

Vergaderjaar 2018–2019

35 050

Memorie van toelichting

Nr. 3

ALGEMENE TOELICHTING

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	4
1.1 Stichtingsprocedure in historische context	5
1.2 Leeswijzer	10
2. Probleemstelling	11
2.1 Prognosesystematiek doet weinig recht aan daadwerkelijke belangstelling	11
2.2 Alleen erkende richting bepaalt nu recht op bekostiging	13
2.3 Nu geen kwaliteitstoets voor nieuwe scholen	15
3. Doelstelling en uitgangspunten	16
3.1 Kwalitatief goede nieuwe scholen	16
3.2 Aansluiten bij de behoeften van ouders en leerlingen	16
3.3 Toekomstbestendig stelsel	17
3.4 Omgaan met een fluctuerende bevolkingsomvang	18
3.5 De grondwettelijke positie van openbaar onderwijs	19
4. Voorgestelde maatregelen en beoogde resultaten	20
4.1 Het wetsvoorstel in het kort: een nieuwe procedure om scholen te starten	20
4.2 De relatie van dit wetsvoorstel met het begrip richting uit artikel 23 Grondwet	21
4.3 Een stelsel met veerkracht	24
4.4 Mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor ouders, leerlingen en docenten	24
5. Reikwijdte	25
5.1 Openbaar en bijzonder basisonderwijs en voortgezet onderwijs	25
5.2 Geen betrekking op speciale scholen voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs	26
5.3 Wel betrekking op Caribisch Nederland	26
6. Aanvraag tot bekostiging	27
6.1 Huidige startprocedure basisonderwijs en voortgezet onderwijs	27
6.2 De voorgestelde aanvraagprocedure	28

6.3	Aantonen belangstelling	29
6.4	Waarborgen onderwijskwaliteit	36
6.5	Gesprek in de regio	45
6.6	Eisen aan de rechtspersoon	46
7.	Van aanvraag tot start	48
7.1	Procedure van besluitvorming	48
7.2	Aanvang bekostiging	50
7.3	Realiseren huisvesting	51
8.	Eerste jaren van de school	52
8.1	Volgroeiing	52
8.2	Toezicht op de onderwijskwaliteit van een nieuwe school	54
9.	Afwijken van de reguliere startprocedure	55
9.1	Verzelfstandiging van bestaande onderwijslocatie (basisonderwijs) en splitsing (voortgezet onderwijs)	55
9.2	Starten van een nevenvestiging in het voortgezet onderwijs	56
9.3	Starten openbare school vanuit garantiefunctie openbaar onderwijs	58
10.	Richtingbegrip op andere plaatsen in de wetgeving	58
10.1	Onderdelen van de wet die niet veranderen	59
10.2	Laatste school of laatste nevenvestiging van een richting	59
10.3	Bepalingen met betrekking tot «van kleur verschieten» en uitbreiden met een richting	60
10.4	Landelijk samenwerkingsverband naar richting	60
10.5	Fusietoets	61
10.6	Communicatie over richting in het voortgezet onderwijs	61
10.7	Experimenten mogen scholen van dezelfde richting niet bedreigen	61
11.	Evaluatie en monitoring	62
12.	Toepassing van het wetsvoorstel in Caribisch Nederland	63
13.	Relatie met andere wet- en regelgeving	64
13.1	Technisch onderhoud WVO	64
13.2	Verhouding tot lagere regelgeving	64
14.	Consultatie	64
14.1	Consultatie tijdens de uitwerking van het wetsvoorstel	64
14.2	Internetconsultatie	66
14.3	Consultatie NCOR	68
15.	Advies Onderwijsraad en advies VNG	72
15.1	Verhelder de betekenis van het begrip richting	72
15.2	Leg onderdelen van de startprocedure beter vast in wetgeving	73
15.3	Aandacht voor gevolgen voor het bestaande onderwijsaanbod	77
15.4	Verduidelijk de rol van de gemeente	78
16.	Uitvoeringsgevolgen	81
17.	Gegevensbescherming	81
17.1	Gegevensbescherming in de nieuwe procedure	82
17.2	Gegevensbescherming bij ouderverklaringen	84
17.3	Advies Autoriteit Persoonsgegevens	88
18.	Administratieve lasten	89
18.1	Initiatiefnemers nieuwe scholen (nieuwe en bestaande besturen)	89
18.2	Bestaande scholen en besturen (onder andere samenwerkingsverband en RPO)	90
18.3	Ouders en geïnteresseerden	90
19.	Financiële gevolgen	91

Samenvatting

Op basis van artikel 23 Grondwet staat het eenieder vrij om een school op te richten en deze naar eigen overtuiging in te richten. Deze vrijheid van onderwijs biedt ouders en leerlingen de mogelijkheid om een school te kiezen die past bij hun overtuiging. Tot dusver heeft dit geleid tot een pluriform scholenaanbod. Dat is een groot goed. Echter, de pluriformiteit staat onder druk door de huidige procedure voor de start van nieuwe scholen. Het is nu vrijwel onmogelijk geworden om een nieuwe school te starten. Daarom is er een nieuwe systematiek nodig die beter aansluit op de wensen van ouders en leerlingen en die meebeweegt met demografische ontwikkelingen. Dit wetsvoorstel moderniseert de startprocedure en versterkt de vrijheid van onderwijs. Om te voorkomen dat er scholen met onvoldoende kwaliteit starten, introduceert het wetsvoorstel tevens een kwaliteitstoets voor nieuwe scholen. Op deze manier zorgt het wetsvoorstel voor de randvoorwaarden voor een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod, dat aansluit bij de wensen van ouders en leerlingen.

Een school is een waardengemeenschap. Daarom willen ouders en leerlingen onderwijs dat past bij hun identiteit. De huidige stichtings-systematiek biedt ouders echter lang niet altijd een stem. Het systeem gaat namelijk uit van veronderstelde belangstelling voor scholen van erkende richtingen. Er wordt geen rekening gehouden met verschillen binnen een richting, met de inrichting van het onderwijs, noch met de daadwerkelijke belangstelling van ouders voor een specifieke school.

Daarom wijzigt dit wetsvoorstel de procedure voor het starten van nieuwe openbare en bijzondere scholen in het funderend onderwijs. Er wordt niet langer gewerkt met een berekening van de veronderstelde belangstelling voor een richting bij het besluit om een school voor bekostiging in aanmerking te laten komen. In plaats daarvan wordt de daadwerkelijke belangstelling gemeten onder ouders, op basis van de concrete invulling van de vrijheid van richting en inrichting door een nieuwe school. Zo kan accurater worden berekend of de school op korte en lange termijn in staat zal zijn voldoende leerlingen aan zich te binden. Een initiatief kan voor het meten van de belangstelling gebruik maken van ouderverklaringen of een marktonderzoek. Op basis van de resultaten die hieruit volgen en demografische gegevens wordt een prognose voor de lange termijn gemaakt.

Naast deze kwantitatieve maatstaf stelt de regering voor om het oordeel over de aanvraag van nieuwe school te baseren op de te verwachten onderwijskwaliteit. In de huidige systematiek speelt de te verwachten kwaliteit geen enkele rol bij het besluit om een school al dan niet te bekostigen. Artikel 23 Grondwet bevat naast de vrijheid van onderwijs ook de verantwoordelijkheid van de regering om zorg te dragen voor de onderwijskwaliteit. Aan die verantwoordelijkheid kan beter invulling worden gegeven als een kwaliteitstoets al deel uitmaakt van de startprocedure. Daarom zal een aanvraag tot het starten van een nieuwe school nog voor de start getoetst worden op deugdelijkheidseisen die inzicht geven in de te verwachten kwaliteit van de school.

Om het onderwijsaanbod bij nieuwe of veranderende overtuigingen van ouders en leerlingen te laten aansluiten, is het niet altijd nodig om een nieuwe school te starten. Initiatiefnemers worden verplicht de bestaande besturen rond hun beoogde vestigingsplaats uit te nodigen voor een gesprek. Dit gesprek kan als resultaat hebben dat bestaande scholen de wensen van ouders en leerlingen accommoderen, waarmee het stichten van een nieuwe school niet meer nodig is. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om het scholenbestand beter aan te laten sluiten op de wensen van ouders en leerlingen, niet om het aantal scholen te vergroten.

Voorgaande aanpassingen zorgen ervoor dat het begrip richting alleen daar waar het gaat om het stichten van een school geen directe rol meer speelt. Op andere plekken in de wet blijft de betekenis en bescherming van het begrip richting onveranderd. Hiermee verandert de positie van bestaande scholen en richtingen niet.

Met de voorgestelde maatregelen wordt de grondwettelijke vrijheid van onderwijs in de praktijk vergroot. De nieuwe systematiek brengt het stichten van scholen dichterbij ouders en leerlingen, biedt meer ruimte voor identiteit en pluriformiteit en stelt tegelijk strakkere kaders voor de kwaliteit.

1. Inleiding

Er is in Nederland in de praktijk weinig ruimte om een nieuwe school te beginnen. Dit heeft een aantal oorzaken. Allereerst moet voor de aanvraag van een nieuwe school met een prognosesystematiek worden aangetoond dat er voldoende belangstelling is. Deze prognose houdt echter geen rekening met de specifieke kenmerken van een school en veronderstelt de belangstelling van ouders op basis van het bestaande onderwijsaanbod.

Daarnaast kan een bijzondere school alleen gestart worden op basis van een zogenoemde erkende richting, zoals rooms-katholiek, protestants, algemeen bijzonder, reformatorisch, enzovoorts. De keuze voor een school wordt, naast de geloofs- of levensovertuiging van ouders en leerlingen, echter ook bepaald door andere kenmerken, zoals nabijheid, kwaliteit, onderwijsconcept en specifieke kenmerken. In de huidige systematiek houdt de prognose van de belangstelling geen rekening met de daadwerkelijke overwegingen van ouders en leerlingen om voor een school te kiezen. Als gevolg daarvan komen er nu geregeld scholen tot stand die niet op daadwerkelijke belangstelling kunnen rekenen. Ook verhindert deze systematiek de start van scholen waar juist wel voldoende belangstelling voor is. Ruimte voor nieuwe toetreders tot het scholenaanbod is er nauwelijks. Dit betekent dat het in de vorige eeuw gegroeide systeem onvoldoende mogelijkheden bevat om een school te starten die aansluit bij de wensen, overtuigingen en behoeften van ouders. Het onderwijsstelsel zit op slot en heeft onderhoud nodig.

Dit maakt het noodzakelijk om de procedure voor het starten van een school aan te passen en het besluit tot bekostiging te baseren op de daadwerkelijke belangstelling voor een school. De belangstelling wordt niet meer verondersteld, maar gemeten onder ouders. Ouders kunnen hierbij alle aspecten meewegen die zij belangrijk vinden in een school: de geloofs- of levensovertuiging, het onderwijsconcept of specifieke kenmerken. Een school kan nog steeds starten op grond van een geloofs- of levensovertuiging, maar er komt ook meer ruimte voor het starten van een school op grond van een onderwijsconcept. Dit leidt ertoe dat er meer

mogelijkheden komen voor verschillende soorten initiatieven om een school te starten, ook voor initiatieven met een erkende richting.

Voor een evenwichtig en doelmatig systeem is het daarnaast nodig om de verwachte onderwijskwaliteit onderdeel te maken van de startprocedure. Nu is er geen enkele toets op kwaliteit bij de besluitvorming over het bekostigen van een nieuwe school. Daarom introduceert dit wetsvoorstel in de nieuwe startprocedure een beoordeling van de te verwachten kwaliteit van de nieuwe school. Deze toets draagt bij aan een doelmatig systeem waarbij nieuwe scholen tot stand komen die tegemoetkomen aan daadwerkelijke belangstelling én kunnen voldoen aan de normen voor onderwijskwaliteit.

Door het meten van daadwerkelijke belangstelling en het toetsen van de kwaliteit van nieuwe initiatieven wordt een stelsel beoogd van kwalitatief goede scholen die aansluiten bij de wensen van ouders en leerlingen. Deze aanpassingen aan de procedure voor het starten van nieuwe bijzondere en openbare scholen vergroten de vrijheid van onderwijs ten opzichte van het huidige systeem van op richting gebaseerde prognoses.

1.1 Stichtingsprocedure in historische context

Voor onderstaande beschrijving van de historie van de stichtingsprocedure is onder andere gebruik gemaakt van het rapport *Vrijheid van Stichting* uit 2011 dat geschreven is door P.W.A. Huisman, M.T.A.B. Laemers, D. Mentink en P.J.J. Zoontjens.¹

De vrijheid van onderwijs is opgenomen in artikel 23 van de Grondwet. Deze dateert uit 1848. Over het begrip richting staat in artikel 23, vijfde lid: *De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.*

Onder de eerste Lager-onderwijswet uit 1920 wordt de belangstelling voor het starten van een school bepaald op grond van verklaringen van ouders dat zij hun kinderen naar die school zullen sturen. De gemeenten controleren die verklaringen op hun juistheid. Zij hoeft geen onderzoek in te stellen naar datgene wat de ondertekenende ouders bindt. Bij een voldoende aantal potentiële leerlingen dient stichting plaats te vinden. Richting wordt dus als open begrip gehanteerd.

Er wordt een groot aantal bijzondere scholen opgericht, maar de economische omstandigheden zijn slecht. Daardoor ziet de overheid zich al in 1923 genoodzaakt om beperkingen aan te brengen in de belangstellingsmeting. In de jaren daarna wordt, eveneens om financiële redenen, het begrip richting ingeperkt. In het kader van leerlingenvervoer wordt in 1933 bepaald dat het bij een richting moet gaan om een geestelijke stroming die zichtbaar is in het maatschappelijke leven. De richting wordt in de loop der jaren het uitgangspunt van de planning van het bijzonder onderwijs, zowel bij stichting als bij opheffing van scholen. In het voortgezet onderwijs gebeurt dat vanaf 1968 bij de inwerkingtreding van de Mammoetwet en in het basisonderwijs vanaf 1985 met de inwerkingtreding van de Wet op het basisonderwijs. Bij het begrip wordt in die tijd door de regering de nadere eis gesteld dat een richting een godsdienst of levensbeschouwing is die «doorwerkt op alle terreinen des levens».

¹ Huisman, Laemers, Mentink, Zoontjens (2011), *Vrijheid van stichting*, Rotterdam, Amsterdam, Schoonhoven, Tilburg.

Begin jaren negentig volgt, opnieuw vanuit bezuinigingsoverwegingen, wetgeving rondom toerusting en bereikbaarheid. Deze wet heeft als doel om schaalvergroting in het onderwijs te bewerkstelligen. Als belangrijkste maatregel wordt het benodigde aantal leerlingen voor stichting opgehoogd en afhankelijk gemaakt van de leerlingdichtheid in de gemeente. Tegelijkertijd worden verschillende uitzonderingsmogelijkheden in het leven geroepen om scholen ook onder de norm in stand te kunnen houden.

Voor wat betreft de belangstellingsmeting wordt expliciet opgenomen dat de regering niet kiest voor het herinvoeren van belangstellingsmeting door middel van een ouderverklaring vanwege de bezwaren voor de uitvoering.²

Bij deze introductie van stichtingsnormen (en instandhoudingsnormen) leeft bij enkele fracties van de Tweede Kamer de vrees dat de voorkeur van ouders niet altijd goed zou aansluiten bij het feitelijke scholenaanbod. Daarom wordt er een motie van De Cloe (PvdA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Versnel-Schmitz (D66) en Willems (GroenLinks) in de Tweede Kamer aangenomen bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel «Toerusting en bereikbaarheid», die als volgt luidt:

«De Kamer, gehoord de beraadslaging; van oordeel, dat de voorkeur van ouders niet altijd goed aansluit bij het feitelijke scholenaanbod; verzoekt de regering in 1994 een voorstel aan de Kamer voor te leggen dat aanpassing van het scholenbestand aan veranderende voorkeuren mogelijk maakt, en gaat over tot de orde van de dag.»³

Ter uitvoering van deze motie wordt een tijdelijke commissie ingesteld (Commissie Aanpassing Scholenbestand) die in juni 1994 het rapport «De school voor de samenleving» uitbrengt.⁴ Parallel daaraan stellen de confessionele koepelorganisaties Nederlandse Katholieke Scholenraad (NKS) en Nederlandse Protestants-Christelijke Scholenraad (NPCS) een eigen adviescommissie in, de «Commissie Kuiper», die in het zelfde jaar naar buiten komt met haar advies «Scholenbestand en maatschappelijke pluriformiteit».⁵

Op een landelijke conferentie over deze adviezen wordt gesproken over de vraag of er sprake is van een problematische discrepantie tussen het scholenaanbod en de voorkeur van ouders. Daar werd blijkens het conferentieverslag geconcludeerd dat deze discrepantie op dat moment niet als problematisch wordt ervaren, maar dat de huidige oplossingen die in het veld voor de discrepantie worden gekozen, op den duur fricties zullen opleveren tussen enerzijds overheid en koepelorganisaties, en anderzijds scholen en ouders.

In vervolg hierop vraagt de regering de Onderwijsraad om advies. In de adviesaanvraag schrijft zij dat uit de conferentie is gebleken dat de mate van discrepantie geen eenduidig, objectief gegeven is. De voorkeuren van ouders zijn niet altijd even sterk of scherp wat betreft het richtingsaspect en de mate waarin individuele scholen hun richting waar maken, kan sterk verschillen. Een andere kwestie is of een waargenomen discrepantie als

² Kamerstukken II 1993/94 23 070, nr. 3.

³ Kamerstukken II 1993/94 23 070, nr. 29.

⁴ Commissie Aanpassing Scholenbestand (1994), *De school voor de samenleving. Vernieuwingen in de relatie tussen maatschappelijke ontwikkelingen en scholenbestand basisonderwijs*, Nijmegen.

⁵ Nederlands Katholieke Schoolraad (1994), *Scholenbestand en maatschappelijke pluriformiteit*, Den Haag.

problematisch wordt gewaardeerd. Volgens de adviesaanvraag leeft bij de meeste deelnemers aan de conferentie de opvatting dat er ten minste in een aantal concrete situaties sprake is van een problematische discrepantie tussen scholenbestand en voorkeuren van ouders. De Onderwijsraad wordt gevraagd om advies uit te brengen over (onder meer) de haalbaarheid van de herinvoering van de systematiek van richtingvrije schoolplanning en daarbij zo concreet mogelijk aan te geven hoe een implementatie hiervan eruit zou kunnen zien.

De Onderwijsraad brengt vervolgens in 1996 het advies «Richtingvrij en richtingbepalend» uit. Volgens de Onderwijsraad is richtingvrije planning aan te merken «als een authentieke uitwerking van de bedoelingen van de grondwetgever en vloeit (zij) voort uit de vrijheid van onderwijs zoals die oorspronkelijk is bedoeld. Dat wil zeggen: het is aan het bijzonder onderwijs zelf om zijn grondslag nader in te vullen; de overheid heeft daar geen bemoeienis mee.»

Wat betreft de uitwerking bepleit de Onderwijsraad de (her)invoering van een systeem van schriftelijke verklaringen van ouders van potentiële leerlingen dat hun kinderen een bepaalde school zullen bezoeken. Dat systeem moet voor invoering wel op zijn uitvoeringsconsequenties worden onderzocht. Voor nieuwe wijken stelt de raad een directe meting via (steekproefsgewijze) enquêtering als alternatief voor ouderverklaringen voor.

De eerste reactie van de kant van de regering is de beleidsnotitie *De identiteit van de school in een pluriforme samenleving*, die op 9 december 1996 aan de Tweede Kamer werd aangeboden.⁶ De hoofdlijn in deze notitie was dat richtingvrije planning in beginsel maximale mogelijkheden zou bieden om de identiteit van de school – door schoolstichting, maar vooral ook door verandering van de kleur van bestaande scholen – af te stemmen op de voorkeuren van ouders en daarmee tegemoet kwam aan de motie-De Cloe. De regering stelt in de notitie voor om in het basis- en voortgezet onderwijs richtingvrije planning in te voeren. In een dergelijke systematiek speelt richting geen rol meer in de besluitvorming over de vraag of een bijzondere school voor bekostiging door het Rijk in aanmerking komt. Omdat lange termijn prognoses in een richtingvrije planningssystematiek niet meer mogelijk zijn, stelt het kabinet conform het advies van de Onderwijsraad voor om de stichting van nieuwe scholen voortaan te baseren op ouderverklaringen.

Dit voorstel wordt gunstig ontvangen in het veld en in de Tweede Kamer. Niettemin voorziet men wel problemen in de uitvoering bij de omslag van een op richting gebaseerd systeem naar een richtingvrij systeem van stichting en opheffing van scholen. De Kamer geeft dan ook de voorkeur aan zorgvuldigheid boven snelheid.⁷

In de beleidsnotitie «Naar een flexibeler scholenbestand» uit 2000 concludeert de regering dat het vigerende systeem van planning minder rigide is gebleken dan men aanvankelijk bij het aannemen van de Kamermotie De Cloe cs. veronderstelde. Daarom ziet de regering geen dringende noodzaak om het systeem van planning en instandhouding aan te passen. Om de gesignaleerde discrepanties op te lossen wordt voorgesteld om een aanvullende, afzonderlijke mogelijkheid te scheppen voor de stichting van scholen zonder dat daarvoor een toets van de overheid aan het richtingbegrip noodzakelijk is.

