

Postbus 75510, 1070 AM Amsterdam
Gustav Mahlerplein 2, 1082 MA Amsterdam
T +31(20)7953953 F +31(20)7953900
www.boekeldeneree.com

AANTEKENEN MET HANDTEKENING RETOUR
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Advocaat : mr. A.R. Klijn
Direct tel. : 020 795 32 93
Direct fax : 020 517 93 71
E-mail : anne-marie.klijn@boekeldeneree.com

Amsterdam : 29 maart 2011
Referentie : A.167916.01/756267/2

Inzake : Stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam

Uwe Excellentie,

Namens de stichting Stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam wend ik mij tot u ter zake van het navolgende.

Zoals u wellicht bekend is, streeft de Stichting Vrije Schoolkeuze Amsterdam naar een open en eerlijke toegankelijkheid voor het Amsterdamse voortgezet onderwijs voor alle Amsterdamse kinderen. Het gaat hier om al het voortgezet onderwijs op vmbo, havo en vwo niveau.

Simpel gezegd hebben de Amsterdamse scholen een capaciteitsprobleem gecreëerd waarbij zij de schade die daardoor ontstaat afwentelen op de leerlingen die zij uitloten. Het lijkt er vooralsnog op – gezien het Regionaal plan Onderwijsvoorzieningen voor de regio Amsterdam – dat de scholen niet van zins zijn dit (op korte termijn) op te lossen. In dat licht vraagt de Stichting om uw hulp.

In het voorjaar van 2010 hebben immers meer dan 2000 leerlingen moeten loten. Dat is ruim een kwart van alle kinderen die naar de middelbare school willen. In de eerste lotingsronde zijn 622 leerlingen uitgeloot. Zij konden een keuze maken uit een beperkte groep scholen waar nog plaats over was. Voor het eerst was in 2010 ook een tweede lotingsronde nodig waarin nog eens 43 kinderen werden uitgeloot. Mede door de geboortetoeename eind jaren '90 zullen ook in 2011 weer meer Amsterdamse kinderen dan het afgelopen jaar meedingen naar een plaats op de middelbare school.

Uitgeloot worden betekent meestal geen plek op een school van 2e of 3e keuze. Na de eerste lotingsronde zijn de meeste goede alternatieven immers ook vol. Uitgelote Amsterdamse kinderen worden gedwongen naar scholen te gaan waar ze niet voor hebben gekozen, die ver van huis liggen

en die soms ook niet de gewenste kwaliteit bieden. De afgelopen 2 jaar was er niet genoeg plek in Amsterdam op scholen met een voldoende van de onderwijsinspectie.

In 2011 wordt zelfs verwacht dat:

1. er bij HAVO sprake is van een absoluut capaciteitstekort van 420 plaatsen op scholen van voldoende kwaliteit, zelfs met een verschuiving van HAVO/VWO capaciteit naar HAVO capaciteit blijft er nog een absoluut tekort van 138 plaatsen;
2. er bij het VMBO G sprake is van een absoluut capaciteitstekort van 126 plaatsen van voldoende kwaliteit.

Zie daarvoor de brief die de Stichting hierover op 10 maart 2011 aan wethouder Asscher schreef (**bijlage 1**), de brief die het Breed Bestuurlijk Overleg PO Amsterdam aan het OSVO schreef (**bijlage 2**: 22 maart 2011), de brief die wethouder Asscher samen met de Stichting aan de schoolbesturen VO schreef (**bijlage 3**: brief 24 maart 2011). Ook de ingezonden brief van Hans Verhage (rector 4^e Gymnasium) in het NRC spreekt boekdelen (**bijlage 4**)

In dit verband heeft de Stichting (en haar rechtsvoorgangers) tot tweemaal toe de gemeente Amsterdam en ook de scholen voor het voortgezet onderwijs bij de civiele rechter gedaagd om tot een oplossing te komen.

Het eerste proces vond plaats in 2009 (**bijlage 5**: dagvaarding). In deze procedure is het niet tot een vonnis gekomen, maar tot individuele afspraken ten behoeve van de eisende ouders over hoe tot een oplossing voor het geconstateerde probleem te komen.

