostiging van OVG-activiteiten in aanmerking te kunnen komen (artikel 102b WVO);
- vaststelling van een voortgangsrapportage VO/VSO, indien een school voor voortgezet onderwijs een samenwerkingsverband is aangegaan met een school voor voortgezet speciaal onderwijs en daarvoor faciliteiten krijgt (ministeriële regeling);
- vaststelling van een plan van inzet van cumi-faciliteiten, indien een school gebruik maakt van de cumi-regeling (ministeriële regeling);
- vaststelling van een onderhoudsprogramma voor gebouwen, terreinen en roerende zaken op grond van artikel 98 WVO.

Daarnaast kunnen op grond van lagere regelgeving nog verplichtingen van een dergelijke aard worden aangewezen.

In het Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing is met betrekking tot de bestaande plan- en verslagleggingsverplichtingen bij de gezamenlijke uitspraken in het kader van dit beraad van 22 maart 1994 afgesproken dat zorgvuldig zal worden overwogen welke van deze plan- en verslagverplichtingen in nieuwe kwaliteitsdocumenten kunnen opgaan dan wel vervallen (bijlage 4; Hoofdstuk 1 «Zorg voor kwaliteit»).

De voorgestelde aanvulling van artikel 24 van de WVO bevat onder meer de plicht voor de scholen, in hun jaarverslag ook cijfers betreffende bevordering en diplomering op te nemen. Het lid van de GPV-fractie informeerde of de minister het met dit lid eens is dat dergelijke gegevens op zichzelf weinig of niets zeggen over de kwaliteit van de school.

Ondergetekenden merken op dat de bedoeling van deze gegevens is dat ze, primair ten behoeve van ouders en leerlingen, een indicatie geven van de kwaliteit van het onderwijs. In samenhang met andere gegevens die de school kan leveren, bieden de gevraagde gegevens relevante informatie.

De ondergetekenden hopen hiermee de gemaakte opmerkingen en gestelde vragen voldoende te hebben beantwoord.

De Minister van Onderwijs en Wetenschappen,  
J. M. M. Ritzen

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,  
P. Bukman