⁶ Kamerstukken II 1996/97 25 167, nr. 1.

⁷ Kamerstukken II 1996/97 25 167, nr. 2.

In voorgenoemde beleidsnotitie wordt richtingvrije planning – ook in nieuwbouwwijken – gerealiseerd via ouderverklaringen. Om oneigenlijk gebruik te voorkomen en om zeker te zijn van de levensvatbaarheid van de school worden voor het basis- en voortgezet onderwijs vier voorwaarden gesteld aan de stichting van een school door middel van ouderverklaringen:

- de geldende stichtingsnormen blijven van toepassing;
- de ouderverklaringen worden ondertekend ten overstaan van de ambtenaar van de burgerlijke stand van de gemeente waar de school wordt gevestigd;
- ouderverklaringen gelden maximaal 12 maanden;
- voor de stichting moet een waarborgsom worden gestort.

Gegeven de techniek van schoolstichting wordt voor het basisonderwijs een tweetal aanvullende voorwaarden gesteld voor scholen die via ouderverklaringen zijn gesticht:

- als binnen vijf jaar niet aan de stichtingsnorm wordt voldaan wordt de bijzondere school niet meer bekostigd en de openbare school opgeheven;
- er kan geen gebruik worden gemaakt van de wettelijke ontheffingen op grond van het begrip richting, zoals de lagere instandhoudingsnormen voor de laatste school van de richting. Ook kan geen gebruik worden gemaakt van instandhouding op basis van de gemiddelde schoolgrootte of het vormen van een nevenvestiging.

Bij «grote» nieuwbouwwijken kan volgens het voorstel niet met ouderverklaringen worden gewerkt, maar moet wel zoveel mogelijk recht worden gedaan aan de voorkeuren van ouders. Dat betekent dat in de prognose voor de planning van basisscholen niet hoeft te worden uitgegaan van de reguliere, gemeentelijke belangstellingspercentages. Er kan bijvoorbeeld worden uitgegaan van de belangstellingspercentages van een deel van de gemeente die een betere weergave was van de te verwachten situatie in de nieuwbouwwijk. Ook kan van een vergelijkbare nieuwbouwwijk in een andere gemeente worden uitgegaan.

De Onderwijsraad wordt ook gevraagd te adviseren op deze beleidsnotitie. Hij ziet het voorstel als een aanpassing van het planningssysteem «in die zin dat initiatiefnemers, ook als die behoren tot de gevestigde richtingen of het openbaar onderwijs, bij schoolstichting een volwaardige keuzevrijheid hebben tussen het prognosesysteem gebaseerd op indirecte meting (eventueel aangevuld met het instrument van de verlangde onderwijsenquête) en het systeem van ouderverklaringen.»⁸

Deze notitie wordt uitgewerkt in een wetsvoorstel. Op dit wetsvoorstel brengt de Raad van State een kritisch advies uit.⁹ De vier hoofdpunten zijn:

1. De wetgever moet zich goed beraden over de gevolgen die een systeem van richtingvrije planning voor de verhouding tussen overheid en instellingen met zich mee zou brengen (angst voor ongewenste richtingen);
2. De Raad van State twijfelt aan de noodzaak van het wetsvoorstel aangezien de gepercipieerde discrepantie tussen het denominatieve aanbod en de vraag van ouders blijkens onderzoek niet erg groot was;
3. De Raad van State heeft twijfels over de betrouwbaarheid van de ouderverklaringen;

⁸ Onderwijsraad (2000), *Over de beleidsnotitie «Naar een flexibeler scholenbestand»*, Den Haag.

⁹ Advies van 12 april 2002, W05.01.0643/III, bijvoegsel Staatscourant 14 december 2004, nr. 241.

4. En tot slot is er twijfel over belangstellingsmeting in «grote» nieuwbouwwijken met het oog op toekomstige vergrijzing van de wijk.

Naar aanleiding van dat advies besluit de regering dat deze ingrijpende aanvulling van de stichtingssystematiek (op grond van ouderverklaringen) te forse uitvoeringslasten en nadelen met zich mee zou brengen. Het wetsvoorstel wordt niet ingediend.

Eind 2010 rijzen er vragen of de gangbare interpretatie van het begrip richting recht doet aan de variëteit aan opvattingen in de huidige samenleving. De Onderwijsraad geeft in datzelfde jaar aan dat de planningssystematiek van scholen op grenzen stuit. Zo constateert de Onderwijsraad dat de roep van ouders om bij de stichting van nieuwe scholen aandacht te besteden aan de uitwerking van pedagogische opvattingen, aan kracht lijkt te winnen. Dat gaat echter om opvattingen die volgens het huidige recht niet tot het begrip richting kunnen worden gerekend.¹⁰

Deze ontwikkelingen vormen aanleiding voor het verzoek van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: OCW) in 2011 aan hoogleraren onderwijsrecht Huisman, Laemers, Mentink en Zoontjens om te adviseren hoe binnen het bestaande richtingbegrip omgegaan kan worden met pedagogisch-didactische concepten. Zij adviseren over te gaan tot een systeem van richtingvrije planning waarbij aandacht moet zijn voor maatschappelijke integriteit, kwaliteit en continuïteit van de op te richten instelling en haar activiteiten.¹¹

Ook de Onderwijsraad pleit in zijn advies *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief* (2013) ervoor om de mogelijkheden om scholen te starten te verruimen.¹² De raad constateert dat maatschappelijke verschuivingen nauwelijks waarneembaar zijn in het scholenaanbod. De raad pleit ervoor dat een nieuwe school kan worden gesticht als voldoende ouders belangstelling hebben voor die school, zonder dat daarbij de religieuze of levensbeschouwelijke denominatie van de school van doorslaggevende invloed is.

Tevens adviseert de raad om nieuwe bepalingen in de wet op te nemen, aan de hand waarvan de verwachte kwaliteit van scholen kan worden getoetst, nog voordat zij in aanmerking komen voor bekostiging. De basisgedachte van artikel 23 is nog altijd actueel volgens de raad, namelijk de combinatie van de «aanhoudende zorg van de overheid voor het onderwijs» enerzijds en de worteling van het onderwijs in de samenleving door het recht van ouders om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het onderwijs van hun kinderen anderzijds.¹³ Om deze waarden te behouden is volgens de raad op onderdelen wijziging van de wetgeving noodzakelijk. De regering heeft zich bij dit advies aangesloten en in een notaoverleg op 29 september 2014 heeft de Tweede Kamer ook haar steun uitgesproken.¹⁴

¹⁰ Onderwijsraad (2010), *Boeddhisme als richting*, Den Haag.

¹¹ Huisman, Laemers, Mentink, Zoontjens (2011), *Vrijheid van stichting*, Rotterdam, Amsterdam, Schoonhoven, Tilburg.

¹² Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag; Onderwijsraad (1996), *Richtingvrij en richtingbepalend*, Den Haag.

¹³ Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag.

¹⁴ *Kamerstukken II 2012/13 33 400 VIII*, nr. 164; *Kamerstukken II 2014/15 31 135*, nr. 48.

De uitwerking van het onderhavige voorstel is mede tot stand gekomen op basis van een onderzoek dat in 2015 is uitgevoerd naar de mogelijke effecten van wijzigingen in het systeem voor het starten van bekostigde scholen op keuzevrijheid, doelmatigheid en innovatie. Het onderzoeksrapport uit 2015 bevat verschillende sets van maatregelen om tot een andere stichtingssystematiek te komen.¹⁵ Deze zijn mede gebaseerd op onderzoek naar systemen voor het starten van scholen in het buitenland. De sets aan maatregelen die de onderzoekers presenteren variëren van een systematiek met maximale waarborgen voor kwaliteit, maar weinig ruimte voor vernieuwing, tot een systematiek met maximale ruimte voor nieuwe scholen – en daarmee optimaal meebewegen met veranderende onderwijswensen van ouders – maar tegelijkertijd ook grotere gevolgen voor bestaande scholen.

Op basis van het onderzoek is gekozen voor een scenario waarin er een goede balans bestaat tussen ruimte voor nieuwe scholen, versterking van de vrijheid van onderwijs, waarborgen voor de kwaliteit van het onderwijs en waarborgen voor stabiliteit van het onderwijsaanbod. Dit scenario is beschreven in de uitwerkingsbrief *Meer ruimte voor nieuwe scholen: naar een moderne interpretatie van artikel 23 van 2 juli 2015*.¹⁶

In het regeerakkoord 2017–2021 «Vertrouwen in de toekomst»¹⁷ hebben de fracties van de partijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie afgesproken dat de vrijheid van onderwijs wordt vergroot en dat het stichten van scholen op basis van de belangstelling van ouders en leerlingen wordt vergemakkelijkt, ook als zij niet behoren tot een bestaande richting. Daarbij worden de plannen van nieuwe scholen voortaan vooraf getoetst op wettelijke deugdelijkheidseisen.

1.2 Leeswijzer

In dit algemene deel van de memorie van toelichting wordt allereerst in hoofdstuk 2 het probleem geschetst. Dit wordt gevolgd door de doelstelling en de voorgestelde maatregelen en beoogde resultaten in de hoofdstukken 3 en 4. Hoofdstuk 5 beschrijft de reikwijdte van het wetsvoorstel en bevat tevens informatie die nuttig is voor de leesbaarheid van de verdere hoofdstukken. Zo betreft dit wetsvoorstel het «in aanmerking brengen voor bekostiging» van zowel openbare als bijzondere scholen. Voor de leesbaarheid wordt in plaats van deze term het woord «starten» gebruikt in deze memorie van toelichting.

De hoofdstukken 6 tot en met 8 volgen alle stappen die een nieuwe school doorloopt in chronologische volgorde, van het indienen van een aanvraag tot enkele jaren na de start van de nieuwe school. Hoofdstuk 9 bevat de procedure voor situaties waarin een school wordt gestart volgens een afwijkende procedure. Hoofdstuk 10 gaat in op de vraag hoe wordt omgegaan met het richtingbegrip op andere plaatsen in de wet- en regelgeving. Hoofdstuk 11 omschrijft de geplande monitoring en de hoofdstukken 12 en 13 bevatten de toepassing van dit wetsvoorstel in Caribisch Nederland en de relatie tussen dit wetsvoorstel en andere wet- en regelgeving.

¹⁵ Klein, Waslander, Hooge, Imandt, Bisschop (2015), *Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning*, Tilburg, Eindhoven. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2014/15 31 135, nr. 53.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2017/18 34 700 nr. 34.

In de hoofdstukken 14 en 15 worden de resultaten van verschillende fases van consultatie en advies beschreven. Dit wordt gevolgd door hoofdstukken over de bescherming van persoonsgegevens, de administratieve lasten, de financiële gevolgen en de beoogde inwerkingtreding.

Voorheen werd dit onderwerp ook wel aangeduid als «richtingvrije planning». Dit is een verwarrende term, omdat een school in de nieuwe systematiek immers nog steeds een richting kan hebben. Ook kunnen ouders hun belangstelling voor een school van een bepaalde richting kenbaar maken. Het richtingbegrip speelt alleen voor het besluit over de start van een school geen doorslaggevende rol meer.

2. Probleemstelling

Er is in de praktijk weinig ruimte om gebruik te maken van de vrijheid tot het starten van een bekostigde school. Het huidige stelsel schiet op de volgende manieren tekort.

2.1 Prognosesystematiek doet weinig recht aan daadwerkelijke belangstelling

De wijze waarop in de huidige situatie de belangstelling voor een nieuwe school wordt bepaald, sluit niet aan bij de daadwerkelijke belangstelling van ouders en leerlingen voor het onderwijs. Hieronder worden de huidige systematiek en de tekortkomingen daarvan beschreven.

Huidige systematiek

Het richtingbegrip wordt in de huidige wetgeving toegepast om te toetsen of er voldoende belangstelling verondersteld kan worden voor een nieuwe school. Zoals dit ook nader uitgelegd is in paragraaf 6.1, is dit het geval voor beide methodes die er nu zijn om belangstelling aan te tonen: de indirecte en de directe meting.

Bij de indirecte meting wordt voor de start van een basisschool een prognose opgesteld voor de belangstelling voor een richting die gebaseerd is op de bestaande verdeling van scholen van een bepaalde richting in de betreffende gemeente of een vergelijkbare gemeente. Het openbaar onderwijs wordt in de prognosesystematiek op dezelfde manier behandeld als een richting.

De veronderstelde belangstelling voor een nieuwe school van een bepaalde richting in het voortgezet onderwijs gaat in belangrijke mate uit van de belangstelling voor de gevraagde richting in het basisonderwijs in de gemeente(n) van het voedingsgebied van de nieuwe school.

Bij de directe meting wordt een enquête afgenomen waarin wordt gevraagd naar de belangstelling voor onderwijs van een bepaalde richting. Bij de start van een nieuwe school wordt dus niet gekeken naar de belangstelling voor die specifieke school. Er wordt enkel gekeken naar de belangstelling voor de richting waar de school toe behoort.

Van de huidige directe meting is slechts beperkt gebruikgemaakt. De laatste jaren is er een lichte stijging in het gebruik van de directe meting, maar omdat de scholen die op basis hiervan zijn gestart nog niet hebben kunnen volgroeien, is de voorspellende waarde van de directe meting nog niet vast te stellen.

Veronderstelde belangstelling

De huidige methode van belangstellingsmeting door middel van een directe of indirecte meting is slechts beperkt betrouwbaar. In het basisonderwijs hebben van de tussen 2005 en 2012 gestichte scholen slechts 54 van de 137 de stichtingsnorm gehaald. In slechts 39 procent van de gevallen werd dus correct voorspeld dat een initiatief de stichtingsnorm ging behalen. In het voortgezet onderwijs is een dergelijk percentage lastiger te berekenen omdat er maar weinig scholen gesticht worden. Het voortgezet onderwijs kent met name veel nieuwe BRIN-nummers door fusies en splitsingen van bestaande scholen. Zo ontstaan er met name nieuwe nevenvestigingen (enkele tientallen per jaar). Van de dertien sinds 1995 nieuw gestichte scholen in het voortgezet onderwijs zijn er vier gesloten of gefuseerd om opheffing te voorkomen.

De veronderstelde belangstelling voor een richting kan dus sterk verschillen van de daadwerkelijke belangstelling voor een school. Een praktijkvoorbeeld hiervan betreft een aantal evangelische basisscholen. Op basis van de huidige prognosesystematiek konden deze scholen voor deze richting voldoende leerlingpotentieel aantonen en dus starten. In de praktijk trok geen van deze scholen voldoende leerlingen om de stichtingsnorm te behalen en waren er grote problemen met de kwaliteit. Voor de doelmatige besteding van onderwijsmiddelen is het niet wenselijk dat er scholen starten waar geen belangstelling voor is en die niet levensvatbaar zijn.

Veronderstelling dat alle scholen binnen een richting gelijk zijn

De wetgeving gaat er vanuit dat alle scholen van dezelfde richting gelijk zijn. Dit is in de praktijk niet het geval. Als er in een gemeente bijvoorbeeld al een algemeen-bijzondere school is die Daltononderwijs biedt, is het vanwege de wetgeving lastig om een algemeen-bijzondere school te starten voor Montessorionderwijs. Hoewel deze scholen in onderwijskundige zin verschillend zijn en andere ouders en leerlingen aantrekken, worden ze als gelijk gezien, omdat ze behoren tot dezelfde richting. Zo is het in Eindhoven niet mogelijk om een algemeen bijzonder Montessori-vwo te starten, omdat er in de regio al een algemeen bijzonder Jenaplan-vwo en Dalton-vwo aanwezig is. Volgens het huidige systeem behoren deze concepten tot dezelfde richting en zijn ze dus aan elkaar gelijk.

Dit probleem speelt zich niet alleen af binnen de categorie algemeen-bijzonder. Zo bestaat er in Tilburg een ouderinitiatief om een rooms-katholieke school te starten. Deze ouders zijn ontevreden met de uitwerking van de rooms-katholieke grondslag op de bestaande rooms-katholieke scholen. Maar omdat alle rooms-katholieke scholen als gelijk worden gezien, kan de school niet van start. De invulling die deze ouders aan deze richting willen geven maakt dat zij niet tevreden zijn met het bestaande aanbod, maar dat wordt in het huidige systeem niet meegenomen in het besluit tot bekostiging. Uit de prognose volgt namelijk dat er volledig is voldaan aan de behoefte naar onderwijs op rooms-katholieke grondslag.

Veronderstelling dat belangstelling voor verschillende richtingen hetzelfde blijft

De prognosesystematiek leidt de belangstelling voor een richting af uit de bestaande verdeling van scholen van een bepaalde richting. Dit is een prognosemethode, die alleen toepasbaar is indien de belangstelling voor alle richtingen gelijk zou blijven door de tijd heen. Verschuivingen in de

belangstelling van ouders werken slechts beperkt door in de prognosesystematiek. Wanneer vrijwel alle basisscholen in een gemeente van een bepaalde richting zijn, is er volgens de huidige prognose vooral behoefte aan die richting, ook wanneer de praktijk anders is geworden. Het is daarom volgens de huidige wetgeving erg moeilijk om in deze gemeente een basisschool van een andere richting te starten, ook als er wel belangstelling voor is. En zonder basisschool van een bepaalde richting, is het binnen dezelfde systematiek ook vrijwel onmogelijk om een school voor voortgezet onderwijs van die richting te starten.

Behoud bestaande aanbod

Het systeem voor het starten van een nieuwe school heeft een consoliderende werking. Door de manier waarop de belangstelling voor een nieuwe school wordt vastgesteld, wordt de historisch gegroeide verdeling van scholen voor de verschillende richtingen langdurig in stand gehouden. Voor nieuwe toetreders die niet bij een van deze richtingen horen en voor scholen die een andere invulling van een bestaande richting wensen, is er nu bijna geen ruimte.

In het voortgezet onderwijs bestaat er wet- en regelgeving die deze consoliderende werking verder versterkt. Zo kunnen bestaande schoolbesturen binnen een regio afspraken maken over het starten van nevenvestigingen. Dit zorgt voor een regionale dekking waarbij bestaande besturen afspraken kunnen maken over hun onderwijslocaties. Op deze manier zijn van 2009 tot en met 2015 jaarlijks gemiddeld vijftien nieuwe nevenvestigingen tot stand gekomen. Een nadeel hiervan kan zijn dat het aanbod onvoldoende aansluit bij de wensen van leerlingen en ouders, omdat deze wensen niet noodzakelijk meewegen bij de totstandkoming van de nevenvestigingen.

Onvoldoende mogelijkheden voor variëteit

De Onderwijsraad signaleert een gebrek aan structurele mogelijkheden voor variëteit in het onderwijsstelsel. De raad benadrukt het belang van variëteit in het stelsel om veerkrachtig te kunnen omgaan met maatschappelijke verandering. «Als scholen bijvoorbeeld vrij zijn in hun keuze voor een pedagogisch concept en er een grote verscheidenheid tussen scholen bestaat op dat punt, kan binnen het stelsel een snel verschuivende vraag van ouders relatief snel worden opgevangen. Sommige scholen zullen meer leerlingen krijgen, andere juist minder. Als de verschuivende vraag van ouders zich doorzet, kunnen minder populaire scholen besluiten volgens een ander pedagogisch concept te gaan werken. Ze kunnen daarbij dan voortbouwen op de expertise die al op andere scholen is opgedaan.» De raad benadrukt daarnaast: «Meer variëteit in het onderwijsaanbod maakt het mogelijk om in de praktijk ervaring op te doen met verschillende oplossingen voor ervaren knelpunten en zo expertise op te bouwen. [...] Op basis van deze ervaring en expertise kunnen (elementen van) succesvolle varianten – voor verschillende groepen leerlingen en studenten en in verschillende situaties – zich verspreiden. Op die wijze kunnen wijzigingen meer gaandeweg, meer bottom-up en meer op basis van ervaring worden doorgevoerd.»¹⁸

2.2 Alleen erkende richting bepaalt nu recht op bekostiging

Volgens de huidige systematiek kan een school alleen door het Rijk worden bekostigd wanneer de school behoort tot een erkende richting. Op basis van criteria uit de jurisprudentie is duidelijk welke godsdienstige of

¹⁸ Onderwijsraad (2014), *Een onderwijsstelsel met veerkracht*, Den Haag: p. 15–16.

levensbeschouwelijke grondslagen zijn erkend als richting. Het gaat om algemeen bijzonder, antroposofisch, evangelische broedergemeente, evangelisch, gereformeerd vrijgemaakt, hindoe algemeen, hindoe janmavadisch, hindoe karmavadisch, humanistisch, islamitisch liberaal, islamitisch orthodox, joods, protestants christelijk, reformatorisch en rooms-katholiek.