In 2010 echter bleek de vraag van de kinderen opnieuw omvangrijker dan het onderwijsaanbod en hebben de ouders een stichting opgericht en opnieuw geprocedeerd. Er vond opnieuw een kort geding plaats (**bijlage 6, 7 en 8**: dagvaarding, pleitnota Stichting en vonnis Rechtbank) waarbij het verzoek van de Stichting om een goede blijvende oplossing is afgewezen. De Rechtbank overwoog daartoe dat een recht van vrije schoolkeuze niet zou bestaan en dat als de Amsterdamse kinderen in Amsterdam voorrang zouden krijgen op de kinderen buiten Amsterdam, kinderen buiten Amsterdam nodeloos zouden worden benadeeld (hetgeen gezien het veelal buiten Amsterdam gehanteerde voorkeursbeleid (bijv. met postcode) een feitelijk onjuiste constatering was. Al met al, heeft ook die procedure dus niet geleid tot een oplossing voor het probleem.

Inmiddels echter is ook het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen vastgesteld - hierna: RPO - en door u bij besluit van 3 mei 2010 goedgekeurd. Dit Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen geldt voor 5 jaar, namelijk van 1 augustus 2010 tot en met 31 juli 2015.

Het RPO zou geacht mogen worden een plan te bevatten om in de onderwijsbehoefte te voorzien. De facto dient dit plan echter voornamelijk de belangen van de schoolbesturen die niet gelijk blijken te lopen met die van ouders en kinderen voor wie het onderwijsaanbod bedoeld is – zoals hierna wordt getoond.

Voor zover dit plan overigens voorziet in appellabele besluiten, was daar beroep tegen mogelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Uit de parlementaire geschiedenis is echter niet helemaal duidelijk op te maken welk onderdeel van de besluitvorming wel en niet appellabel is. Immers, het RPO is ingevoerd naar aanleiding van het commentaar van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad heeft (TK 2007-2008, 31 310 nr 3, blz 18) opgemerkt dat een (marginale) procedurele toets van een regionale

samenwerkingsovereenkomst door de minister ontbrak in de eerst opzet van de wetgeving. De Onderwijsraad achtte deze inhoudelijke toets van de minister nodig in verband met de principiële verantwoordelijkheid van de minister ten aanzien van de doelmatigheid, kwaliteit, keuzevrijheid en toegankelijkheid van het onderwijs. De raad achtte de gekozen systematiek waarbij zowel privaatrecht als publiekrecht van toepassing was te gecompliceerd. De raad achtte de burgerlijke rechter niet de aangewezen instantie om conflicten op planningsgebied op te lossen. De Minister heeft toen in de Memorie van Toelichting geantwoord dat de door de raad aangevoerde argumenten overtuigend waren en dat daarom artikel 72 van het wetsvoorstel was aangepast. In plaats van de privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomst trad het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen. Elk besluit van de Minister op een aanvraag gebaseerd op een RPO zou dan worden genomen na een openbare voorbereidingsprocedure met aansluitend beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak.

Dit zou kunnen leiden tot de conclusie, dat het gehele RPO een voor beroep vatbaar besluit is, gezien de vereiste bestuursrechtelijke toetsing. Echter, in de Nota naar aanleiding van het Verslag (TK, 2007-2008, 31 310 nr 6, blz 14) staat weer dat tegen het vastgesteld RPO geen bezwaar kan worden aangetekend omdat dit geen besluit in de zin van de Awb is maar een gemeente, kan wel formeel gezien bezwaar en beroep aantekenen tegen het besluit van de Minister omtrent bekostiging van een voorziening die is opgenomen in het RPO. Later staat er echter weer (bladzijde 15) dat (zowel volgens de huidige wet als volgens het wetsvoorstel) beroep openstaat op de bestuursrechter tegen besluiten van de minister omtrent stichting van scholen en **wijzigingen van het onderwijsaanbod**.

Wat hier ook van zij, het RPO voor de regio Amsterdam is onherroepelijk, voor zover dat mogelijk is.