Op grond van de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet, hebben ouders en leerlingen recht op onderwijs dat past bij hun overtuigingen. Daaruit volgt dat de criteria waarop de start van een nieuwe school wordt beoordeeld, moeten blijven aansluiten bij deze overtuigingen. Deze overtuigingen kunnen veranderen.¹⁹ De samenleving is pluriformer geworden. Dat is terug te zien in de schoolkeuze van ouders. De keuze voor een school wordt, naast de geloofs- of levensovertuiging van ouders en leerlingen, ook bepaald door andere kenmerken, zoals nabijheid, kwaliteit, onderwijsconcept en specifieke kenmerken.²⁰

Het feit dat alleen richting bepalend is in de beoordeling of een school kan starten, komt niet langer overeen met de ontwikkeling die de Nederlandse samenleving heeft doorgemaakt. Zoals het Nederlands Centrum voor Onderwijsrecht (hierna: NCOR) schrijft in het advies «Vrijheid van stichting»: «Uitgangspunt is dat een stelsel van bekostigd onderwijs dat voor twee derde bestaat uit een privaatrechtelijk georganiseerd aanbod dat uitsluitend is gebaseerd op religieuze of levensbeschouwelijke denominatie, terwijl denominatie maar voor beperkte delen van de bevolking een prioritaire keuzefactor is, idealiter niet kan aansluiten bij de behoeften van de mensen. Verandering is dus gewenst».²¹

In de praktijk leidt de huidige systematiek tot verschillende voorbeelden waarin het scholenaanbod niet aansluit op de wensen van ouders en leerlingen.

Er zijn groepen ouders die hun kinderen het liefste naar een school sturen met een bepaalde geloofsovertuiging of levensbeschouwing. Ondanks de vrijheid van onderwijs lukt het hen niet altijd om een school op te richten. Elke nieuwe richting moet namelijk volgens bepaalde criteria getoetst worden aan de «zichtbare verankering» in het maatschappelijk leven. Hierdoor is het bijvoorbeeld nu niet mogelijk om een boeddhistische of koptische school te starten, terwijl een hindoeïstische school wel kan starten.²²

Uit de systematiek volgt dat een erkende richting noodzakelijk is om een bijzondere school te starten. Er zijn echter scholen die hun richting strategisch gebruiken en niet uitdragen. In de praktijk blijkt dat er scholen zijn die starten op basis van een bepaalde richting of een combinatie van richtingen, louter omdat die richting of combinatie van richtingen voldoende rekenkundig potentieel heeft in een bepaald gebied. In die gevallen raakt de betekenis van onderwijs op basis van een geloofs- of levensovertuiging uitgehold.

¹⁹ Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag; CBS (2015) *Religieuze betrokkenheid van bevolkingsgroepen 2010–2014*, Den Haag.

²⁰ Allen, Bijlsma, Borghans, Poulissen (2016), *Schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het primair onderwijs en Schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het voortgezet onderwijs*, Maastricht.

²¹ Huisman, Laemers, Mentink, Zoontjens (2011), *Vrijheid van stichting*. Rotterdam, Amsterdam, Schoonhoven, Tilburg.

²² Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag.

De richting algemeen-bijzonder is de enige erkende richting die niet religieus of levensbeschouwelijk is. Tot deze richting behoren in de praktijk vooral scholen die zijn gebaseerd op een pedagogisch of onderwijskundig concept, zoals Montessori, Dalton en Jenaplan. Deze categorie valt onder het richtingbegrip vanwege de bewust gekozen privaatrechtelijke beheersstructuur.²³ Dat betekent dat scholen zonder religieuze of levensbeschouwelijke grondslag in principe alleen als bijzondere bekostigde school kunnen starten als binnen de categorie algemeen bijzonder voldoende leerlingpotentieel kan worden aangetoond. Als gevolg hiervan kan er dus bijvoorbeeld geen algemeen bijzondere Daltonschool worden gesticht wanneer er ook een algemeen bijzondere Jenaplanschool aanwezig is. Beide worden immers door de systematiek als gelijk behandeld.

2.3 Nu geen kwaliteitstoets voor nieuwe scholen

Als een school volgens de prognosesystematiek voldoet aan de stichtingsnorm op basis van een erkende richting, dan wordt de school voor bekostiging in aanmerking gebracht. Er vindt in de huidige situatie geen toetsing van de kwaliteit plaats in de besluitvorming over bekostiging van nieuwe scholen. Er wordt nu alleen kort voor de start aan het bevoegd gezag gevraagd om aan te tonen dat de nieuwe school voldoet aan de eisen op het gebied van bekwaamheid van personeel en onderwijstijd.²⁴ Ook wanneer de school hier niet aan voldoet, mag de school van start gaan, al komt de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) dan wel sneller op bezoek. Daarnaast kan een nieuwe school niet op basis van zeer slechte kwaliteit gesloten worden. Vanuit het oogpunt van kwaliteit kan een school immers alleen gesloten worden indien er sprake is van onvoldoende leerresultaten. De inspectie beoordeelt de leerresultaten ten minste op basis van de eindopbrengsten van drie achtereenvolgende jaren. Het duurt jaren voordat een nieuwe school eindopbrengsten heeft die beoordeeld kunnen worden. In de praktijk betekent dit dat kwalitatief slechte nieuwe scholen kunnen starten en lang kunnen voortbestaan, terwijl leerlingen en hun ouders recht hebben op onderwijs van goede kwaliteit.

De vrijheid van onderwijs die wordt gegarandeerd in artikel 23 van de Grondwet mag geen vrijbrief zijn voor nieuwe scholen om kwalitatief slecht onderwijs te geven. Volgens datzelfde grondwetsartikel is onderwijs immers ook voorwerp van aanhoudende zorg van de regering. Het vijfde en zesde lid van artikel 23 Grondwet verplichten de overheid om toe te zien op de kwaliteit van het onderwijs door eisen te stellen aan de deugdelijkheid van bekostigde scholen. Dit geldt des te meer nu de waarde die aan goed onderwijs gehecht wordt door de samenleving als geheel en dus ook door ouders, enorm is toegenomen. De Onderwijsraad geeft in zijn advies over artikel 23 Grondwet aan dat gezien dit belang een kwaliteitstoets voorafgaand aan het besluit tot bekostiging proportioneel is.²⁵ De raad denkt daarbij aan een toets naar de verwachte kwaliteit op grond van een zekere set deugdelijkheidseisen zoals de aanwezigheid van gediplomeerd personeel, de voorbereiding van een schoolplan en afdoende inzicht in de beoogde «governance». Tot op heden bestaat deze mogelijkheid niet.

²³ NCOR, Laemers, Philipsen, Zoontjens (2016), *Het concept-wetsvoorstel «Meer ruimte voor nieuwe scholen» in het licht van artikel 23 Grondwet*, Amsterdam, Rotterdam, Tilburg.

²⁴ Artikel 11 a Wet op het onderwijstoezicht.

²⁵ Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag.

3. Doelstelling en uitgangspunten

Met de voorgestelde maatregelen wordt beoogd de vrijheid van onderwijs in de praktijk van de startprocedure te vergroten. In de nieuwe systematiek krijgt de belangstelling van ouders en leerlingen een grotere invloed bij de besluitvorming over het starten van nieuwe scholen. Op die manier worden schoolinitiatieven dichter bij ouders en leerlingen gebracht en ontstaat er meer ruimte voor identiteit en pluriformiteit in het onderwijsaanbod. Daarnaast heeft het wetsvoorstel tot doel om een kwaliteitstoets te introduceren voor de start van een nieuwe school.

Hiertoe worden maatregelen voorgesteld die het mogelijk maken dat kwalitatief goede scholen die aantoonbaar op belangstelling van ouders en leerlingen kunnen rekenen, ook daadwerkelijk van start kunnen gaan. Het wetsvoorstel wil hiermee bijdragen aan een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod, dat aansluit bij de wensen van leerlingen en ouders.

Bij het formuleren van de oplossingen gelden de onderstaande uitgangspunten.

3.1 Kwalitatief goede nieuwe scholen

Een systeem met ruimte voor initiatief moet altijd gepaard gaan met verantwoording en kwaliteitseisen. Dit zorgt ervoor dat deze ruimte daadwerkelijk wordt gebruikt om leerlingen goed onderwijs te geven. Bij de vormgeving van dit wetsvoorstel is daarom gezocht naar de juiste balans tussen enerzijds meer ruimte en anderzijds goede waarborgen voor kwaliteit. De voorgestelde maatregelen kunnen er bijvoorbeeld toe leiden dat nieuwe scholen sneller worden gesloten als de kwaliteit van het gegeven onderwijs onvoldoende is.

3.2 Aansluiten bij de behoeften van ouders en leerlingen

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is dat ouders en leerlingen recht hebben op onderwijs dat past bij hun identiteit. Zij moeten daarom een duidelijke stem hebben in de totstandkoming van het onderwijsaanbod in hun omgeving. De wensen van ouders en leerlingen moeten worden meegenomen bij het stichten van scholen, zodat de vrijheid van onderwijs weerklinkt in de praktijk van de stichtingssystematiek.

Op plekken waar ouders en leerlingen volledig tevreden zijn met het huidige onderwijsaanbod, is het niet aannemelijk dat onderhavig voorstel grote invloed zal hebben op het aanbod. Op plekken waar ouders (meer) ontevreden zijn, ligt het allereerst voor de hand dat bestaande scholen luisteren naar de wensen van ouders en leerlingen om het bestaande onderwijsaanbod zo mogelijk beter te laten aansluiten. Als dat niet tot een bevredigend aanbod leidt, biedt de voorgestelde systematiek meer mogelijkheden voor nieuwe initiatieven om een school te starten dan de huidige systematiek dat doet.

Dit uitgangspunt is een grote verbetering ten opzichte van de huidige systematiek voor het starten van scholen. De huidige systematiek brengt namelijk met zich mee dat ouders en leerlingen zich niet per definitie hebben kunnen uitspreken over het door hen gewenste onderwijsaanbod. Dat verandert met de voorgestelde startprocedure, waarin de belangstelling van ouders en leerlingen voor het specifieke initiatief een doorslaggevende factor wordt. Op die manier zal de tevredenheid van ouders verder kunnen groeien, omdat er meer betrokkenheid is bij de

totstandkoming van een nieuwe school, dan wel een bewustere keuze gemaakt wordt voor een bestaande school.

In opdracht van het Ministerie van OCW heeft het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) de schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs onderzocht.²⁶ TNS NIPO heeft in dezelfde periode de tevredenheid van ouders en leerlingen met de school van hun keuze onderzocht.²⁷ Beide onderzoeken tonen aan dat godsdienst en levensbeschouwing relevante factoren zijn bij de schoolkeuze van leerlingen en ouders. Beide onderzoeken laten ook zien dat een veelheid aan factoren en motieven tegenwoordig een rol speelt bij de schoolkeuze van leerlingen en ouders. Hieruit volgt dat het niet gerechtvaardigd is dat bij het starten van een nieuwe school de veronderstelde belangstelling voor de richting van de school het enige criterium is voor het besluit om de school te bekostigen. Beide onderzoeken bevestigen het belang om via dit wetsvoorstel verder te werken aan een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod in de regio, dat aansluit bij de wensen van leerlingen en ouders.

3.3 Toekomstbestendig stelsel

Het is essentieel om te kijken naar het stelsel in zijn totaliteit. Alle regels ten aanzien van het starten van nieuwe scholen hangen onderling sterk samen en kunnen niet als afzonderlijke elementen worden aangepast. De verschillende wijzigingen in de startprocedure, die in dit wetsvoorstel worden voorgesteld, zijn dan ook in nauwe onderlinge samenhang bekeken met andere beleidsaanpassingen (zie hoofdstuk 13).

Ook wordt er rekening gehouden met de effecten van de voorgestelde wijzigingen in de startprocedure op de positie van alle betrokken partijen en op de levensvatbaarheid van de school. Uitgangspunt daarbij is dat de voorgestelde startprocedure geen grote nieuwe problemen oproept. Hoewel er nooit een garantie gegeven kan worden voor het uitblijven van een complicatie, is in de navolgende hoofdstukken per wijziging uiteengezet wat de verwachte uitwerking is van de wijziging. De beoogde, beredeneerde en uitgebreid met het onderwijsveld besproken voordelen van het voorgestelde nieuwe systeem wegen op tegen de altijd aanwezige risico's van het introduceren van een nieuw systeem.²⁸

Verder is het van belang dat de wijzigingen zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel kunnen voorspellen of een nieuwe school levensvatbaar zal zijn. De verwachting is dat de voorgestelde startprocedure waarin zowel daadwerkelijke belangstelling als verwachte kwaliteit een voorwaarde is, een betere voorspelling geeft van de levensvatbaarheid van een nieuwe school dan het huidige systeem. De nieuwe procedure zal, zo is de verwachting, er dan ook aan bijdragen dat de scholen die starten ook daadwerkelijk succesvol kunnen zijn.

Voorts is van groot belang dat de wijzigingen in dit wetsvoorstel bijdragen aan een veerkrachtig stelsel dat flexibel kan omgaan met fluctuaties in de bevolkingsomvang. Het wetsvoorstel moet zowel toepasbaar zijn in tijden van leerlingengroei als leerlingendaling. De nieuwe startprocedure houdt

²⁶ Allen, Bijlsma, Borghans, Poulissen (2016), *Schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het primair onderwijs en Schoolkeuzemotieven van ouders en leerlingen in het voortgezet onderwijs*, Maastricht. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl.

²⁷ TNS NIPO (2016), *Tevredenheid scholenaanbod primair en voortgezet onderwijs*.

²⁸ Zie paragraaf 14.1 voor een beschrijving van de consultatie van het onderwijsveld.

hier rekening mee, onder andere door de incorporatie van de demografische gegevens in de prognose van de verwachte belangstelling.

Tegelijkertijd is het creëren van een gelijk speelveld voor bestaande besturen, bestaande scholen en nieuwe initiatieven een belangrijk oogmerk. Met een gelijk speelveld hebben zij allemaal dezelfde mogelijkheden om in te spelen op veranderingen in de samenleving en om vorm te geven aan de vrijheid van onderwijs. Aan dit uitgangspunt wordt invulling gegeven door onder andere de eisen voor de verschillende partijen die een nieuwe school willen starten, gelijk te stellen.

Het wetsvoorstel schept meer mogelijkheden voor zowel nieuwe initiatieven, als bestaande scholen en besturen. Ook bestaande scholen en besturen kunnen volgens de voorgestelde systematiek een nieuwe school of nevenvestiging starten op basis van aantoonbare belangstelling. De doelstelling van het voorliggende wetsvoorstel is vooral om eraan bij te dragen dat het aanbod zich daadwerkelijk voldoende kan aanpassen aan de veranderende vraag, niet om het aantal scholen te vergroten. Om aan een veranderende vraag te voldoen zal niet in alle gevallen een nieuwe school gestart hoeven worden. Het is ook aan de bestaande scholen en besturen om zich te blijven aanpassen aan bijvoorbeeld de demografische ontwikkelingen en de veranderende wensen van ouders en leerlingen. Dit wordt op verschillende manieren gemonitord na inwerkingtreding van het wetsvoorstel (zie voor een toelichting hierop hoofdstuk 11).

Gezien de consoliderende werking van het huidige systeem, is het noodzakelijk om een nieuwe procedure te ontwikkelen. Dit komt ook naar voren uit het onderzoek van Klein c.s., waaruit blijkt dat beperkte wijzigingen van het systeem voor het starten van scholen niet tot de gewenste dynamiek zullen leiden.²⁹

3.4 Omgaan met een fluctuerende bevolkingsomvang

De vrijheid van onderwijs geldt overal in Nederland, dus ook in gebieden met leerlingendaling. Op alle plekken in het land moeten ouders en leerlingen kunnen kiezen voor onderwijs dat bij hen past. Het doel van het wetsvoorstel is een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod in de regio, dat aansluit bij de wensen van leerlingen en ouders. Dit doel geldt voor stabiele gebieden en groeigebieden, maar ook voor gebieden met leerlingendaling.

Een nieuwe partij heeft gevolgen voor de samenwerking tussen schoolbesturen. Het wetsvoorstel introduceert daarom een uitnodigingsplicht voor initiatiefnemers van een nieuwe school. Elk bevoegd gezag – bestaand of nieuw – dat een school wil starten moet de besturen in de regio, de gemeente en het samenwerkingsverband passend onderwijs uitnodigen voor een gesprek. Daarmee stimuleert het wetsvoorstel vroegtijdig contact, om zo tot samenwerking en afstemming te komen.

Leerlingendaling vraagt van schoolbesturen en andere belanghebbenden om een gezamenlijke visie op het onderwijsaanbod in de komende jaren. Dit betreft niet alleen de vraag welke scholen moeten sluiten of fuseren, maar ook welke onderwijsconcepten en schoolsoorten in de regio gewenst zijn. Het gesprek in de regio is gericht op het stimuleren van samenwerking. Dit gesprek kan ertoe leiden dat de wensen van leerlingen en ouders een plek krijgen binnen het bestaande scholenbestand, al dan

²⁹ Klein, Waslander, Hooge, Imandt, Bisschop (2015), *Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning*, Tilburg, Eindhoven. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

niet door middel van een samenwerking tussen verschillende partijen. Het stichten van nieuwe scholen is dus geen doel op zich.

In de voorgestelde systematiek zijn demografische gegevens onderdeel van de belangstellingsmeting. Binnen de nieuwe startprocedure zal een school alleen voor bekostiging in aanmerking worden gebracht als er duurzame belangstelling voor bestaat. Een initiatiefnemer moet namelijk aantonen dat een school op termijn voldoende leerlingen zal trekken (zie paragraaf 6.3). Bij voldoende belangstelling voor een nieuwe school kan ook in een gebied met leerlingendaling een nieuwe school gestart worden. Hierdoor is in gebieden met leerlingendaling relatief gezien een hogere belangstelling nodig om een nieuwe school te starten.

Dat laat onverlet dat bestaande scholen zelf de opdracht hebben ervoor te zorgen dat ouders en leerlingen tevreden blijven over het onderwijs. Besturen en scholen zullen daartoe ook moeten inspelen op veranderende behoeften van ouders en leerlingen. Van scholen wordt verwacht dat zij samen zoeken naar toekomstbestendige oplossingen, waarbij de vrijheid voor eigen keuzes van ouders en leerlingen overeind blijft.

3.5 De grondwettelijke positie van openbaar onderwijs

De Grondwet beschrijft de plicht om openbaar en bijzonder onderwijs gelijk te bekostigen. De uitvoering hiervan wordt behouden. Zo geldt er straks een uniforme startprocedure voor alle nieuwe scholen, openbaar en bijzonder. Er wordt verder niet langer verondersteld dat een bepaald percentage van de leerlingen belangstelling zal hebben voor openbaar onderwijs dan wel bijzonder onderwijs van een bepaalde richting. De daadwerkelijke belangstelling voor een specifieke school – openbaar dan wel bijzonder – zal blijken uit een meting van de belangstelling voor die school. Een initiatief kan daarvoor gebruik maken van ouderverklaringen of marktonderzoek. Op basis van de resultaten die hieruit volgen en demografische gegevens wordt een prognose voor de lange termijn gemaakt. Conform de huidige wetgeving, kan het initiatief om een nieuwe openbare school te starten daarbij liggen bij de gemeente of bij een verzelfstandigd bestuur van openbaar onderwijs.

Behoud garantiefunctie openbaar onderwijs

Met de voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel wordt de grondwettelijke garantiefunctie van het openbaar onderwijs behouden. Volgens artikel 23 van de Grondwet moet in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs worden gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. De overheid moet ervoor zorgen dat openbaar onderwijs in beginsel overal beschikbaar is.

De wet bevat waarborgen om te zorgen dat er voldoende openbare scholen worden gestart. Dit geldt niet voor de start van elke openbare school, maar alleen in de wettelijk vastgelegde gevallen waarin de gemeente verplicht wordt om een openbare school te starten. Deze waarborgen worden behouden.

Als ouders belangstelling hebben voor een openbare basisschool, kunnen zij dat kenbaar maken bij de gemeente. Deze onderzoekt dan de belangstelling. Als er belangstelling blijkt te zijn start de gemeente vervolgens een school. In het basisonderwijs geldt tevens dat de gemeente de belangstelling voor een openbare school moet onderzoeken als er binnen tien kilometer geen school is waar openbaar onderwijs wordt gegeven. Deze eisen aan de gemeenten en rechten van ouders worden met dit wetsvoorstel niet gewijzigd. Voor het voortgezet onderwijs geldt dat

ouders zich kunnen wenden tot de gedeputeerde staten van de betreffende provincie als een gemeente geen gehoor geeft aan hun wens voor openbaar onderwijs (artikel 66 van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO)). In het basisonderwijs kan de Minister de gemeente hierop aanspreken. Dit blijft het geval.

Nieuw is dat alle nieuwe scholen straks te maken krijgen met een inhoudelijke startprocedure waarbij wordt gekeken of de school voldoende belangstelling heeft en of de school onderwijs van voldoende kwaliteit zal kunnen bieden. Ook scholen die starten vanuit de garantiefunctie voor openbaar onderwijs moeten van goede kwaliteit zijn. Dit is nader toegelicht in paragraaf 4.1.

Naast waarborgen voor de start van openbare scholen, bevat de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO) ook waarborgen voor het behouden van kleine openbare scholen daar waar er in de buurt geen andere school bestaat waar openbaar onderwijs wordt gegeven. Deze waarborgen worden met dit wetsvoorstel in aangepaste vorm behouden. Dit is nader toegelicht in hoofdstuk 10.

4. Voorgestelde maatregelen en beoogde resultaten

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 kent de huidige systematiek voor het starten van nieuwe scholen verschillende minder wenselijke elementen. Belangrijke onderdelen daarvan zijn de manier waarop de belangstelling voor een nieuwe school wordt aangetoond, de voorwaarden die voorafgaand aan het besluit om een school te bekostigen kunnen worden gehanteerd en de manier waarop de ontwikkeling van de school in de eerste jaren gefaciliteerd en beoordeeld wordt. Dit wetsvoorstel stelt een nieuwe procedure voor die geldt voor het starten van zowel openbare als bijzondere scholen.

4.1 Het wetsvoorstel in het kort: een nieuwe procedure om scholen te starten

Voordat een school bekostiging kan ontvangen moet de initiatiefnemer aantonen dat er voldoende belangstelling is voor de nieuwe school. De huidige prognosesystematiek wordt vervangen door een systematiek waarbij de daadwerkelijke belangstelling voor een specifieke school moet worden aangetoond. Deze daadwerkelijke belangstelling wordt aangetoond door middel van ouderverklaringen of een marktonderzoek. De belangstellingsmeting is een prognose voor de lange termijn, die tot stand komt door de resultaten van de ouderverklaringen of het marktonderzoek te combineren met demografische gegevens. De prognose toont aan of de school op de langere termijn levensvatbaar is. Zo wordt op een realistische manier berekend of er voldoende animo is voor een specifieke nieuwe school. De nieuwe systematiek brengt het starten van scholen daarmee dichterbij ouders en leerlingen, maakt identiteit belangrijker en biedt meer ruimte voor pluriformiteit in het onderwijsaanbod.

Iedere aanvraag voor een nieuwe school wordt straks op zijn eigen merites beoordeeld. De start van bijvoorbeeld een Montessorischool zal niet meer verhinderd worden door het bestaan van een Jenaplanschool in de buurt. In tegenstelling tot het wetsvoorstel «Naar een flexibeler scholenbestand» (2000) is de belangstellingsmeting in voorliggend wetsvoorstel geen momentopname. De resultaten van de meting van de belangstelling – door ouderverklaringen of marktonderzoek – worden gekoppeld aan de demografische gegevens.

Om in een toekomstbestendig stelsel de balans te bewaren tussen ruimte, kwaliteit en doelmatigheid gaat het geven van meer ruimte gepaard met voorwaarden om te zorgen dat deze ruimte goed wordt gebruikt. Dit wetsvoorstel introduceert daarom aanvullende voorwaarden voorafgaand aan het besluit om de school te bekostigen en gedurende de eerste jaren na de start van de nieuwe school. Anders dan in het wetsvoorstel «Naar een flexibeler scholenbestand» wordt in onderhavig wetsvoorstel voorgesteld om in het kader van de aanvraagprocedure de inspectie te laten adviseren over de verwachte kwaliteit van de school. Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de motie Beertema, die de regering verzoekt wettelijk te regelen dat de inspectie op kwaliteitsnormen mag controleren voordat een nieuwe school start.³⁰ Op die manier kunnen initiatieven geweerd worden waarbij uit de aanvraagprocedure blijkt dat zij naar verwachting niet voldoende kwaliteit zullen leveren.

Tevens zijn initiatiefnemers verplicht om de gemeente, het betreffende samenwerkingsverband passend onderwijs en de andere schoolbesturen in het voedingsgebied uit te nodigen voor een gesprek over hun initiatief. De verplichting zal alle betrokken partijen stimuleren om tot vroegtijdig overleg te komen over het onderwijsaanbod in de regio. Dit stelt partijen in de gelegenheid om samen tot een toekomstbestendig aanbod te komen.

In voorliggend wetsvoorstel is een aantal eisen aan bestuurders van nieuwe scholen opgenomen. Zo bevat dit wetsvoorstel de eis dat een aanvraag vergezeld moet gaan van een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) voor bestuurders en toezichthouders die een nieuwe school willen starten. Ook kan een eerdere, onherroepelijke aanwijzing voor een bestuurder, toezichthouder of rechtspersoon een grond zijn om een nieuwe school niet te bekostigen. Tot slot kan sluiting van een school wegens zeer zwakke kwaliteit eveneens reden zijn om een bestuurder, toezichthouder of rechtspersoon tijdelijk uit te sluiten van het starten van nieuwe scholen. Dit zal uitsluitend aan de orde zijn indien het gaat om situaties die het bestuur zijn aan te rekenen.

Er worden ook voorwaarden gesteld voor de eerste jaren na de start van de school. De toets op belangstelling en kwaliteit voorafgaand aan de start vindt immers plaats op basis van verwachtingen die zo concreet mogelijk zijn. Vaak zullen deze worden waargemaakt, maar de praktijk kan ook anders uitpakken. Het is daarom van belang om in de eerste jaren van een nieuwe school te toetsen of de school aan deze verwachtingen voldoet. Het voorstel is om in de eerste jaren na de start van de school de groei van het aantal leerlingen te toetsen, en om binnen één jaar na de start de onderwijskwaliteit te toetsen. Als de school onvoldoende leerlingen heeft of onvoldoende kwaliteit biedt, kan de bekostiging van de school worden beëindigd.

De regering verwacht met deze set aan maatregelen een gebalanceerde startprocedure vorm te geven. Dit is een procedure die meer ruimte biedt voor nieuwe scholen waar daadwerkelijke belangstelling voor is en waarborgen bevat voor de kwaliteit van deze nieuwe scholen.

4.2 De relatie van dit wetsvoorstel met het begrip richting uit artikel 23 Grondwet

Artikel 23 Grondwet is het fundament van het Nederlandse onderwijsstelsel. Het grondwetsartikel bevat zowel sociale grondrechten (verplichtingen van de overheid om actief op te treden) als klassieke grondrechten

³⁰ Kamerstukken II 2015/16 34 300 VIII, nr. 43.

(vrijheids- of afweerrechten van de burger tegenover de overheid). Zo legt artikel 23 de rijksoverheid de plicht op zorg te dragen voor een stelsel van onderwijsvoorzieningen, de plicht om openbaar en bijzonder onderwijs gelijk te bekostigen en de plicht om toezicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs, onder andere door eisen te stellen aan de deugdelijkheid van bekostigde scholen. Het artikel is de basis voor het klassieke grondrecht van de vrijheid van onderwijs: «Het geven van onderwijs is vrij». Het staat eenieder vrij om een bijzondere school op te richten en deze naar eigen overtuiging in te richten.

De vrijheid van richting is vastgelegd in het vijfde lid van artikel 23 Grondwet. Deze vrijheid is vastgelegd bij de totstandkoming van het grondwetsartikel in 1917. Bij de uitwerking van deze vrijheid in de wetgeving speelde het begrip richting echter geen rol voor de totstandkoming van nieuwe scholen. Zoals ook al in paragraaf 1.1 is opgenomen werd onder de Lager-onderwijswet 1920 alleen een minimum aantal leerlingen als voorwaarde gesteld.

Het werd pas later noodzakelijk voor een school om een richting te hebben om voor bekostiging in aanmerking te komen. Dit geldt sinds 1968 in het voortgezet onderwijs en sinds 1985 voor het basisonderwijs. Zoals het rapport «Vrijheid van stichting» aangeeft, lag aan de uitwerking van het begrip richting in wetgeving geen principiële debat ten grondslag; zij was het gevolg van de maatschappelijke verzuiling en de noodzaak om te bezuinigen.³¹

Door in dit wetsvoorstel de richting van een school geen doorslaggevende rol meer te laten spelen bij het besluit om een school te bekostigen, keert de regering terug naar de situatie vlak na totstandkoming van de Grondwet. Om de kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijsstelsel te waarborgen worden net als toen eisen gesteld aan het aantal te verwachten leerlingen en daarnaast aan de te verwachten kwaliteit van een school.

Indien de richting bij de totstandkoming van een nieuwe school geen rol meer speelt, draagt dit eraan bij dat zonder inmenging van de overheid voluit gekozen kan worden voor een grondslag die past bij de overtuigingen van leerlingen en ouders.³² Hierdoor kan een bijzondere school in zijn onderwijs uitdrukking geven aan een fundamentele oriëntatie, ontleend aan een godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing, of aan een pedagogische benadering. Dit is in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van de grondwetgever, en vereist daarom geen aanpassing van artikel 23 Grondwet. De nieuwe systematiek brengt het starten van scholen juist dichter bij ouders en leerlingen en biedt meer ruimte voor identiteit en pluriformiteit.

Dit wetsvoorstel doet niets af aan de grondwettelijke vrijheid van richting. Het blijft mogelijk om bijvoorbeeld een bekostigde rooms-katholieke school te starten. Het enige verschil is dat de rooms-katholieke grondslag geen doorslaggevend criterium meer is bij het besluit tot bekostiging. Ook de richting van alle bestaande scholen blijft bestaan.

De regering kiest ervoor om het grondwettelijke begrip richting te blijven interpreteren conform de huidige jurisprudentie als een geloofs- of levensovertuiging die is geworteld in de Nederlandse samenleving. Waar in de wet het richtingenbegrip blijft staan, of op die plekken waarin

³¹ Huisman, Laemers, Mentink, Zoontjens (2011), *Vrijheid van stichting*, Rotterdam, Amsterdam, Schoonhoven, Tilburg.

³² Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag.

geloofs- of levensovertuiging tot nu toe is geïnterpreteerd als richting, blijft dit ongewijzigd. Dit betekent dat de huidige (en eventuele nieuw erkende) richtingen op een aantal plaatsen in de wet bescherming blijven genieten.

Onderzochte alternatieven zorgen voor onduidelijkheid of voor een te grote overheidsinmenging

In zijn advies over dit wetsvoorstel schetst de Onderwijsraad vier scenario's voor een interpretatie van het begrip richting.³³ Het eerste scenario gaat uit van het behouden van het huidige (enge) richtingbegrip (zoals de regering in dit wetsvoorstel voorstelt), de andere drie scenario's gaan uit van een open richtingbegrip waarin pedagogische visies en didactische concepten worden gelijkgesteld aan godsdiensten en levensbeschouwingen, maar waarin wordt uitgegaan van een verschillend beschermingsniveau. De Onderwijsraad omschrijft de vier scenario's als volgt:

- «1. Er wordt vastgehouden aan het huidige (enge) richtingbegrip.
2. Er wordt voortaan uitgegaan van een open richtingbegrip. Pedagogische visies en didactische concepten worden gelijkgesteld aan godsdiensten en levensbeschouwingen, waarbij een hoog beschermingsniveau van de vrijheid van richting gehandhaafd wordt.
3. Er wordt voortaan uitgegaan van een open richtingbegrip. Pedagogische visies en didactische concepten worden gelijkgesteld aan godsdiensten en levensbeschouwingen, waarbij het beschermingsniveau van de vrijheid van richting verlaagd wordt.
4. Er wordt voortaan uitgegaan van een open richtingbegrip. Pedagogische visies en didactische concepten worden ook aangemerkt als richting, maar er vindt differentiatie plaats waarbij alleen voor godsdiensten en levensbeschouwingen een hoog beschermingsniveau gehanteerd wordt.»³⁴

De Onderwijsraad geeft de voorkeur aan het vierde scenario waarin het begrip richting in algemene zin als een open begrip wordt gezien. Dit richtingenbegrip omvat in de ogen van de Onderwijsraad ook pedagogische visies en didactische concepten, maar er wordt alleen een hoog beschermingsniveau geboden aan godsdiensten en levensbeschouwingen. De regering kiest niet voor dit scenario, omdat dit leidt tot een inconsistente lijn ten aanzien van het begrip richting. Artikel 23, vijfde lid, van de Grondwet beschermt immers de vrijheid van richting, zonder nadere kwalificatie en differentiatie.

Het tweede en derde scenario van de Onderwijsraad gaan óf uit van een verlaagd beschermingsniveau vanuit de vrijheid van richting óf van een beschermingsniveau voor pedagogische visies dat gelijkstaat aan dat van de huidige richtingen. Bij de keuze voor een hoog beschermingsniveau en een open richtingbegrip geeft de Onderwijsraad aan dat de terughoudendheid die dit van de wetgever vraagt zich slecht verhoudt met de eveneens in artikel 23 Grondwet verankerde verantwoordelijkheid van de overheid voor het onderwijs. De keuze voor een laag beschermingsniveau is volgens de Onderwijsraad niet met de Grondwet te verenigen.

In aanvulling op de scenario's van de Onderwijsraad heeft de regering een vijfde scenario onderzocht. Daarbij is gekeken of verruiming van het begrip richting met pedagogische concepten een geschikte oplossing zou

³³ Onderwijsraad (2016), *Advies Conceptwetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen*, Den Haag.

³⁴ Onderwijsraad (2016), *Advies Conceptwetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen*, Den Haag, p. 10.

zijn voor de beperkende werking van het huidige systeem voor het starten van een nieuwe school. Dit zou betekenen dat aan de erkende richtingen ook een aantal erkende pedagogische richtingen zou worden toegevoegd. Daarmee zou het mogelijk worden om niet alleen op grond van religie of levensbeschouwing een school te starten, maar ook op basis van een pedagogisch-didactisch concept, zoals Montessori of Jenaplan. Dit is echter geen geschikte oplossing, omdat het, zoals de Onderwijsraad ook aangeeft, een oordeel van de regering zou vergen over de waarde van een dergelijk concept.³⁵ Dat zou ingrijpen in de pedagogische autonomie van nieuwe scholen, terwijl de Grondwet daar een terughoudende rol van de overheid voorschrijft. Het past de overheid niet om een oordeel te hebben over een eventuele levensbeschouwelijke, religieuze of onderwijskundige identiteit van de school.

Zoals hiervoor aangegeven kiest de regering ervoor om het grondwettelijke begrip richting te blijven interpreteren conform de huidige jurisprudentie als een geloofs- of levensovertuiging die is geworteld in de Nederlandse samenleving. Met deze keuze vindt de regering aansluiting bij het eerste scenario van de Onderwijsraad en worden de nadelen zoals hiervoor geschetst vermeden.

4.3 Een stelsel met veerkracht

Het onderwijsstelsel zit op slot. Op diverse plekken in het land is behoefte aan nieuwe initiatieven en aanpassingen van het onderwijsaanbod. Bestaande besturen en nieuwe initiatiefnemers hebben daarvoor ruimte nodig die de systematiek in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs nu niet biedt. Door deze systematiek komt de grondwettelijke vrijheid van onderwijs in de praktijk niet volledig tot zijn recht. Dit wetsvoorstel past de startprocedure aan en versterkt de vrijheid van onderwijs.

Meer ruimte brengt volgens de Onderwijsraad een grotere verscheidenheid aan scholen met zich mee. Juist die verscheidenheid maakt het stelsel als geheel veerkrachtiger. Het bevordert dat het stelsel zich stapsgewijs – geleidelijk en zonder grote risico's – kan aanpassen aan veranderende eisen vanuit de samenleving. Ons onderwijsstelsel kent ook nu al variëteit van scholen, door de combinatie van bijzonder onderwijs op particulier initiatief en openbaar onderwijs vanuit de overheid. Beide genieten bescherming door de vrijheid van onderwijs en hebben daarmee de mogelijkheid om het onderwijs – binnen de wettelijke grenzen – naar eigen inzicht in te richten. Tegelijkertijd is, zoals eerder betoogd, de toegang tot het stelsel op dit moment slechts zeer beperkt voor nieuwe initiatieven. Dit wetsvoorstel biedt nieuwe initiatieven meer kansen op toegang en draagt daarmee bij aan een veerkrachtig en gevarieerd onderwijsstelsel.

4.4 Mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor ouders, leerlingen en docenten

Wanneer er meer ruimte ontstaat om nieuwe scholen te starten, kan dat leiden tot meer keuzemogelijkheden voor ouders, leerlingen en ook docenten. De verwachting is namelijk dat de variatie in richtingen, pedagogisch-didactische concepten en andere (onderwijskundige) concepten zal toenemen door dit wetsvoorstel.

Daarnaast maakt het wetsvoorstel het ook voor bestaande scholen gemakkelijker om op veranderingen in behoeftes van ouder en leerlingen in te spelen. Zo wordt het in het basisonderwijs makkelijker om een

³⁵ Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag.

school van kleur te laten verschieten. Wanneer bestaande scholen zich permanent op de hoogte stellen van de wensen en behoeften van ouders en leerlingen, kunnen zij hun aanbod daaraan aanpassen en is het daarmee minder waarschijnlijk dat een nieuwe school ook daadwerkelijk tot stand komt. Sommige door (een deel van de) ouders gewenste aanpassingen in het onderwijsaanbod zal een school niet willen of kunnen maken. In dat geval maakt dit wetsvoorstel het mogelijk dat dit op een nieuwe school wel tot stand kan komen, mits hiervoor voldoende belangstelling bestaat, en de nieuwe school naar verwachting aan de kwaliteitseisen zal kunnen voldoen. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is niet om meer scholen tot stand te brengen, maar om de vrijheid van onderwijs te vergroten door een scholenaanbod tot stand te brengen dat aansluit bij de wensen en behoeften van ouders en leerlingen.

Doordat dit wetsvoorstel tevens aanvullende voorwaarden stelt aan de kwaliteit van nieuwe initiatieven, is de verwachting dat er een beperkte toename zal zijn van nieuwe scholen ten opzichte van de huidige situatie. Van nieuwe scholen kan, op grond van de voorgestelde systematiek, verwacht worden dat zij een grotere kans hebben duurzaam leerlingen te trekken en kwaliteit te leveren dan nu het geval is. Op basis van de internationale vergelijking van Klein c.s., maar ook op basis van de vele gesprekken die door het Ministerie van OCW met initiatiefnemers in Nederland zijn gevoerd, is de verwachting dat het zal gaan om tussen de twintig en vijftig nieuwe scholen per jaar voor het funderend onderwijs.³⁶

Ouders, leerlingen en docenten kunnen negatieve gevolgen ondervinden van dit wetsvoorstel. Zij kunnen immers te maken krijgen met dalende leerlingaantallen op hun eigen school als een groep ouders ontevreden is en besluit zijn kinderen op een nieuwe school in te schrijven. Dit is niet anders dan in de huidige situatie. Omdat dit wetsvoorstel de daadwerkelijke belangstelling van ouders en te verwachten kwaliteit van het onderwijs voorop stelt, zal dit naar verwachting voor het merendeel van de ouders en leerlingen positief uitpakken. In hoofdstuk 11 is toegelicht hoe de gevolgen van het wetsvoorstel zullen worden gemonitord.

5. Reikwijdte

Hieronder wordt uiteengezet voor welke onderdelen van het Nederlandse onderwijsstelsel dit wetsvoorstel consequenties zal hebben.

5.1 Openbaar en bijzonder basisonderwijs en voortgezet onderwijs

Dit wetsvoorstel heeft alleen betrekking op het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Dit wetsvoorstel wijzigt voor alle nieuwe scholen – openbaar én bijzonder – de procedure voor het starten van een school. Waar in deze memorie van toelichting wordt gesproken over scholen worden dan ook zowel openbare als bijzondere scholen bedoeld, tenzij anders vermeld. Daarbij is rekening gehouden met de garantiefunctie voor openbaar onderwijs en met het gelijke speelveld tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Eén specifiek aspect van dit wetsvoorstel betreft alleen bijzondere scholen, namelijk dat de richting van de school niet meer het doorslaggevend criterium is dat bepaalt of een bijzondere school wel of niet kan starten. Zie paragraaf 4.2 voor een nadere toelichting.

³⁶ Klein, Waslander, Hooge, Imandt, Bisschop (2015), *Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning*, Tilburg, Eindhoven. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Het uitgangspunt is een zo uniform mogelijk systeem voor het starten van een basisschool en een school voor voortgezet onderwijs. Daar waar het voorstel wel onderscheid maakt tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs is dat aangegeven. Met het starten van een school wordt in het voortgezet onderwijs ofwel een categorale school ofwel een scholengemeenschap bedoeld. Voor de leesbaarheid wordt er voor beide gevallen in deze memorie van toelichting gesproken over het starten van een school.