In artikel 72 WVO staat dat in het RPO een gezamenlijk gedragen visie op het onderwijs en de regio dient te staan, waarin in elk geval tot uitdrukking wordt gebracht de

1. de omvang en begrenzing van de regio,
2. gegevens over het aanbod en gebruik voor onderwijsvoorzieningen,
3. een overzicht van de onderwijsvoorzieningen, die de bevoegde gezagsorganen binnen de periode van 5 jaar, voor bekostiging in aanmerking willen laten brengen en een prognose van het aantal leerlingen per vestiging.

Tevens dient de visie van de deelnemers aan het overleg op het bestaande en toekomstige onderwijsaanbod in relatie tot het vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt en de onderwijshuisvesting te worden beschreven.

Het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen regio Amsterdam (oktober 2009) bevat naar de mening van de Stichting een aantal gebreken/omissies op grond waarvan het plan niet goedgekeurd had mogen worden, dan wel aangevuld of herzien dient te worden.

Kort samengevat (zie ook uitgebreid hierna) is onder meer :

- (a) van verouderde gegevens uitgegaan;
- (b) ten onrechte als regio benoemd de gemeente Amsterdam terwijl er jaarlijks een instroom is van 1000 kinderen van buiten Amsterdam waarbij met de capaciteitsberekeningen geen rekening lijkt te zijn gehouden ;
- (c) geen overleg gevoerd met alle belanghebbenden;
- (d) geen regierol aanwezig geweest van de Provincie, mede in het kader van haar wettelijke taak voor voldoende openbaar onderwijs in de provincie;

- (e) een mager – nog op veel punten uit te werken - plan gepresenteerd dat voor 5 jaar geldt, dat geen recht doet aan de daarin geconstateerde problemen en ook nog de mededinging beperkt tussen de scholen door de goed presterende scholen qua capaciteit te bevriezen en de slecht presterende scholen, 3 jaar de gelegenheid te geven, een plan te maken om hun aanbod aantrekkelijker te maken, gedurende welke 3 jaar – vooropgesteld dat het lukt - de leerlingen met een capaciteitsprobleem worden geconfronteerd.

Uitgaande van de wetsgeschiedenis hoort de rol van Uwe Excellentie bij de goedkeuring van het RPO te zijn, dat de **zorg voor kwaliteit, toegankelijkheid, bereikbaarheid en doelmatigheid van het VO – stelsel wordt gewaarborgd en dat het onderwijsaanbod beter aansluit bij de wensen van leerlingen/ouders**, vervolgonderwijs en arbeidsmarkt (TK, 2007-2008 31 310 nr 3, bladzijde 1).

Ik verzoek u mij mede te delen hoe u zich - mede gezien het bovenstaande - van deze taak heeft gekweten bij goedkeuring van het RPO.

Naast u zelf, hebben echter ook de gemeente en provincie een wettelijk rol. Ook deze bestuursorganen zal de Stichting aanspreken op hun functioneren.

Verwacht mag namelijk worden dat de provincie bij het overleg over de regiovisie die hoort bij het opstellen van een RPO, de bereikbaarheid van het onderwijs nadrukkelijk aandacht zal geven en de samenwerkende bevoegde gezagsorganen daarover zal adviseren. De grondwettelijke taak bij vooral gemeente en provincie ligt daar waar dient te worden voorzien in voldoende openbaar onderwijs, met name waar de bereikbaarheid in het gedrang dreigt te komen (TK, 2007-2008, 31 310 nr 3 bladzijde 8). De provincie en de gemeente hebben bovendien een rol bij het waarborgen van de doelmatigheid. De provincie vervult die rol in het bijzonder door bij te dragen aan het ontstaan van een regiovisie. De gemeente draagt bij aan de regiovisie vanwege haar belangrijke rol op het gebied van de onderhuisvestingen samenhangend met bredere taken zoals het jeugdbeleid. Zij beziet kritisch de huisvestingsgevolgen van een RPO.

Mede in bovenvermeld kader diende dus de regionale samenwerkingsovereenkomst (het RPO) inhoudelijk te worden getoetst in verband met uw principiële verantwoordelijkheid ten aanzien van doelmatigheid, kwaliteit, keuzevrijheid en toegankelijkheid.

De Stichting heeft zich bij lezing van de wet en het RPO het volgende afgevraagd.

In 1.3 van het RPO staat dat voor het maken van het RPO zeer weinig tijd beschikbaar was en dat veel thema's niet voldoende zijn uitgewerkt noch geconcretiseerd. Het RPO wordt eigenlijk gezien als een begin en niet het einde van een proces. Het RPO geldt echter voor een duur van 5 jaar.

Er is daarbij geen enkele transparante wijze vermeld waarop het RPO kan worden aangevuld of herzien, als de gegevens toch anders blijken te zijn dan gedacht of als gegevens zijn vergeten, die wel noodzakelijk waren. Juist ook gezien het voorgaande had het RPO niet goedgekeurd kunnen worden.

Voorts is als regio door de VO-scholen gekozen: de gemeente Amsterdam. Echter, het probleem waarover de Stichting zich nu al jaren buigt, is dat zich ook leerlingen van buiten Amsterdam inschrijven op de VO-scholen (gemiddeld 1000 per jaar) waardoor er geloot moet worden omdat er te weinig capaciteit is. Aan die capaciteitsbehoefte wordt niet tegemoetgekomen in het RPO.

In punt 11 van het RPO is de visie op de capaciteit uiteengezet. Daar staat dat de laatste jaren de behoefte van ouders en leerlingen aan categorale vwo-scholen merkbaar toeneemt. Om recht te doen aan die verandering is de capaciteit in de laatste 10 jaar vergroot door 2 nieuwe gymnasia op te richten. Daardoor loopt echter de capaciteit van vwo afdelingen van 22 breder samengestelde scholen terug tot ruim 5000 leerlingen. Schoolbesturen van die scholengemeenschappen hebben uitgesproken actief werk te blijven maken van verdere profileringen kwaliteitsverbetering van hun vwo aanbod, zodat ouders en leerlingen een aansprekend aanbod wordt geboden. In die zin zou al een aantal initiatieven zijn genomen, waaronder een technasium, TweeTalig onderwijs en een Bèta-streaming. Of dit juist is en wat de gevolgen daarvan zijn in het licht van deze discussie, is niet helder.

Bevreemdend hierbij is dat er kennelijk vraag is naar categoriaal onderwijs, en dat de gezamenlijke scholen (vertegenwoordigd in het OSVO) die vraag niet accommoderen, geen overleg hebben met ouders en kinderen en dus ook geen idee hebben wat ouders of kinderen wensen en zich dus daar telkens door laten verrassen. Daarbij wordt de capaciteit ingeperkt omdat anders de brede scholengemeenschappen niet voldoende leerlingen kunnen krijgen. De vraag is of dit uit mededingingsrechtelijk optiek rechtmatig is. Momenteel doet de Stichting daar een onderzoek naar.

Daarnaast staat in punt 11 van het RPO dat onderzocht moet worden voor welke scholengemeenschappen behoud van een vwo afdeling niet langer mogelijk of wenselijk is, en ook welke alternatieven er zijn voor versterking van het havo en/of mavo aanbod. Logischer was het geweest, om dat onderzoek te doen voordat voor een periode van 5 jaar het aanbod op deze wijze wordt beperkt, terwijl de vraag naar een bepaalde kwaliteitschool anders is.

Voorts geldt dat in punt 11 van het RPO staat dat als voorlopige beperking van de capaciteit van categorale gymnasia (en overigens ook categorale vwo scholen), de schoolbesturen het voornemen hebben uitgesproken om de capaciteit van het totale onderwijsaanbod in de windrichtingen Centrum en Zuid in komende 3 jaar te beperken tot de huidige omvang.