Het voorstel voor het wijzigen van de procedure voor het bekostigen van een nieuwe school strekt zich ook uit tot andere procedures waarbij in feite een nieuwe school of deel van een school ontstaat. Dat is het geval bij verzelfstandiging van een nevenvestiging in het basisonderwijs, verzelfstandiging van een dislocatie in het basisonderwijs en splitsing van een school voor voortgezet onderwijs. Dit wetsvoorstel wijzigt ook de procedure voor het oprichten van een nieuwe nevenvestiging in het voortgezet onderwijs. Voor elk van deze procedures wordt in dit wetsvoorstel zoveel mogelijk aangesloten bij de nieuwe systematiek voor het starten van een school. Dit is nader toegelicht in hoofdstuk 9.

5.2 Geen betrekking op speciale scholen voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs

Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op speciale scholen voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. De reden hiervoor is dat er met de Wet passend onderwijs en de Wet kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs al veel van deze scholen wordt gevraagd.³⁷ Deze ontwikkelingen zijn nog volop gaande.

Daar komt bij dat het op dit moment niet mogelijk is om nieuwe speciale scholen voor basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs voor bekostiging in aanmerking te brengen, met uitzondering van een situatie waarin sprake is van een uitzonderlijke bevolkingstoename. Gezien het voorgaande is besloten om het inrichten van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en speciale scholen voor basisonderwijs niet mee te nemen in onderhavig wetsvoorstel, maar op een later moment te bezien op welke manier beter kan worden aangesloten bij de specifieke situatie van deze onderwijssoorten.

5.3 Wel betrekking op Caribisch Nederland

Dit wetsvoorstel heeft ook betrekking op Caribisch Nederland en wijzigt de Wet primair onderwijs BES (hierna: WPO BES) en de Wet voortgezet onderwijs BES (hierna: WVO BES). In hoofdstuk 12 wordt dieper ingegaan op de manier waarop dit wetsvoorstel rekening houdt met de specifieke context die Caribisch Nederland kenmerkt. Voor een goed begrip van deze memorie van toelichting is het belangrijk om alvast aan te geven dat de toelichting zoals hier gegeven wordt, dus ook geldt voor Caribisch Nederland, met de eventuele specifiek voor Caribisch Nederland geldende kanttekeningen zoals aangegeven in hoofdstuk 12. Dit houdt ook in dat waar in deze memorie van toelichting wordt verwezen naar de WPO of naar de WVO, daarmee ook de gelijkkluidende artikelen worden bedoeld van respectievelijk de WPO BES en de WVO BES (NB: de nummering tussen de sectorwetten voor Europees Nederland en Caribisch Nederland verschilt). Deze keuze is gemaakt om de memorie van toelichting overzichtelijk en leesbaar te houden.

³⁷ Stb. 2012, 533 en 545.

6. Aanvraag tot bekostiging

Dit wetsvoorstel introduceert een nieuwe procedure voor de aanvraag tot bekostiging. In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe deze procedure eruit zal zien. Eerst wordt toegelicht wat de huidige procedure is.

6.1 Huidige startprocedure basisonderwijs en voortgezet onderwijs

Om in de huidige procedure een basisschool te kunnen starten moet die school eerst door de gemeente worden opgenomen op het plan van scholen. Een bevoegd gezag kan voor 1 februari van enig jaar een verzoek doen om opgenomen te worden in het plan van scholen dat de gemeente elk jaar voor 1 augustus moet vaststellen. Een plan van scholen bestrijkt drie achtereenvolgende schooljaren. Binnen twee weken na vaststelling van het plan wordt het ter goedkeuring aan de Minister gezonden. Vervolgens beslist de Minister voor 1 januari voorafgaande aan de planperiode. Een belangrijk uitgangspunt voor het verzoek is dat het onderwijs uitgaat van een erkende richting. Daarnaast moet het bevoegd gezag met een onderbouwde leerlingprognose aannemelijk maken dat de school door het vereiste aantal leerlingen van de stichtingsnorm bezocht zal worden. Het bevoegd gezag van de gewenste school moet dit aantonen met een deugdelijke leerlingprognose volgens een vastgesteld model. In de leerlingprognose is het leerlingpotentieel binnen een bepaald geografisch voedingsgebied opgenomen. Het leerlingpotentieel wordt aangetoond door gebruik te maken van de indirecte meting. Deze meting bekijkt welk deel van alle leerlingen van alle basisscholen in de gemeente of een vergelijkbare gemeente voor de betreffende richting dan wel voor openbaar onderwijs kiest. Dit belangstellingspercentage wordt toegepast op de aanwezige basisschoolleerlingen in het voedingsgebied. De leerlingprognose dient aan te tonen dat de school binnen vijf jaar naar de stichtingsnorm toegroeit, en er vervolgens minimaal vijftien jaar boven blijft.

In het voortgezet onderwijs is de startprocedure nu als volgt. Een bevoegd gezag kan voor 1 november van enig jaar bij de Minister een aanvraag indienen voor bekostiging van een school of scholengemeenschap. De Minister besluit voor 1 mei van het kalenderjaar daaropvolgend op het verzoek. Uitgangspunt voor de aanvraag is de erkende richting waarvan het onderwijs uitgaat. Een school wordt voor bekostiging in aanmerking gebracht als uit de prognose blijkt dat de gevraagde voorziening in het zesde en tiende jaar na de aanvraag naar verwachting zal worden bezocht door een minimum aantal leerlingen ter hoogte van de stichtingsnorm. Daartoe moet het bevoegd gezag de belangstelling voor de gevraagde school per schoolsoort aantonen met een prognose. Die prognose gaat uit van het aantal twaalf- en dertienjarigen in het voedingsgebied van de gewenste school, alsook de belangstelling binnen de gemeente voor de gevraagde richting in het basisonderwijs en voor de gevraagde schoolsoort(en) in de gemeenten die geheel of gedeeltelijk deel uitmaken van het voedingsgebied. Als in een of meer gemeenten in het voedingsgebied van de aangevraagde school geen basisschool van dezelfde richting aanwezig is, dan wordt de uitkomst van een zogenaamde directe meting meegenomen in de prognose. Dat betreft een onderzoek naar de belangstelling voor de richtingen, onder ouders van leerlingen van tien en elf jaar, die wonen in het voedingsgebied van de aangevraagde school. In geval van een goedkeuring vangt de bekostiging ten vroegste aan op 1 augustus van het eerste jaar na het besluit van de Minister en ten laatste op 1 augustus van het zesde jaar na het besluit van de Minister. Om per 1 augustus van een kalenderjaar te kunnen starten, moet het bevoegd gezag voor 1 augustus van het kalenderjaar daaraan voorafgaand bij de

Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) via een huisvestingsverklaring hebben aangetoond dat de gemeente huisvesting beschikbaar heeft gesteld.

Voor beide procedures geldt voor de aanvraag voor een openbare school dat het bevoegd gezag wordt uitgeoefend door burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente dan wel door de openbare rechtspersoon of stichting waar zij het bestuur van het openbaar onderwijs bij hebben belegd. Ook geldt in beide procedures dat het leerlingpotentieel van de bestaande school of scholen met dezelfde onderwijssoort en richting die geheel of gedeeltelijk vallen in het voedingsgebied van de aangevraagde school wordt afgetrokken van het potentieel voor de nieuwe school.

In hoofdstuk 2 is een aantal problematische elementen gesignaleerd van de huidige startprocedure. Hierna zal de nieuwe startprocedure worden toegelicht die een oplossing biedt voor de gesignaleerde problemen en tegelijkertijd een goede balans biedt tussen ruimte voor nieuwe scholen en waarborgen voor de onderwijskwaliteit.

6.2 De voorgestelde aanvraagprocedure

Om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen is het van belang dat de plannen voor een nieuwe school goed zijn doordacht. In de voorgestelde nieuwe startprocedure moeten de uitgewerkte plannen voor een nieuwe school in een startdocument worden weergegeven. Met het startdocument wordt de complete aanvraag voor een nieuwe school bedoeld. Zo bevat het startdocument een meting van de belangstelling voor de nieuwe school en een beschrijving van de wijze waarop de school van plan is onderwijs van goede kwaliteit te leveren. Ook moet uit het startdocument blijken dat de initiatiefnemer de gemeente, het samenwerkingsverband en de andere bestaande schoolbesturen in het voedingsgebied heeft uitgenodigd voor overleg. Tevens worden de VOG's van de personen die het bestuur en het intern toezicht van de nieuwe school vormen toegevoegd aan het startdocument. Dit startdocument geldt niet alleen als formele aanvraag, maar biedt de initiatiefnemer tegelijk een leidraad om zich grondig voor te bereiden op de start van de school. Het zorgt ervoor dat de initiatiefnemer al in een vroeg stadium nadenkt over zaken als de inhoud van het onderwijs, de samenstelling van de formatie en de inrichting van de onderwijstijd.

Pre-registratie

Om een aanvraag te kunnen indienen, zal de initiatiefnemer zich voor 1 juli moeten pre-registreren (melden bij DUO). Het doel hiervan is tweeledig. Enerzijds wordt daarmee geregistreerd op welke wijze de initiatiefnemer de belangstelling voor het initiatief wil aantonen. Als dit via ouderverklaringen is, kan DUO op basis van de pre-registratie het indienen van ouderverklaringen voor het initiatief mogelijk maken. Anderzijds is de pre-registratie bedoeld om de informatie van de initiatieven die dat jaar willen starten op een uniforme wijze te presenteren op de website van DUO. De initiatiefnemer kan daarbij desgewenst verwijzen naar een eigen website. Hiermee wordt beoogd de overzichtelijkheid en de vergelijkbaarheid van de informatie te vergroten. Verder kunnen ouders (en leerlingen) die een ouderverklaring willen indienen op de website alle initiatieven vinden en met elkaar en met het bestaande scholenaanbod vergelijken.

Indienen van de aanvraag

Om de initiatiefnemers te helpen bij het indienen van een aanvraag zal alle informatie over het starten van een school toegankelijk worden gemaakt via een website en wordt het formulier van het startdocument bij ministeriële regeling vastgesteld.

Tot het moment van het indienen van de aanvraag kan het begrip initiatiefnemer op verschillende (rechts)vormen betrekking hebben: een bestaand bestuur, een groep ouders, een nieuwe stichting of een individu. Vanaf het moment van de aanvraag is er sprake van een bevoegd gezag. Dit betekent dat de aanvrager op dat moment een rechtspersoon moet zijn. Voor de leesbaarheid van deze toelichting wordt er, wanneer het de periode tot het besluit van de Minister betreft, gesproken over initiatiefnemer.

De initiatiefnemer dient voor 1 november een aanvraag tot bekostiging in bij de Minister. De Minister neemt voor 1 juni daaropvolgend een besluit. In hoofdstuk 7 wordt verder ingegaan op de procedure vanaf het indienen van de aanvraag tot het moment dat de bekostiging aanvangt.

6.3 Aantonen belangstelling

Een onderdeel van de voorgestelde aanvraag voor bekostiging is de belangstellingsmeting. De belangstellingsmeting is een prognose voor de lange termijn, die volgt uit de resultaten van een meting van daadwerkelijke belangstelling van ouders voor een initiatief in combinatie met demografische gegevens. Voorgesteld wordt dat initiatiefnemers de belangstelling op twee manieren kunnen aantonen: door middel van een marktonderzoek of door middel van ouderverklaringen. Een school wordt pas voor bekostiging in aanmerking gebracht als de initiatiefnemer op basis van de resultaten die volgen uit de ouderverklaringen of een marktonderzoek, aantoont dat er voldoende belangstelling is om in het elfde jaar na indiening van de aanvraag aan de stichtingsnorm te voldoen. Dit wetsvoorstel wijzigt de geldende stichtingsnormen niet.

Aanleiding en afwegingen

Zoals in paragraaf 2.1 is omschreven, doet de bestaande prognosesystematiek op basis van richting weinig recht aan de daadwerkelijke belangstelling voor een school. Een groot deel van de gestichte scholen haalt de stichtingsnorm niet (binnen de daarvoor gestelde termijn). De regering voorziet dat de voorgestelde belangstellingsmeting – waarbij de resultaten van de ouderverklaringen of het marktonderzoek gecombineerd worden met demografische gegevens – een aanzienlijke verbetering zal zijn ten opzichte van de bestaande systematiek. Enerzijds doordat de voorgestelde methode zich richt op de daadwerkelijke belangstelling van ouders voor de concrete invulling van een school en anderzijds doordat deze rekening houdt met de demografische ontwikkelingen in het voedingsgebied en zodoende ook kijkt naar de levensvatbaarheid op langere termijn.

Keuze voor twee gelijkwaardige methoden

Er is gekozen voor het bieden van de keuze uit twee gelijkwaardige methoden, omdat hiermee recht wordt gedaan aan de verschillende situaties van waaruit een initiatief kan worden gestart. Zoals in paragraaf 1.1 is beschreven, pleitte de Onderwijsraad in 1996 al voor de keuze uit twee methoden. Sommige initiatieven zullen meer gebaat zijn bij een marktonderzoek. Bijvoorbeeld wanneer het gaat om een concept dat zijn

waarde heeft bewezen in één regio en men wil onderzoeken of er in een andere regio ook belangstelling is. Of als er sprake is van een nieuwbouwwijk waardoor ouderverklaringen simpelweg geen optie zijn, terwijl (delen van) de omliggende wijken ook binnen het voedingsgebied vallen. Daar kan met marktonderzoek wel gepeild worden of er behoefte is aan het initiatief.

Ouderverklaringen zijn juist een goede methode wanneer er lokaal al een achterban is gevormd of als het initiatief vanuit de ouders zelf komt. De gemeenschappelijke overtuigingen van een groep ouders is in dat geval doorslaggevend, bijvoorbeeld wanneer deze groep ouders van mening is dat er in de regio niet voorzien wordt in een behoefte aan onderwijs met een specifieke geloofsovertuiging of levensbeschouwing of een specifiek pedagogisch concept. Ook wanneer er sprake is van een volledig nieuw concept zijn ouderverklaringen mogelijk bruikbaar, omdat ouders die niet bekend zijn met dit specifieke initiatief geen referentiekader hebben waarbinnen zij een dergelijk concept (binnen een marktonderzoek) kunnen beoordelen. Ouders die persoonlijk in contact zijn gekomen met het initiatief kunnen de waarde ervan dan beter beoordelen.

Legitimiteit van de gekozen randvoorwaarden

Op basis van de belangstellingsmeting zal een inschatting worden gemaakt of er voldoende belangstelling is voor een initiatief. Dit vraagt van de belangstellingsmeting dat deze zo wordt uitgevoerd dat de voorspellende waarde maximaal is. Op basis van gesprekken met statistici en onderzoeksbureaus, ervaringen van initiatiefnemers die nu al gebruik hebben gemaakt van marktonderzoek of ouderverklaringen (om zelf een beeld te krijgen van hun leerlingpotentieel) en ervaringen van DUO met de directe meting zijn daartoe randvoorwaarden geformuleerd die deze voorspellende waarde maximaliseren. Bij de afweging welke randvoorwaarden wel en welke niet moeten worden gesteld, heeft de regering een afweging gemaakt tussen het vergroten van de betrouwbaarheid enerzijds en het waarborgen van de uitvoerbaarheid, redelijkheid, flexibiliteit en het voorkomen van onnodige (administratieve) lasten anderzijds. De verwachting is dat de voorspellende waarde van de belangstellingsmeting aanzienlijk zal toenemen ten opzichte van de huidige systematiek. Dit laat onverlet dat ook met deze randvoorwaarden de van tevoren aangetoonde belangstelling voor een initiatief nooit volledig zal overeenkomen met de belangstelling die daadwerkelijk wordt gerealiseerd als de school eenmaal bestaat. De randvoorwaarden worden hieronder nader toegelicht.

Gestelde randvoorwaarden

De belangstelling wordt enkel gemeten onder ouders die woonachtig zijn in het beoogde voedingsgebied van het initiatief en kinderen hebben in de vastgelegde leeftijdscategorieën. Er worden randvoorwaarden voorgesteld voor onder andere de uitvoering van het marktonderzoek, het afnemen van de ouderverklaringen, (de rekenmethode van) de prognose op basis waarvan de belangstelling wordt aangetoond en de communicatie met de doelgroep. Een deel van de gestelde randvoorwaarden heeft betrekking op beide methoden, omdat deze de basis vormen van de belangstellingsmeting. Zo is de doelgroep voor beide methoden gelijk. Het andere deel van de randvoorwaarden heeft betrekking op één van de twee methoden. Hieronder zal eerst worden ingegaan op de randvoorwaarden die beide methoden betreffen. Daarna wordt ingegaan op de randvoorwaarden voor de ouderverklaringen en die voor het marktonderzoek.

Leeftijden

De belangstelling wordt bij beide methoden enkel gemeten onder ouders met kinderen in vastgestelde leeftijdscategorieën. Het betreft die leeftijdscategorieën waarvan aannemelijk is dat de meerderheid van de ouders bezig is met het zoeken van een school voor hun kind. Concreet wordt voorgesteld, dat de belangstelling gemeten wordt onder ouders van twee- tot en met vierjarige kinderen voor een school voor basisonderwijs en tien- tot en met twaalfjarige kinderen voor een school voor voortgezet onderwijs. Deze ouders zijn bezig met schoolkeuze of hebben kinderen die maximaal één jaar op school zitten en mogelijk nog zullen overstappen naar een nieuwe school.

Voedingsgebied

Er wordt in de belangstellingsmeting uitgegaan van een voedingsgebied dat aansluit bij de afstand die het merendeel van de leerlingen in Nederland naar school reist. Het merendeel van de leerlingen in Nederland op het grootste deel van de scholen (circa negentig procent) in het basisonderwijs reist niet meer dan zes kilometer, en in het voortgezet onderwijs niet meer dan vijftien kilometer naar school. Het voedingsgebied zal dan ook een straal van zes (primair onderwijs) respectievelijk vijftien (voortgezet onderwijs) kilometer beslaan rondom de beoogde plaats van vestiging.

Overlappende voedingsgebieden

Het kan voorkomen dat de voedingsgebieden van verschillende initiatieven (deels) overlappen. In het geval van ouderverklaringen wordt de belangstelling aangetoond door middel van het indienen van unieke verklaringen. De (deels) overlappende voedingsgebieden vormen hier geen probleem. Ouders kunnen per kind immers slechts één verklaring indienen. Indien de belangstelling wordt aangetoond door middel van marktonderzoeken, kan een (deels) overlappend voedingsgebied wel een probleem zijn, omdat er in theorie dan (door het gebruik van steekproeven) meer belangstelling kan worden aangetoond dan 100 procent. Om deze gevallen te kunnen corrigeren, wordt voorgesteld dat de percentages naar rato verminderd worden tot ze samen 100 procent zijn. Als voorbeeld: belangstellingspercentages uit marktonderzoeken van 30 procent en 90 procent worden voor het overlappende gebied teruggebracht tot 25 procent en 75 procent wanneer ze in hetzelfde gebied gemeten worden.

Prognose

De belangstelling voor een nieuwe school moet duurzaam zijn. Om te kunnen toetsen of er op de lange termijn belangstelling is voor de nieuwe school, maakt de initiatiefnemer op basis van de uitkomsten van ouderverklaringen of marktonderzoek een prognose voor de belangstelling in het elfde jaar na de aanvraag. Concreet volgt er uit de resultaten van marktonderzoek of ouderverklaringen een belangstellingspercentage. Met dit belangstellingspercentage wordt op basis van statistische gegevens over demografische ontwikkelingen van onder andere het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een prognose gemaakt. Uit deze prognose moet blijken dat er in het elfde jaar na de aanvraag voldoende leerlingen zullen zijn om te voldoen aan de voor die school geldende stichtingsnorm. Dit is vooral belangrijk in gebieden met leerlingendaling

waar nu misschien wel voldoende leerlingen zijn voor een nieuwe school, maar over enkele jaren niet meer.

In het basisonderwijs wordt het belangstellingspercentage gecombineerd met het geprognoseerde aantal basisonderwijs-leerlingen in het elfde jaar na de aanvraag. Het gaat om het aantal kinderen van vier tot en met elf jaar, vermeerderd met 30 procent van het aantal kinderen van twaalf jaar in het voedingsgebied. In het voortgezet onderwijs is de berekening gedifferentieerd voor de verschillende schoolsoorten. Eerst wordt het belangstellingspercentage gecombineerd met het geprognoseerde aantal kinderen van twaalf en dertien jaar in het voedingsgebied, gedeeld door twee. Het getal dat hieruit volgt wordt vermenigvuldigd met de verblijfsduur van de betreffende schoolsoort.

Doordat de gemeten belangstelling gecombineerd wordt met een prognose in het elfde jaar na de aanvraag, wordt aangetoond of het toekomstige leerlingenaantal van de school naar verwachting voldoende zal zijn. Het is namelijk van belang voor alle betrokkenen, zoals het bestaande aanbod in de regio, dat de aangetoonde belangstelling duurzaam is. Overigens maken ook bestaande scholen vaak gebruik van soortgelijke prognoses van hun leerlingenaantallen, bijvoorbeeld met betrekking tot hun huisvesting en hun financiële planning op de lange termijn.