Ook hier weer een capaciteitsbeperking, die niet goedgekeurd had mogen worden. Waarom wordt de capaciteit beperkt in gebieden Centrum en Zuid? Gezien de vraag is daar geen reden voor. Gezien de instroom van buiten de regio, beperkt dit de leerlingen binnen Amsterdam in hun opleidingsmogelijkheden.

Het voorgaande klemt te meer nu in het RPO is verwoord dat voorwaarde voor die beide beperkingen is dat de schoolbesturen van de andere scholen met de vwo-afdelingen in de komende 3 jaar voor een voldoende aantrekkelijk alternatief zorgen, zowel wat profilering als wat kwaliteit betreft. De komende 3 jaar lopen af op 1 augustus 2013. Het is de vraag hoe dit gemonitord en beoordeeld gaat worden, op transparante wijze. In ieder geval is duidelijk dat de leerlingen de dupe worden, terwijl het RPO juist vanuit de vraagzijde had dienen te worden opgesteld (art 72, lid 1 WVO).

Ook deze beperking in de aanbodkant had niet mogen worden goedgekeurd. Immers, wie houdt toezicht op deze afspraken? En wat moet er gebeuren met het overaanbod aan leerlingen in de tussenliggende 3 jaar?

Het voorgaande klemt te meer nu als derde uitgangspunt voor de regionale visie (blz 10 RPO) staat vermeld dat de schoolbesturen bereid zijn gezamenlijk concrete stappen te nemen en alle benodigde instrumenten te gebruiken om de leerlingen in Amsterdam onderwijs te bieden van een

gegarandeerde en verwachte kwaliteit. Dat nu wordt niet bereikt, door de onderhavige capaciteitsbeperkingen.

Daarbij komt dat in het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (bladzijde 9) de volgende feiten staan verwoord die op korte termijn oplossingen vereisen (maar waar geen oplossing voor is gegeven, in ieder geval niet de eerste 5 jaar):

- de groei van categoriaal vwo leidt tot toenemende druk op de 25 lycea en met name op de 14 lycea met zeer lage (minder dan 20) vwo aanmeldingen;
- daling van het deelname aan het VBO leidt tot een groot aantal scholen en scholengemeenschappen met (te) kleine sectoren en afdelingen waardoor de keuze- en doorstroommogelijkheden onder druk komen te staan;
- de dichtheid en aantrekkingskracht van het scholenbestand in Zuid en Centrum is zo groot, dat het voor de omliggende windrichtingen/regio's steeds lastiger wordt een compleet en evenwichtig onderwijsaanbod in stand te houden;
- al deze ontwikkelingen samen leiden tot een groot aantal scholen c.q. afdelingen met kleine afdelingen/schoolsoorten waardoor het voor de betrokken scholen steeds lastiger wordt de vereiste keuzemogelijkheid en kwaliteit in stand te houden.

Het is duidelijk wat het probleem is. De keuzen die in het RPO zijn gemaakt, zijn niet geweest om de actuele problemen op te lossen maar om dan maar de capaciteit te beperken tot de huidige omvang in plaats van aan de vraag van de ouders tegemoet te komen. De scholen lijken elkaar op een gemeenschappelijk belang gevonden te hebben en dat is niet het belang van de ouders of de kinderen.

Hoe dit nu op te lossen? De Stichting meent dat gezien het bovenstaande, er geen andere keus is dan alsnog de goedkeuring van het RPO in te trekken, dan wel de regio (OSVO) te dwingen een voldoende adequaat RPO in te dienen, waarin al deze problemen zijn uitgewerkt, in plaats van dat de problemen alleen zijn aangestipt en er geen oplossing wordt geboden, waardoor de leerlingen in de tussentijd de dupe zijn.

Zo zou bijvoorbeeld een oplossing kunnen zijn dat :

- er een gezamenlijk groei- en krimpscenario (flexibele schil van bijv. 25%) wordt bedacht in het RPO en een acceptatieverplichting. Scholen kunnen dan gezamenlijk gelden reserveren voor onverwachte groei, en daarmee de capaciteit tijdelijk verhogen. Hetzelfde geldt voor onverwachte krimp;
- er daarnaast een betere procedure komt, hoe die groei en krimp tijdig te kunnen signaleren en aan te pakken. De procedure die thans door de gemeente is vastgesteld (de zogenaamde kernprocedure) voldoet niet;
- Er een marktmeester komt;
- Er een sanctie komt op het weren van Amsterdamse kinderen op goed bereikbare scholen buiten de regio van het RPO (zoals bijv. in Amstelveen);
- Er een generiek verbod komt voor de ca 1000 leerlingen van buiten de regio van het PO om zich op 2 scholen in te schrijven;
- De gemeente Amsterdam haar zelf bepaalde regiofunctie loslaat danwel het RPO aanpast waarin de daadwerkelijke regio wordt meegenomen.
- Er een lotingsboete komt, enz.

Er zijn vermoedelijk nog meer oplossingen denkbaar zijn, maar om die te kunnen bereiken zal het RPO moeten worden opgebroken. Daarom moet het RPO alsnog worden afgekeurd.

De Stichting meent verder dat als de gemeente Amsterdam haar gewenste regiofunctie (buiten de regio van het RPO) wenst te handhaven, zij totdat de capaciteit op orde is, de situatie in balans dient te brengen. Dat houdt in dat Amsterdamse kinderen voorrang krijgen op Amsterdamse scholen waar nu leerlingen uit de regio, ook voorrang krijgen op hun eigen regionale school (**bijlage 9: overzicht telefonische enquête februari 2011 voorrangregeling regionale scholen;**).

Op grond van het voorgaande verzoekt de Stichting dan ook Uwe Excellentie binnen 4 weken na heden, (dat wil zeggen in dit geval uiterlijk 21 april 2011 gezien de feestdagen):

1. de vragen zoals in deze brief geformuleerd te beantwoorden waaronder de vraag op blz. 4, derde alinea;
2. alsnog te besluiten tot onthouding van goedkeuring van het RPO regio Amsterdam;
3. de gezamenlijke scholen (vertegenwoordigd in het OSVO) op te dragen vóór 1 juli 2011 te komen met een aangepast RPO, waarin bovenvermelde problemen zijn opgepakt en concrete oplossingen zijn voorgesteld, die met ingang van het nieuwe schooljaar 2011-2012 uitgevoerd kunnen worden, onder een transparante totstandkomings- en goedkeuringsprocedure, waarin alle belanghebbenden worden geraadpleegd, en de Provincie en de gemeente zich van hun wettelijke taak kunnen kwijten, waarbij in ieder geval moet worden bepaald dat de Amsterdamse kinderen voorrang krijgen op Amsterdamse scholen boven leerlingen van buiten de gemeente Amsterdam totdat het capaciteitsprobleem is opgelost.

Gezien artikel 72, lid 1 WVO is de Stichting – waarin vertegenwoordigd ouders van leerlingen in de regio – belanghebbend bij dit verzoek.

De Stichting begrijpt dat om tot een goede oplossing te komen, een samenwerking nodig zal zijn tussen het Ministerie, de gemeente, de provincie, het OSVO en de ouders en de kinderen. Daartoe schreef de Stichting de hierbij gevoegde brieven (**bijlage 10: brief gemeente; bijlage 11: brief provincie; bijlage 12: brief OSVO**).

Ook aan Uwe Excellentie wordt daarom om hulp gevraagd en de bereidheid te participeren in dit overleg. De Stichting stelt voor woensdag 13 april 2011 en woensdag 20 april 2011, woensdag 18 mei 2011 en 25 mei 2011 steeds van 9:00-12:00u bij elkaar te komen en in gezamenlijkheid oplossingen te ontwerpen en nodigt het ministerie graag uit aan dit overleg deel te nemen, teneinde vóór 1 juli 2011 concrete oplossingen te creëren voor het schooljaar 2011-2012, neer te leggen in een aangepast RPO.

Graag verneemt de Stichting hierop spoedig een antwoord, bij voorkeur binnen een week na verzending van deze brief.

Met gevoelens van de meeste hoogachting.

Hoogachtend,
Boekel De Nerée N.V.

Anne-Marie Klijn