Correctiefactor

In de bestaande praktijk blijkt dat de feitelijke realisatie van het aantal leerlingen dat na de start van de gewenste nieuwe school de school ook daadwerkelijk gaat bezoeken, lager uitvalt dan uit de belangstelling naar voren komt. Dit doet zich zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs voor. In de huidige situatie wordt bij de directe meting in het voortgezet onderwijs daarom een correctiefactor toegepast van 0,7. Voorgesteld wordt om ook een correctiefactor toe te passen op de belangstelling die uit de ouderverklaringen en het marktonderzoek naar voren komt, en deze nader te specificeren bij ministeriële regeling. De regering gaat ervan uit dat de correctiefactor na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een reëel tegenwicht biedt aan de factoren die leiden tot overschatting van de belangstelling, zoals verhuizingen.

Neutrale communicatie

De initiatiefnemer moet zijn initiatief, ten behoeve van de uitvoering van de belangstellingsmeting, toelichten aan de hand van een formulier met een vast format. Dit is ook toegelicht in paragraaf 6.3. Dit formulier zal bij ministeriële regeling worden vastgesteld en wordt door DUO gepubliceerd op een website die hiervoor is ingericht. Dit formulier moet uiterlijk vier maanden voorafgaand aan de uiterste datum voor het indienen van de aanvraag ingediend worden door de initiatiefnemer. Hij kan desgewenst naar verdere informatie verwijzen door middel van een link naar een eigen website. Met dit format is beoogd de overzichtelijkheid en de vergelijkbaarheid van de informatie te vergroten. Ouders die een ouderverklaring willen indienen, kunnen op de website alle initiatieven vinden, indien nodig met elkaar vergelijken en ook met het bestaande scholenaanbod vergelijken.

Om een gelijk speelveld te waarborgen tussen nieuwe initiatieven en bestaande scholen is het van belang dat de vraagstelling in het marktonderzoek en ook de gebruikte omschrijvingen neutraal, vergelijkbaar en begrijpelijk zijn. De neutrale communicatie betreft zowel de omschrijving

van het nieuwe initiatief, als de omschrijving van het overige onderwijsaanbod.

Verplichtingen voor de initiatiefnemer

Wanneer de ouder een verklaring wil afgeven voor een initiatief, dient de ouder in te loggen door middel van DigiD. Doordat de ouderverklaringen via DigiD op een website van DUO worden afgelegd, zijn er geen kosten voor de initiatiefnemer aan verbonden. Wel zal de initiatiefnemer zorg moeten dragen dat de betreffende achterban zijn belangstelling voor het initiatief ook daadwerkelijk laat blijken door het afgeven van een ouderverklaring.

Het marktonderzoek moet worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij. Dit betekent dat de initiatiefnemer geen achterban hoeft te mobiliseren. Daar staat tegenover dat het marktonderzoek kosten met zich meebrengt. Gezien de kosten voor de bestaande directe meting en de gestelde voorwaarden kost een marktonderzoek naar schatting € 10.000.

Eisen aan de ouderverklaringen

Als de belangstelling wordt aangetoond met ouderverklaringen, heeft de initiatiefnemer ouders uit de doelgroep gevraagd of zij interesse hebben in de nieuwe school, of zij hun kind er zullen inschrijven wanneer de school van start gaat en of zij bereid zijn dit vast te leggen in een verklaring. Ouderverklaringen geven aan welke concrete belangstelling een initiatief op dit moment geniet. Er wordt dus gezien of een initiatief een dermate stevige achterban heeft dat de school na stichting gevuld zal worden.

Om de betrouwbaarheid van de ouderverklaringen te verhogen, worden de ouderverklaringen afgelegd op een centrale website van DUO. Het openbare gedeelte van de website bevat algemene informatie, zoals het doel, het gebruik en de bescherming van de privacy. Wanneer de ouder een verklaring wil afgeven voor een initiatief, dient de ouder in te loggen met DigiD.

Bij ministeriële regeling wordt geregeld wanneer en hoe initiatieven zich kunnen aanmelden op deze website. Ouderverklaringen kunnen afgegeven worden vanaf 1 juli direct voorafgaand aan het indienen van de aanvraag tot kort voor het moment van indiening van de aanvraag (uiterlijk 1 november van hetzelfde jaar). Bij ministeriële regeling zal worden geregeld hoe en tot wanneer ouders een ouderverklaring kunnen afgeven. Na sluiting van de indieningstermijn zal worden bekeken of het aantal ouderverklaringen in combinatie met demografische gegevens voldoende belangstelling laat zien. DUO verifieert voor elke ouderverklaring de identiteit van de persoon en controleert of de verklaringen zijn afgelegd door ouders die tot de doelgroep behoren. Meer informatie over de vormgeving van de privacyaspecten van de ouderverklaringen – waaronder het gebruik van DigiD – is te vinden in hoofdstuk 17.

De regering heeft de volgende afweging gemaakt met betrekking tot de systematiek van de ouderverklaringen. Enerzijds mag het afgeven van deze verklaring niet te laagdrempelig zijn, anderzijds kunnen ouders niet onnodig gedwongen worden tot handelingen die voor het afgeven van de verklaring zelf niet ter zake doen. Een verplichte binding van ouders aan de ouderverklaring is niet mogelijk.

In het wetsvoorstel «Naar een flexibeler scholenbestand» uit 2000 werd voorgesteld om belangstellende ouders de ouderverklaring bij het gemeentehuis te laten indienen in aanwezigheid van een ambtenaar van de burgerlijke stand. Ten tijde van dit wetsvoorstel waren de digitale mogelijkheden beperkt en was deze constructie nodig om de betrouwbaarheid van de verklaring te vergroten. De Raad van State beargumenteerde destijds dat dit tijdsintensief en duur is, maar feitelijk weinig garantie biedt.

De huidige digitale mogelijkheden maken het mogelijk een unieke ouderverklaring online in een beveiligde omgeving af te geven en te verifiëren. Door gebruik te maken van DigiD wordt optimaal gebruik gemaakt van de bestaande digitale infrastructuur tussen burgers en overheid, waarmee de uitvoeringskosten en de lasten voor de burger beperkt worden. Aan de ene kant werpt het gebruik van DigiD een gewenste drempel op, omdat ouders niet zomaar hun verklaring kunnen afgeven.³⁸ Aan de andere kant worden ouders niet onnodig gedwongen tot handelingen die voor het afgeven van de verklaring zelf niet ter zake doen. Bij gesprekken met geconsulteerde partijen, zoals ouders en initiatiefnemers, is naar voren gekomen dat DigiD niet als drempelloos wordt ervaren. Het gebruik van DigiD zal dus niet tot lichtzinnig gebruik van de ouderverklaringen leiden.

Eisen aan het marktonderzoek

Bij het marktonderzoek wordt aan een representatieve doorsnede van ouders uit de doelgroep in het voedingsgebied gevraagd welke school zij zouden kiezen voor hun kind, door een keuze voor te leggen van het bestaande onderwijsaanbod in het voedingsgebied, aangevuld met het initiatief en de gewenste locatie daarvan. Het belangstellingspercentage volgt bij gebruik van de methode marktonderzoek enkel uit deze keuze. Hiermee wordt de situatie nagebootst waarin ouders een school voor hun kinderen kiezen, en doet het marktonderzoek dus een voorspelling van het aandeel ouders dat in werkelijkheid zou kiezen voor het initiatief, wanneer dit een bestaande school zou zijn. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld aan de vraagstelling in het marktonderzoek. Zo moet het initiatief de eigen school toelichten door gebruik te maken van een verwijzing naar hun eigen website of naar een website van DUO waar alle initiatieven en het bestaande aanbod staan.

Het marktonderzoek vertoont overeenkomsten met de huidige «directe meting», maar dan gericht op specifieke initiatieven in plaats van op onderwijs van een bepaalde richting. Om de kwaliteit van de uitkomsten van het marktonderzoek te waarborgen worden eisen voorgesteld aan onder meer de representativiteit ervan, de steekproef – die aselekt moet zijn – en de kwaliteit en onafhankelijkheid van het marktonderzoeksbureau dat het uitvoert. Als de initiatiefnemers de belangstelling willen aantonen door middel van een marktonderzoek, moeten ze hiervoor een onafhankelijk marktonderzoeksbureau inschakelen.

Ook worden er eisen aan het marktonderzoeksbureau gesteld om de privacy van de doelgroep te waarborgen. Het ingeschakelde onderzoeksbureau moet zich vanzelfsprekend houden aan relevante privacywetgeving, zoals de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en Wet basisregistratie personen. Verder moet het onderzoeksbureau in ieder geval de rechten van de respondent, anonimiteit van de respondent, beroepsmatige verantwoordelijkheid van de onderzoeker en verantwoor-

³⁸ Zo wordt op de website www.digisterker.nl een simulatie aangeboden waarmee geoefend kan worden met het gebruik van DigiD.

delijkheden van de onderzoekers jegens de opdrachtgevers waarborgen. Daarom wordt gevraagd dat het marktonderzoek wordt uitgevoerd op een wetenschappelijk verantwoorde manier door een onafhankelijk onderzoeksbureau dat werkt volgens een door een brancheorganisatie opgestelde gedragscode met betrekking tot de uitvoering van marktonderzoek. Uiteraard is het ook belangrijk dat er gebruik wordt gemaakt van een betrouwbare en actuele gegevensbron.

Het marktonderzoek heeft een maximale geldigheidsduur van 24 maanden, zodat de gemeten belangstelling voor het initiatief een actueel beeld geeft.

Om de betrouwbaarheid van de resultaten van het marktonderzoek te vergroten en rekening te houden met verschillen in bevolkingsdichtheid en de gevolgen die dit kan hebben voor het kunnen aantonen van belangstelling door middel van marktonderzoek, kunnen bij ministeriële regeling nadere regels worden gesteld aan de uitvoering van het marktonderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan het stellen van een ondergrens aan de steekproefgrootte.

Schoolsoorten voortgezet onderwijs

Bij het voortgezet onderwijs is rekening gehouden met de volgende punten. Allereerst krijgen veel leerlingen de vrijheid om een school te kiezen met de goedkeuring van hun ouders. Formeel is het echter de ouder die de leerling inschrijft op een school. Daarom is het ook de ouder die de verklaring aflegt.

Daarnaast wordt een school in het voortgezet onderwijs per schoolsoort gesticht. De meeste tien- tot en met twaalfjarigen zitten op het moment waarop de belangstellingsmeting wordt uitgevoerd nog op de basisschool. Zij hebben nog niet altijd een schooladvies van hun basisschool ontvangen. Wel hebben ouders van leerlingen aan het begin van groep zeven al een redelijk beeld van wat het schooladvies ongeveer zal worden. De meeste leerlingen hebben aan het begin van groep acht bovendien al een voorlopig schooladvies.

Overwogen alternatieven

Er zijn diverse alternatieven overwogen voor de manier waarop de meting van de belangstelling in onderhavig wetsvoorstel wordt geregeld. Er is bijvoorbeeld overwogen om niet van tevoren een belangstellingsmeting te vragen, maar om een school pas van start te laten gaan als de school een minimale hoeveelheid echte inschrijvingen heeft. Dit heeft echter ook nadelen. Het schoolbestuur heeft dan pas een paar maanden voor de beoogde start zekerheid over de bekostiging van de school, terwijl er dan al investeringen zijn gedaan. Bovendien heeft de gemeente dan al gezorgd voor huisvesting en hebben ouders al op de school gerekend.

Een ander alternatief is om helemaal niet van tevoren naar de belangstelling te kijken voor de start van de school, maar alleen te kijken naar de belangstelling die in de praktijk wordt gerealiseerd. Dit heeft echter nadelen voor alle betrokkenen in de regio, zoals gemeenten die huisvesting moeten regelen voor een school waarvan niet bekend is hoeveel belangstelling er zal zijn. Op die manier zou niet bijgedragen worden aan een toekomstbestendig en kwalitatief goed onderwijsaanbod, maar aan onnodige onzekerheid en instabiliteit.

Sommige van de geconsulteerde partijen in het onderwijsveld willen initiatiefnemers meer vrijheid en flexibiliteit bieden om de belangstelling voor hun nieuwe school aan te tonen. Verschillende onderwijspartijen hebben daarom geopperd dat initiatiefnemers zelf de mogelijkheid zouden moeten hebben om te bepalen hoe zij de belangstelling voor hun nieuwe school aantonen. De uitvoerbaarheid hiervan is echter lastig, omdat een belangstellingsmeting vanwege de benodigde betrouwbaarheid aan bepaalde voorwaarden moet voldoen die afhankelijk zijn van de vorm van de belangstellingsmeting en daarom niet generiek te stellen zijn. Een aselechte steekproef kan bijvoorbeeld niet worden voorgeschreven als algemene voorwaarde voor een belangstellingsmeting, want dit is niet van toepassing bij ouderverklaringen die juist bij een specifieke groep van geïnteresseerden worden opgehaald. Bovendien kan een prognose wel een verplicht onderdeel van de belangstellingsmeting vormen, maar wanneer de methode van belangstelling aantonen vrijgelaten wordt kunnen weinig voorwaarden aan de prognose verbonden worden. Door initiatiefnemers te laten kiezen uit marktonderzoek en ouderverklaringen wordt beoogd hen de flexibiliteit te geven die zij zoeken en tegelijk de betrouwbaarheid van de meting per methode en de prognose te borgen. Betrouwbare metingen minimaliseren de kans dat niet levensvatbare scholen van start kunnen gaan. Dit is van belang voor de betrokkenen in de regio en voor de doelmatigheid van de overheidsfinanciën.

6.4 Waarborgen onderwijskwaliteit

In artikel 23 van de Grondwet is zowel aandacht voor het recht van ouders om zelf verantwoordelijkheid te nemen voor het onderwijs van hun kinderen door middel van het stichten van een school, als voor de «aanhoudende zorg van de overheid voor het onderwijs». Omwille van de zorg voor de kwaliteit van dat onderwijs is er geen bezwaar als de overheid aan een school wettelijke verplichtingen oplegt. Wel is het daarbij van belang dat deze wettelijke eisen niet dermate zwaar zijn dat bekostiging in de praktijk onbereikbaar wordt, of dat de vrijheid van richting en inrichting van de school in het gedrang komt.

Om te voorkomen dat er scholen met onvoldoende kwaliteit starten, is het wenselijk dat er op voorhand inhoudelijke eisen worden gesteld aan scholen. In de huidige situatie is er geen toetsing van de te verwachten kwaliteit voordat is besloten of een nieuwe school voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht. Daardoor is het nu niet mogelijk om op basis van de verwachting dat een nieuwe school geen goede onderwijskwaliteit zal gaan bieden een aanvraag tot bekostiging van deze nieuwe school af te wijzen. De Onderwijsraad heeft daarom eerder gepleit voor invoering van een kwaliteitstoets voorafgaand aan het besluit tot bekostiging.³⁹

Dit wetsvoorstel introduceert een oordeel over de te verwachten onderwijskwaliteit van een nieuwe school, als onderdeel van het besluit van de Minister of een school in aanmerking wordt gebracht voor bekostiging. De Minister komt tot dit oordeel door advies te vragen aan de inspectie. De inspectie baseert haar advies op de informatie die door een initiatiefnemer van een nieuwe school in zijn aanvraag tot bekostiging (het startdocument) is gegeven ten aanzien van de in deze paragraaf nader uitgelegde zes deugdelijkheidseisen en het gesprek tussen inspectie en initiatiefnemer. Deze deugdelijkheidseisen zijn wettelijke vereisten uit de sectorwetten die voor alle bekostigde scholen gelden. Daarnaast dient de initiatiefnemer bij zijn aanvraag informatie te geven over zes overige elementen van kwaliteit. De inspectie geeft in haar advies aan de Minister

³⁹ Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag.

geen oordeel over de invulling van deze zes elementen. De invulling van deze elementen kan dan ook geen reden zijn om een negatief advies te geven. Wel is deze informatie input voor het toezicht na de start.

De bij de aanvraag verstrekte informatie is enerzijds input voor het advies van de inspectie en het vervolgtoezicht, anderzijds helpt zij de initiatiefnemer te reflecteren op zijn plannen. Het maakt de initiatiefnemer bewust van mogelijke lacunes in de plannen of aandachtspunten die van belang zijn bij het starten van een nieuwe school. Dit verhoogt de kans dat de scholen die van start gaan succesvol zijn, zowel op de korte als op de lange termijn.

Achtereenvolgens zal in deze paragraaf worden toegelicht:

- waarom een kwaliteitstoets proportioneel is;
- hoe tot de keuze is gekomen voor de betreffende deugdelijkheidseisen en overige elementen van kwaliteit;
- een inhoudelijke toelichting per deugdelijkheidseis en overig element van kwaliteit.

Vrijheid en kwaliteit van onderwijs

De vrijheid van onderwijs is geen vrijbrief om slecht onderwijs te geven, ook niet op scholen die net van start zijn gegaan. Tegelijkertijd is het geen doelmatige besteding van de onderwijsmiddelen om scholen te laten starten die naar verwachting onderwijs van onvoldoende kwaliteit gaan bieden, want deze scholen zullen dan snel weer gesloten moeten worden. Een toets op de kwaliteit biedt een waarborg voor school, ouders, leerlingen en gemeenten voor onderwijs van voldoende kwaliteit. Gezien het voorgaande is een *ex ante* toetsing op de kwaliteit van nieuwe scholen proportioneel.

In de huidige systematiek beoordeelt de inspectie de kwaliteit van een nieuwe school pas nadat de bekostiging voor een nieuwe school al is toegekend. Deze toets heeft dus geen invloed op het besluit of een nieuwe school van start mag. Met dit wetsvoorstel wordt de beoordeling van een beperkt aantal deugdelijkheidseisen onderdeel van het besluit van de Minister of een nieuwe school in aanmerking wordt gebracht voor bekostiging. Daarmee haalt de regering het moment van de toets op een deel van de kwaliteit van een nieuwe school een stuk naar voren.

Toezien op basiskwaliteit en een stimulerende rol

De aanvraag tot het opnemen van een nieuwe school in de bekostiging moet een beschrijving omvatten van hoe de initiatiefnemer zal omgaan met de in het wetsvoorstel opgenomen deugdelijkheidseisen. De inspectie baseert haar advies over de verwachte kwaliteit van een nieuwe school op de informatie die de initiatiefnemer geeft over de zes bij wet geregelde deugdelijkheidseisen.

Het gaat hierbij om: voorzieningen voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, afstemming van het onderwijs op het niveau van de leerling, inrichting van de onderwijstijd, inhoud van het onderwijs, burgerschapsonderwijs en vormgeving van de bestuursstructuur.

Daarnaast dient de initiatiefnemer bij de aanvraag informatie te verstrekken over de zes in het wetsvoorstel opgenomen overige elementen van kwaliteit. De verstrekte informatie is input voor het risicogerichte toezicht van de inspectie na de start van de school. Bovendien stimuleert het verstrekken van deze informatie de initiatiefnemer om op het moment dat de aanvraag gedaan wordt verder na te

denken over de kwaliteit van de nieuwe school. De zes overige elementen van kwaliteit zijn: informatie over de bekwaamheid van leraren en ander personeel, de kwaliteitszorg, de meerjarenbegroting, de veiligheid op school, de samenstelling van de formatie (in relatie tot het gekozen onderwijsconcept) en de huisvestingsverwachtingen.

Door onderscheid te maken tussen de wettelijke deugdelijkheidseisen als onderdeel van het advies van de inspectie en de overige elementen van kwaliteit sluit dit wetsvoorstel aan op de Wet doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht.⁴⁰ Met die wet is een duidelijker onderscheid geregeld tussen de toezichthoudende taak van de inspectie op de basiskwaliteit die in wettelijke eisen is vastgelegd en het verder stimuleren van de kwaliteit door de inspectie.

De zes deugdelijkheidseisen en de zes overige elementen van kwaliteit worden verderop in deze memorie van toelichting nader inhoudelijk toegelicht. Eerst volgt een uiteenzetting van de achterliggende motieven die hebben geleid tot de keuze van juist deze zes deugdelijkheidseisen en deze zes overige elementen van kwaliteit.

De selectie van deugdelijkheidseisen

Bij het stellen van eisen voorafgaand aan de start van een nieuwe school vereist de Grondwet dat deze noodzakelijk, relevant, objectief en proportioneel zijn.⁴¹

Deze grondwettelijke eis geldt voor eisen aan bekostigde scholen. De wettelijke deugdelijkheidseisen zijn daarom naar hun aard objectieveerbare, op het niveau van de wet geregelde algemene kwaliteitsnormen, die zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven. De deugdelijkheidselementen zijn belangrijk voor de kwaliteit van het onderwijs: een school die niet voldoet aan de deugdelijkheidseisen biedt onderwijs van onvoldoende kwaliteit. Bij het bepalen of de deugdelijkheidseisen noodzakelijk, relevant, objectief en proportioneel zijn, is onder andere aansluiting gezocht bij indicatoren die Scheerens in zijn onderzoek naar het onderzoekskader van de inspectie als relevant heeft beschouwd voor het kwaliteitstoezicht.⁴²

Noodzakelijk en relevant

De deugdelijkheidseisen die zijn geselecteerd als onderdeel van de kwaliteitstoets hebben een grote invloed op de dagelijkse onderwijskwaliteit van een school. De ervaring van de onderwijsinspectie is dat deze eisen van elementaire betekenis zijn voor de kwaliteit van het onderwijs zoals gegeven door een (nieuwe) school. Juist bij beginnende scholen is het essentieel en dus noodzakelijk dat de kwaliteit op deze punten gewaarborgd is.

Vijf van deze deugdelijkheidseisen zijn eveneens expliciet opgenomen in het onderzoekskader van de inspectie voor het toezicht en worden daarmee dus ook betrokken in het toezicht op bestaande scholen. De vormgeving van de bestuursstructuur wordt niet expliciet in het onderzoekskader genoemd. Deze eis is echter zo basaal dat deze mede ten grondslag ligt aan het in dat kader beschreven bestuursgerichte toezicht. Tevens is de vormgeving van de bestuursstructuur onderdeel van de

⁴⁰ Staatsblad 2016, 179.

⁴¹ Onderwijsraad (2012), *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag.

⁴² Scheerens e.a. (2005), *Positioning and Validating the Supervision Framework*, Enschede, Kiel, Universiteit Twente, IPN.

deugdelijkheidseisen die gaan over de kwaliteitscultuur, en de verantwoording en dialoog.

Objectief

Omdat de zes deugdelijkheidseisen naar hun aard objectiveerbare, op het niveau van de wet geregelde, algemene kwaliteitsnormen zijn, wordt voorkomen dat subjectieve inschattingen van de inhoud van het onderwijs leiden tot het onthouden van bekostiging aan een nieuw initiatief. Voor alle scholen zijn de zes deugdelijkheidseisen immers gelijk. De nieuwe school moet voldoen aan deze voorschriften. Er worden geen subjectieve inschattingen gemaakt van de inhoud van het onderwijs. De uitwerking van de zes deugdelijkheidseisen is in beginsel gelijk aan de uitwerking van deze deugdelijkheidseisen voor bestaande scholen. Bij de uitwerking van de deugdelijkheidseisen in het onderzoekskader van de inspectie is uitgegaan van een redelijke uitleg van de wettelijke vereisten die in de sectorwetten staan. Bovendien is over deze uitleg overeenstemming bereikt met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en andere betrokkenen.

Proportioneel

Om te waarborgen dat de eisen die aan een nieuwe school gesteld worden ook proportioneel zijn, is er bij de selectie van de deugdelijkheidseisen rekening mee gehouden of ze voorafgaand aan het besluit tot bekostiging toetsbaar zijn. Zo kunnen andere deugdelijkheidseisen, zoals ten aanzien van didactisch handelen en leerresultaten, niet op voorhand getoetst worden. Op het moment van indiening van een aanvraag is er immers nog geen onderwijs en dus geen didactisch handelen om te beoordelen. Ook zullen er nog geen resultaten zijn.

Daarnaast is er om de proportionaliteit te waarborgen bij de selectie van de deugdelijkheidseisen rekening gehouden met het feit dat voorkomen dient te worden dat een toetsing plaatsvindt van een papieren werkelijkheid die geen weerslag heeft in de praktijk. Deugdelijkheidseisen ten aanzien van bijvoorbeeld het schoolplan en het veiligheidsbeleid zijn om die reden niet geselecteerd als input voor het advies. Bij dergelijke eisen kan de voorspellende waarde voor de daadwerkelijke kwaliteit worden betwist.

De selectie van overige elementen van kwaliteit

Hoewel de overige elementen van kwaliteit geen elementen zijn die invloed hebben op de beslissing of een school in aanmerking wordt gebracht voor bekostiging, is ook bij de selectie van deze elementen gekeken naar de criteria noodzakelijkheid, relevantie, objectiviteit en proportionaliteit.

Noodzakelijk en relevant

Er is in dit wetsvoorstel voor gekozen de overige elementen van kwaliteit expliciet op te nemen in de wet als onderdeel van de aanvraag. Alle zes overige elementen van kwaliteit zijn na de feitelijke start van de school essentieel voor het slagen van de school, omdat er een direct verband is met de onderwijskwaliteit of de continuïteit van het initiatief. Het opnemen van de overige elementen van kwaliteit is noodzakelijk en relevant als input voor het risicogericht toezicht dat de inspectie uitvoert na de start van de school.

Tevens vergroot het opvragen van de informatie de kans dat de nieuwe school zal slagen. Dit laat immers initiatiefnemers van een nieuwe school reflecteren op deze onderdelen van hun plannen en maakt ze bewust van wat zij mogelijk nog over het hoofd hebben gezien als het gaat om het starten van een nieuwe school.

De zes overige elementen van kwaliteit kennen een verschillende oorsprong. Vier ervan, te weten: bekwaamheid van leraren en ander personeel, de kwaliteitszorg, de veiligheid op school, en de samenstelling van de formatie, zijn na de start van de school wettelijke verplichtingen. De andere twee elementen (de meerjarenbegroting en de huisvestingsverwachtingen) vallen niet onder de wettelijke verplichtingen.

Objectief

Objectief is vast te stellen of de initiatiefnemer in zijn aanvraag inderdaad informatie heeft opgenomen over de overige elementen van kwaliteit.

Proportioneel

Alle zes overige elementen zijn van belang voor de start van een school. Juist wanneer belangrijke stappen worden gezet in het ontstaans- en leerproces van een school, dient de invulling van deze elementen meegenomen te worden. Het opschrijven en verstrekken van deze informatie helpt initiatiefnemers keuzes te maken en zo volledig mogelijk voorbereid te starten. Het wetsvoorstel vraagt niet aan initiatiefnemers om al op detailniveau aan te geven hoe deze elementen georganiseerd gaan worden. Wel wil de inspectie weten hoe de initiatiefnemer verwacht dat deze elementen terugkomen in de school. Het zo concreet mogelijk beschrijven van deze elementen stimuleert de initiatiefnemer in deze fase tot gericht nadenken over deze overige elementen van kwaliteit en vergroot zo de slagingskans van een nieuwe school. Ook op nieuwe scholen hebben ouders en leerlingen recht op onderwijs van zo goed mogelijke kwaliteit. De regering vindt het in het licht van voorgaande daarom proportioneel om van een initiatiefnemer te verlangen om deze informatie aan te leveren.

Voorafgaand aan de start kan er wat betreft de overige elementen van kwaliteit nog niet met volledige zekerheid omschreven worden hoe de invulling zal zijn. Mede daarom wordt in het advies van de inspectie over de te verwachten onderwijskwaliteit geen oordeel over de overige elementen van kwaliteit meegenomen.

Deugdelijkheidseisen

De inspectie baseert zich, zoals hierboven uitgelegd, bij de beoordeling van de bekostigingsaanvraag uitsluitend op zes deugdelijkheidseisen. Deze deugdelijkheidseisen worden hierna inhoudelijk nader toegelicht in volgorde waarin ze in de WPO voorkomen.

Voorzieningen voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte

De initiatiefnemer van een nieuwe school neemt in de aanvraag een beschrijving op van de manier waarop deze school de extra ondersteuningsbehoeften van leerlingen signaleert en hoe de school – binnen de kaders van het schoolondersteuningsprofiel – tegemoet zal komen aan deze behoeften. Hieronder vallen ook de hoofdlijnen van het schoolondersteuningsprofiel. Een nieuwe school weet niet welke leerlingen ontvangen gaan worden en waar deze leerlingen behoefte aan hebben. Voor het kunnen bieden van de juiste ondersteuning aan verschillende typen

leerlingen, is het noodzakelijk hier van tevoren een plan voor te hebben. De wettelijke grondslag van deze deugdelijkheidseis is te vinden in artikel 8, vierde lid van de WPO en artikel 17b van de WVO. Deze artikelen gaan over de verplichting om maatwerk te bieden voor de leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Tevens is het doel dat scholen zich op de hoogte stellen van de eisen die binnen het samenwerkingsverband worden gesteld aan de basisondersteuning en de afspraken die er zijn over verdeling van middelen.

Afstemming van het onderwijs op het niveau van de leerlingen

De aanvraag voor een nieuwe basisschool moet een beschrijving bevatten over hoe het leerling- en onderwijsvolgsysteem wordt ingericht en hoe men ervoor gaat zorgen dat het onderwijs op de leerling afgestemd zal worden. Concreet betekent dit voor een nieuwe school dat in de aanvraag moet zijn beschreven hoe de school de kennis en vaardigheden van de leerlingen gaat volgen (op het niveau van het individu, van de groep en van de school). Tevens bevat de aanvraag een beschrijving van hoe die informatie wordt ingezet om het onderwijs af te stemmen op de onderwijsbehoefte van de leerling(en) op groeps- en individueel niveau. Daarbij maakt de initiatiefnemer duidelijk op welke wijze de nieuwe school bij bijvoorbeeld taal en rekenen gebruik gaat maken van genormeerde toetsen. De wettelijke grondslag omtrent de afstemming en het leerling- en onderwijsvolgsysteem is te vinden in artikel 8, eerste, zesde, zevende en achtste lid van de WPO.

Een nieuwe school voor voortgezet onderwijs zal in de aanvraag moeten aangeven hoe het onderwijs afgestemd wordt op het niveau van de leerlingen. Dit betekent dat de nieuwe school moet aangeven hoe ze systematisch informatie gaat verzamelen over de kennis en vaardigheden van haar leerlingen en hoe deze informatie gebruikt gaat worden om het onderwijs af te stemmen op de onderwijsbehoeften van zowel groepen als individuele leerlingen. Onderdeel hiervan is de vraag hoe een nieuwe school eventuele achterstanden bij leerlingen gaat detecteren. De wettelijke grondslag hiervoor is per 1 juli 2017 te vinden in artikel 2, tweede lid, van de WVO.⁴³

Inrichting van de onderwijstijd

Wettelijk is bepaald dat het onderwijs zodanig moet worden ingericht dat leerlingen een minimum aantal uren aan lestijd ontvangen. In de aanvraag maakt een nieuwe school duidelijk hoe de school de onderwijstijd gaat invullen. Het gaat daarbij om een beschrijving van hoe de (-waar van toepassing- wettelijk minimale) onderwijstijd verdeeld gaat worden over verschillende jaren van de schoolsoort (acht jaar in het basisonderwijs en vier, vijf of zes jaar in het voortgezet onderwijs). Ook bevat de aanvraag een beschrijving van de wijze waarop de onderwijstijd verdeeld is over het schooljaar (basisonderwijs) en cursusduur (voortgezet onderwijs). Met andere woorden: hoe wordt er omgegaan met wettelijke vakanties en vrije dagen. De initiatiefnemer toont hiermee aan dat de inrichting van de onderwijstijd aansluit bij het voorgestelde onderwijsconcept, bij de verwachte leerlingenpopulatie en bij de strategie om de kerndoelen en de referentieniveaus te halen. Artikel 8, negende lid, van de WPO en de artikelen 6g en 10f van de WVO bevatten de regels over de onderwijstijd.

⁴³ Stb. 2016, 179.

Inhoud van het onderwijs

Eén van de doelen van onderwijs is kwalificatie: het verwerven van kennis en vaardigheden. Om leerlingen van de school gelijke kansen te bieden om zich te kwalificeren als leerlingen op andere scholen en/of vervolgonderwijs, dient de inrichting van de school te zorgen voor gelijke mogelijkheden tot kwalificatie. Een nieuwe school geeft in de aanvraag aan welk onderwijsaanbod en (in het voortgezet onderwijs) welke schoolsoorten de school wil hebben. Het gaat daarbij om een beschrijving van hoe men voor ogen heeft aan de exameneisen, kerndoelen en referentieniveaus te gaan voldoen. Hiertoe dient deze inrichting op voorhand omschreven te kunnen worden door de school. De wettelijke grondslag van deze deugdelijkheidseis is gelegen in de artikelen 8 en 9 van de WPO en (per schoolsoort en leerweg) de artikelen 10, 10b, 10d, 10f, 11a tot en met 11f, 12, 13 en 14 van de WVO.

Burgerschapsonderwijs

De aanvraag van een nieuwe school bevat ook een beschrijving van de wijze waarop het burgerschapsonderwijs door een nieuwe school vormgegeven zal gaan worden. Het onderwijsaanbod dient bij te dragen aan de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Persoonsvorming en socialisatie zijn doelen van het onderwijs.⁴⁴ Om ervoor te zorgen dat een nieuwe school zich ook hierop richt, is het noodzakelijk dat de nieuwe school aangeeft hoe met dit onderdeel wordt omgegaan. De wettelijke grondslag van deze deugdelijkheidseis is gelegen in artikel 8, derde lid, van de WPO en artikel 17 van de WVO.

Vormgeving van de bestuursstructuur

Het bevoegd gezag van een school is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs. De initiatiefnemer beschrijft in de aanvraag hoe de school wordt bestuurd, zodat de vormgeving van de bestuursstructuur vanaf het begin voldoet aan de wettelijke eisen. In de wettelijke voorschriften zijn de principes van scheiding van de functies van intern toezicht en bestuur als bekostigingsvoorwaarden opgenomen. De noodzaak van een dergelijke functiescheiding is ingegeven door de tendens van verdere professionalisering van bestuur en management in het funderend onderwijs. De start van een school is een kwetsbare periode. De vormgeving van de bestuursstructuur is daarom in dit stadium extra van belang. De relevante voorschriften zijn gegeven in de artikelen 17a en 17b van de WPO en artikelen 24d en 24e van de WVO. De taken van het bevoegd gezag die zijn overgedragen aan de directeur, de rector of de centrale directie (artikel 30a van de WPO en artikel 32b1 van de WVO) moeten ook beschreven worden.

Overige elementen van kwaliteit

De zes overige elementen van kwaliteit zijn geen onderdeel van het advies van de inspectie over de te verwachten kwaliteit van een nieuwe school in het kader van het besluit of deze school in aanmerking wordt gebracht voor bekostiging. Hieronder wordt voor de elementen uitgelegd waarom ze niet meegenomen (kunnen) worden in het advies van de inspectie.

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld: Onderwijsraad (2016), *Over de volle breedte van onderwijskwaliteit*, Den Haag.

Het Nederlandse onderwijssysteem legt de eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs op een school bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag gebruikt een stelsel van kwaliteitszorg om de kwaliteit te bewaken en te bevorderen. Een initiatiefnemer beschrijft in de aanvraag het voorgenomen kwaliteitszorgsysteem. Een kwaliteitszorgsysteem is een cyclisch proces waarin de school (en het bestuur) de onderwijskwaliteit beoordeelt, verbetert en borgt. In de aanvraag dient de initiatiefnemer informatie te geven over hoe dit kwaliteitszorgsysteem in de praktijk wordt ingezet. De essentie van dit overige element van kwaliteit is dat de initiatiefnemer duidelijk maakt hoe de kwaliteit van het onderwijs wordt bewaakt en verbeterd.

Het cyclisch proces van het verbeteren van de onderwijskwaliteit, kan pas uitgevoerd worden op het moment dat de school open is. Om deze reden is de kwaliteitszorg niet opgenomen als deugdelijkheidseis die meegenomen wordt in het advies van de inspectie. Wel kan de initiatiefnemer op voorhand informatie verstrekken over de verwachting hoe dit proces eruit gaat zien. Na de start is de zorg voor het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs een deugdelijkheidseis.

Personeelsbeleid: formatie

In de aanvraag dient de initiatiefnemer te beschrijven hoe het personeelsbeleid ingevuld zal gaan worden en hoe dit samenhangt met de visie en het concept van de nieuwe school. Het personeelsbeleid is immers zeer bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs en kan cruciaal zijn voor het welslagen van het nieuwe initiatief. Concreet betekent dit dat de initiatiefnemer informatie geeft over de te verwachten samenstelling en formatie van de nieuwe school (onder meer hoeveel en voor welke vakken er docenten worden aangetrokken). Het bevoegd gezag dient te streven naar een volledig bevoegd of benoembaar lerarenteam.

De te verwachten samenstelling van de formatie staat bij het indienen van de aanvraag nog niet vast. Om deze reden is dit niet opgenomen als deugdelijkheidseis die meegenomen wordt in het advies van de inspectie. Het bevoegd gezag dient na de start van de school jaarlijks het beleid met betrekking tot de formatie van de verschillende categorieën personeel van de school vast te stellen.

Personeelsbeleid: bekwaamheden

De initiatiefnemer dient expliciet aandacht te besteden aan de bekwaamheid van het onderwijspersoneel. Het bevoegd gezag dient aan te geven op welke manier ervoor wordt zorggedragen dat het onderwijspersoneel ruimte heeft voor bekwaamheidsonderhoud.

Omdat het beleid op bekwaamheden erg afhankelijk is van het personeel dat de school zal aantrekken, is dit niet opgenomen als deugdelijkheidseis die meegenomen wordt in het advies van de inspectie. Na de start is de zorg voor bekwaam personeel onderdeel van de deugdelijkheidseis kwaliteitscultuur.

Veiligheid op school

De initiatiefnemer van een nieuwe school dient in de aanvraag een beschrijving op te nemen van de wijze waarop men de veiligheid van leerlingen op de nieuwe school zal borgen. Het gaat hierbij om de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen. In de beschrijving van dit

kwaliteitselement kan de initiatiefnemer ingaan op onder andere het beleid met betrekking tot veiligheid en het instrument dat ingezet wordt om de veiligheidsbeleving van kinderen te volgen. Daarnaast is het goed om stil te staan bij het antipestbeleid en de vraag hoe de initiatiefnemer denkt de coördinatie van dit beleid vorm te geven.

Omdat het veiligheidsbeleid erg afhankelijk is van de leerlingen die de school zal aantrekken, is dit niet opgenomen als deugdelijkheidseis die meegenomen wordt in het advies van de inspectie. Na de start is de zorg voor de veiligheid op een school een deugdelijkheidseis.

De (beleidsrijke) meerjarenbegroting

De hiervoor beschreven elementen van de aanvraag geven weer wat het te voeren beleid zal zijn. Met de meerjarenbegroting laat de initiatiefnemer zien wat de financiële gevolgen zijn van dit te voeren beleid. Een meerjarenbegroting dient sluitend te zijn. Het is derhalve zaak om de meerjarenbegroting in overeenstemming te laten zijn met het te verwachten aantal leerlingen (in de eerste jaren) en de daarbij horende personeelsomvang. De begroting geeft zo inzicht in de potentiële duurzaamheid en stabiliteit van een nieuwe school. Aan de hand van deze begroting zal de aanvrager verder zicht geven op het te verwachten exploitatieresultaat in de komende jaren en de ontwikkeling van de vermogenspositie. De ontwikkeling van de financiële positie is daarbij sterk afhankelijk van de ontwikkeling van het leerlingenaantal en de personele bezetting.

De gegevens die relevant zijn voor het vormen van een oordeel over het toekomstig financieel beeld zijn bij bestaande scholen/schoolbesturen al bekend via de continuïteitsparagraaf uit artikel 4, vierde lid, van de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs. Ook nieuwe scholen moeten hieraan voldoen zodra zij zijn gestart. Er is daarom gekozen om bij de uitwerking van de meerjarenbegroting als onderdeel van de startprocedure aan te sluiten bij deze staande praktijk. De hoofdcomponenten van een beleidsrijke meerjarenbegroting zijn terug te vinden in bijlage 3 behorende bij artikel 4, vierde lid, van de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs.

Omdat de meerjarenbegroting geen wettelijke verplichting is, is dit element niet opgenomen als deugdelijkheidseis die meegenomen wordt in het advies van de inspectie.

Huisvestingsverwachtingen

Het is belangrijk dat de initiatiefnemer van een nieuwe school op tijd stilstaat bij de eigen wensen omtrent huisvesting. Daarom wordt in de aanvraag gevraagd naar de verwachtingen van een nieuwe school betreffende huisvesting. De gemeente voorziet in de huisvesting voor een nieuwe school. Hierbij kan de gemeente een afweging maken welk gebouw en welke locatie het best in de maatschappelijke (vastgoed)visie van de gemeente passen. De verwachtingen met betrekking tot de huisvesting staan in nauwe relatie tot het onderwijsconcept en de meerjarenbegroting.

Goed overleg tussen initiatiefnemer en de gemeente voorafgaand aan de aanvraag zal het vinden van passende huisvesting uiteraard bevorderen en draagt bij aan realistische verwachtingen bij de initiatiefnemer. Zo zal het bijvoorbeeld slechts in een enkel geval mogelijk en wenselijk zijn dat een nieuwe school in aanmerking komt voor nieuwbouw. Om dit overleg te bevorderen is de initiatiefnemer verplicht om zijn intentie om een

school te starten bij de gemeente te melden en die uit te nodigen voor overleg. Dit komt tegemoet aan de zorg van de VNG en verschillende gemeenten dat initiatiefnemers te hoge verwachtingen zouden hebben van de huisvesting van hun nieuwe school.

Omdat de huisvestingsverwachtingen geen wettelijke verplichting zijn, is dit element niet opgenomen als deugdelijkheidseis die meegenomen wordt in het advies van de inspectie.

6.5 Gesprek in de regio

Een school opereert niet in een vacuüm, maar altijd in een bepaald krachtenveld. Ook wanneer de systematiek voor het starten van nieuwe scholen wordt aangepast, zal een nieuwe school zich vanaf de toekenning van de bekostiging, maar vaak ook daarvoor al, moeten verhouden tot onder andere de gemeente waar de nieuwe school gevestigd wordt en de bestaande scholen en besturen in de regio, dat wil zeggen in het voedingsgebied van deze nieuwe school. De ontwikkelingen in het onderwijs, waaronder leerlingendaling, vragen om samenwerking tussen besturen en scholen. Vroegtijdig contact tussen de initiatiefnemer en de gemeente, het samenwerkingsverband passend onderwijs en bestaande besturen in de regio is daarbij essentieel.

Om het contact te stimuleren is gekozen voor een uitnodigingsplicht voor initiatiefnemers. De initiatiefnemer zal als onderdeel van de aanvraag moeten aantonen dat de gemeente van de beoogde plaats van vestiging van de school, het samenwerkingsverband waar de initiatiefnemer zich na de start verplicht bij moet aansluiten en de besturen van de scholen en vestigingen binnen het voedingsgebied van de school zijn uitgenodigd om met de initiatiefnemer in overleg te treden.

Als bij de bekostigingsaanvraag niet aangetoond is dat de genoemde partijen zijn uitgenodigd, dan wordt een aanvraag tot bekostiging afgewezen. De initiatiefnemer is verplicht om in de uitnodiging aan de genoemde partijen melding te maken van het voornemen om «een school» te starten, en voor het voortgezet onderwijs welke schoolsoort(en). Nadere toelichting over het concept kan in het gesprek op basis van vrijwilligheid plaatsvinden.

De beoogde dialoog tussen een nieuw initiatief en zijn omgeving is waardevol voor alle betrokken partijen. Zo bevordert een gesprek met de gemeente dat er op tijd goede huisvesting wordt gerealiseerd. Ook zal een nieuwe school willen weten wat de afspraken zijn binnen het samenwerkingsverband passend onderwijs, waar de school na de start verplicht onderdeel van zal uitmaken. Het is immers van belang te weten welke afspraken er binnen het samenwerkingsverband zijn gemaakt over de ondersteuning van leerlingen en over de wijze waarop het geld voor extra ondersteuning in het onderwijs, tussen de scholen verdeeld wordt. Daarnaast is het zeker voor de continuïteit van een divers onderwijsaanbod in gebieden met leerlingendaling belangrijk dat initiatiefnemers vroegtijdig het gesprek aangaan met de bestaande onderwijspartijen in de regio. Zo kan een nieuwe school alvast meedenken over regionale afspraken in het primair onderwijs of meedenken met een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (hierna: RPO) in het voortgezet onderwijs, al is deelname hieraan pas na de start van de school mogelijk. Het tijdig voeren van het gesprek in de regio is bijvoorbeeld van belang in het kader van het bieden van een dekkend aanbod van vbo-profielen.

Verder helpen gesprekken met bestaande besturen initiatiefnemers in het denkproces over het uit te werken concept. Een dergelijk gesprek kan ook leiden tot een samenwerkingsvorm, bijvoorbeeld in gebieden met leerlingendaling. Zo kan het concept ook op een bestaande school, of op een nieuw te vormen nevenvestiging van een bestaande school worden uitgewerkt. In dat geval is de kans groot dat het concept sneller kan worden gerealiseerd.

6.6 Eisen aan de rechtspersoon

In de onderwijswetgeving en in het toezicht wordt steeds meer waarde gehecht aan de kwaliteit van het bestuur en de bestuurders van scholen. Conform de adviezen van de Onderwijsraad en de hoogleraren van het NCOR die over dit wetsvoorstel hebben geadviseerd, is in het wetsvoorstel een aantal eisen opgenomen die betrekking hebben op bestuurders en toezichthouders van nieuwe scholen. De regering sluit daarmee aan bij de opvatting van de Onderwijsraad dat dergelijke eisen redelijk zijn, gelet op de huidige inzichten omtrent de publieke verantwoordelijkheid van bestuurders en toezichthouders van bekostigde onderwijsinstellingen. Hoewel de regering nog steeds van mening is dat de geadviseerde maatregelen niet alle problemen en risico's ten aanzien van falende bestuurders kan voorkomen, wil de regering wel alle maatregelen nemen die een bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van deze problemen en in het bijzonder van de uitwassen daarvan, alsook het verminderen van de risico's. Hiertoe worden drie maatregelen opgenomen. Ten eerste dienen bestuurders en toezichthouders die een nieuwe school willen starten, een VOG te overleggen. Ten tweede kan een eerdere onherroepelijke aanwijzing voor een bestuurder, toezichthouder of rechtspersoon een grond zijn om een nieuwe school niet te bekostigen. Ten derde kan sluiting van een school wegens zeer zwakke kwaliteit eveneens reden zijn om een bestuurder, toezichthouder of rechtspersoon tijdelijk uit te sluiten van het starten van nieuwe scholen.

VOG voor bestuurders en toezichthouders

Dit wetsvoorstel bevat de eis dat bestuurders en toezichthouders die een nieuwe school willen starten een VOG moeten toevoegen aan de aanvraag. Bij een VOG-aanvraag voor, in dit geval, het risicoprofiel onderwijs, wordt onderzoek gedaan naar het justitiële verleden van een natuurlijke persoon. Daarbij wordt het belang van de aanvrager afgewogen tegen het risico voor de samenleving in het licht van het doel van de aanvraag. Naar aanleiding hiervan wordt verklaard of al dan niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijke persoon en wordt de VOG geweigerd respectievelijk verstrekt.

Geen nieuwe school starten bij onherroepelijke aanwijzing

Wanneer een aanvraag voor een nieuwe school wordt ingediend door een rechtspersoon (niet de gemeente) die al één of meer scholen in stand houdt of heeft gehouden en die rechtspersoon een aanwijzing heeft ontvangen, kan de Minister deze aanvraag afwijzen. Dit geldt eveneens wanneer een aanvraag voor bekostiging van een nieuwe school wordt ingediend door een nieuwe rechtspersoon die voor het eerst een nieuwe school wil starten. De aanvraag kan in dat geval worden afgewezen indien van het bestuur van die rechtspersoon een of meer bestuurders, toezichthouders of personeelsleden deel uitmaken die eerder bestuurder of toezichthouder waren van een rechtspersoon die een onherroepelijke aanwijzing heeft gekregen. Het gaat hierbij om een aanwijzing zoals bedoeld in de artikelen 163b WPO en 103g WVO, die onherroepelijk is en ten tijde van de aanvraag maximaal vijf jaar oud is.

Deze weigeringsgrond is opgenomen naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad (2014). De Onderwijsraad meent namelijk in het advies over het voorkomen van een draaideurconstructie dat als de Minister geen andere mogelijkheid rest dan een aanwijzing te geven, het redelijk is de rechtspersoon aan te rekenen dat zij niet in staat is gebleken de ongewenste situatie uit eigen beweging op te heffen.⁴⁵ In dit geval acht de raad het proportioneel en adviseert hij te regelen dat de rechtspersoon die met betrekking tot een van haar scholen een aanwijzing heeft gekregen, wordt uitgesloten van het recht op bekostiging van een nieuwe school of nevenvestiging. De aanwijzing geldt dan als (objectieve) grond op basis waarvan dit rechtsgevolg zich voordoet. Een dergelijke uitsluiting dient echter wel in de tijd begrensd te worden. Het ligt voor de hand om aan te sluiten bij de termijn die het Burgerlijk Wetboek (BW) in soortgelijke situaties voorschrijft, te weten vijf jaar. Overigens dient hiervan te worden uitgezonderd de situatie waarin de rechtspersoon een gemeente is, nu volgens het vierde lid van artikel 23 Grondwet de gemeente tot taak heeft te voorzien in openbaar onderwijs in een genoegzaam aantal scholen. De gemeente kan daarom niet worden uitgesloten van de bevoegdheid om nieuwe scholen te starten.

De voorgestelde weigeringsgrond komt volledig tegemoet aan het voorstel van de Onderwijsraad. De gemeente is uitgezonderd en ook de begrenzing in de termijn van vijf jaar is overgenomen. Er is een aanvullende voorwaarde opgenomen, namelijk dat het moet gaan om een onherroepelijke aanwijzing. Dit schept een waarborg dat de onafhankelijke rechter de rechtmatigheid van de aanwijzing heeft beoordeeld of had kunnen beoordelen als beroep was ingesteld.

Wanneer er door de Minister een aanwijzing is gegeven, zijn er ernstige vermoedens dat alle daarbij betrokken bestuurders en toezichthouders een rol daarin hebben gespeeld. In beginsel zullen dus al deze bestuurders en toezichthouders in een periode van vijf jaar daarna geen nieuwe bekostigde school kunnen starten. Er kunnen echter redenen zijn om één of meer van deze bestuurders en toezichthouders daarvan uit te zonderen. Om het voor deze bestuurder of toezichthouder toch mogelijk te maken dat deze een nieuwe school kan starten, moet de Minister nagaan of het verwijt van wanbeheer als grond voor de aanwijzing ook de bestuurder persoonlijk trof. Een bestuurder die ten tijde van de aanwijzing bijvoorbeeld net was aangetreden, zal mogelijk niet worden getroffen. Hetzelfde geldt voor een bestuurder die het wanbeheer heeft proberen te voorkomen. Verder moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een falende bestuurder in een nieuw of ander schoolbestuur terugkeert als bijvoorbeeld bezoldigd directeur. Ook dan biedt de voorgestelde bepaling een handvat om in te grijpen.

Het afwijzen van een bekostigingsaanvraag op grond van een aanwijzing zal altijd dragend gemotiveerd moeten zijn. Daarbij spelen de omstandigheden in een concreet geval een belangrijke rol.

Geen nieuwe school wanneer eerder een zeer zwakke school is gesloten

De aanvraag voor bekostiging van een nieuwe school kan ook door de Minister worden afgewezen indien de aanvraag is ingediend door een rechtspersoon (niet zijnde een gemeente) die één of meer scholen in stand heeft gehouden waarbij de Minister maximaal vijf jaar voor de aanvraag besloten heeft om de openbare school op te heffen of de bekostiging van de bijzondere school te beëindigen omdat de school zeer zwak is.

⁴⁵ Onderwijsraad (2014), *Advies voorkomen draaideurconstructie*, Den Haag.

Deze mogelijkheid sluit aan bij de maatregel in voorliggend wetsvoorstel dat een bevoegd gezag geen nieuwe nevenvestiging in het voortgezet onderwijs mag starten wanneer een school of in het geval van een scholengemeenschap, een van de samenstellende scholen, die het bevoegd gezag in stand houdt zeer zwak is.

De voorgestelde maatregel is evenredig, omdat de Minister de openbare school niet zal opheffen of de bekostiging van een bijzondere school niet zal beëindigen, wanneer een nieuw schoolbestuur de zeer zwakke school heeft overgenomen om te verbeteren. Indien het bevoegd gezag zelf op basis van het uitblijven van verbetering bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt en besluit de school te sluiten, hoeft dit geen gevolgen te hebben voor latere aanvragen voor bekostiging van een nieuwe school door het betreffende bevoegd gezag.

Daarnaast is het toepassen van escalatiestappen altijd maatwerk, omdat de ernst van de situatie en de specifieke omstandigheden van de betreffende school mede bepalen welke stappen aan de orde zijn. De inspectie spreekt daarbij te allen tijde het bestuur aan op zijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs.

Als een bekostigingsaanvraag wordt afgewezen vanwege het feit dat eerder een zeer zwakke school is gesloten, dan zal de afwijzing altijd goed gemotiveerd moeten zijn. Daarbij spelen de omstandigheden in een concreet geval een belangrijke rol.

Algemene wet bestuursrecht blijft eveneens van toepassing

In gevallen waarin geen aanwijzing is gegeven en het bevoegd gezag geen zeer zwakke scholen in stand houdt, kan er niettemin behoefte bestaan aan een preventieve weigering van de bekostiging in situaties dat er bijvoorbeeld een gegronde reden is om aan te nemen dat aan de bekostiging verbonden verplichtingen niet zullen worden nageleefd. Of sprake is van dergelijke situatie bepaalt de Minister. Uiteraard kan een dergelijk besluit leiden tot een bezwaar- en beroepsprocedure. Voor dat doel is opgenomen dat artikel 4:35 van de Awb onverminderd van toepassing is. In de verwijzing naar dit Awb-artikel komt mede tot uitdrukking dat de in dit artikel neergelegde algemene mogelijkheid van preventieve weigering van subsidie of bekostiging, voluit van toepassing blijft, niettegenstaande de kwaliteitstoets in de aanvraagprocedure.

De toepasbaarheid van artikel 4:35 Awb is overigens niet beperkt tot de periode voorafgaand aan de start van een nieuwe school. Dit blijkt onder andere uit de wetsgeschiedenis van artikel 4:35 Awb, die er geen misverstand over laat bestaan dat het artikel uitdrukkelijk mede bedoeld is om incompetent subsidieaanvragers buiten de deur te houden.

7. Van aanvraag tot start

Op het moment dat het startdocument compleet is, aan alle wettelijke vereisten voldoet en tijdig is ingediend bij de Minister, dan kan deze een besluit tot bekostiging nemen. In dit hoofdstuk wordt de procedure vanaf het indienen van de aanvraag tot de start van een school beschreven.

7.1 Procedure van besluitvorming

De initiatiefnemer vult online het startdocument in en stuurt deze voor 1 november digitaal aan de Minister. Na deze indiening wordt er ook wel gesproken over de aanvraag tot bekostiging in plaats van het startdo-

cument. Deze aanvraag, zoals digitaal gedaan door de initiatiefnemer, komt bij DUO binnen.

Voor alle onderdelen, behalve die met betrekking tot de onderwijskwaliteit, beoordeelt DUO of is voldaan aan de wettelijke eisen zoals in hoofdstuk zes benoemd. Het gaat dan om de aanwezigheid van de VOG's van de bestuurders, juiste opvolging van de uitnodigingsplicht en een correcte berekening van voldoende belangstelling.

Advies van de inspectie

Nadat is gecontroleerd of de aanvraag volledig is (en eventueel bij de initiatiefnemer die een nieuwe school wil starten om een aanvulling is gevraagd), wordt de aanvraag doorgezet naar de inspectie. Op basis van de gegevens in de aanvraag brengt de inspectie een advies uit aan de Minister. Daarnaast heeft de inspectie op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de bevoegdheid om over de aanvraag in gesprek te gaan met het bevoegd gezag dat een nieuwe school wil starten.

De positie van dit gesprek zal in een advieskader van de inspectie worden omschreven. Daarnaast zal in dit kader stapsgewijs en duidelijk worden omschreven op welke wijze de inspectie te werk zal gaan om uiteindelijk tot een zorgvuldig advies te komen. Het kader wordt – evenals het onderzoekskader voor bestaande scholen – op voordracht van de inspectie vastgesteld door de Minister. Het kader zal in de Staatscourant worden gepubliceerd.

De Minister zal doorgaans het advies van de inspectie volgen. De inspectie heeft immers de expertise om een inschatting te maken of de aanvraag aan de wettelijke eisen voldoet. Desalniettemin is de Minister altijd het bestuursorgaan dat het besluit neemt en gemotiveerd kan afwijken van het advies als hij de wettelijke eisen anders weegt. De beslissingsruimte is uiterst beperkt, omdat een afwijzing alleen kan volgen wanneer niet voldaan is aan de wettelijke eisen. Het gaat dan om nieuwe informatie aangaande de wettelijke eisen, die bij de totstandkoming van het advies van de inspectie nog niet bekend was.

Het besluit

Op basis van het advies over de te verwachten kwaliteit en de beoordeling van de andere onderdelen van de aanvraag neemt de Minister voor 1 juni volgend op de ingediende aanvraag een besluit om de nieuwe school al dan niet voor bekostiging in aanmerking te brengen en publiceert dit besluit in de Staatscourant. Dit biedt de initiatiefnemer een jaar en twee maanden de tijd om alles gereed te maken voor de start van de school op 1 augustus van het daaropvolgende schooljaar. Dat geldt ook voor de gemeente die in de onderwijshuisvesting moet voorzien.

Mocht het niet lukken om binnen een jaar en twee maanden te starten, dan kan de initiatiefnemer in bijzondere gevallen een aanvraag indienen om de start nog een jaar uit te stellen. Dit geldt ook voor de gemeente. Voorbeelden van bijzondere gevallen zijn dat er grondige aanpassingen nodig zijn om tot een voorziening in de huisvesting te komen of dat het gaat om een nieuwbouwwijk waarvan de woningbouw vertraagd is. Een school heeft dus uiterlijk twee jaar en twee maanden om van start te gaan.

Lukt het het bevoegd gezag dat een nieuwe school wil starten niet om voor 1 augustus jaar 3 van start te gaan, dan vervalt de aanspraak op bekostiging en zal het bevoegd gezag dat een nieuwe school wil starten een nieuwe aanvraag moeten indienen.

Schematisch ziet de tijdlijn van de procedure er als volgt uit:

Datum	Actie
1 juli jaar 0	Pre-registratie door initiatiefnemer
1 november jaar 0	Indienen aanvraag door initiatiefnemer (die vanaf dit moment een rechtspersoon moet zijn)
1 juni jaar 1	Besluit over aanvraag door Minister
1 augustus jaar 2	Start school
1 augustus jaar 3	Uitlooptermijn start school op verzoek van initiatiefnemer of gemeente

7.2 Aanvang bekostiging

Nadat de Minister een positief besluit heeft genomen om een school in aanmerking te brengen voor bekostiging en het bevoegd gezag heeft besloten wat het startmoment van de school zal zijn, start de bekostiging voor een nieuwe school niet automatisch. Om daadwerkelijk bekostiging te ontvangen, moet het bevoegd gezag van de nieuwe school een verzoek doen tot de start van de bekostiging en daartoe ook aanvullende informatie aanleveren. DUO wijst het bevoegd gezag hierop. In het besluit waarbij de nieuwe school voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht, neemt DUO op welke gegevens nodig zijn om de bekostiging te laten aanvangen en voor welke datum die gegevens moeten zijn aangeleverd.

Om de bekostiging daadwerkelijk te laten aanvangen zal het bevoegd gezag moeten aangeven wat het adres van de school zal zijn, wat de naam van de nieuwe school is en wat de contactgegevens zijn. Voor een nieuwe basisschool moet ook aangetoond worden dat het bestuur is aangesloten bij een borgstellingsorganisatie. Nieuwe besturen zullen voor de registratie in de Basisregistratie instellingen (BRIN) nog een aantal gegevens moeten aanleveren, zoals de aanmelding bij het ABP⁴⁶ en een kopie van een bankafschrift. Het bevoegd gezag van een basisschool moet vóór 1 mei van het kalenderjaar volgend op het besluit melden van welke grondslag de nieuwe school uitgaat. Dit is nodig omdat wordt voorgesteld de uitzonderingsbepalingen voor een laatste school of nevenvestiging van een richting te behouden (zie 10.1).

Als alle gegevens zijn verwerkt, zal er een BRIN-nummer voor de school worden aangemaakt en, indien er sprake is van een nieuw bestuur, ook een bestuursnummer. Het bevoegd gezag ontvangt hiervan bericht. Na ontvangst van het BRIN-nummer kan het bevoegd gezag daadwerkelijk bekostiging ontvangen. Naast de reguliere bekostiging vanaf 1 augustus van het jaar dat de school start, heeft een nieuwe school ook recht op de zogenoemde startbekostiging voor de periode voorafgaande aan de start. Voor een basisschool zal deze automatisch worden verstrekt. Indien het om een school voor voortgezet onderwijs gaat, zal het bevoegd gezag van de school een verzoek bij DUO moeten indienen. De startbekostiging wordt verstrekt nadat het bevoegd gezag van de school de prognose van het aantal leerlingen op 1 oktober van het eerste schooljaar heeft ingediend bij DUO. Deze prognose zal ook worden gebruikt voor de voorlopige berekening van de reguliere bekostiging. Het verzoek om startbekostiging met de prognose van het aantal te verwachten leerlingen, kan samen met de andere te leveren gegevens worden ingezonden.

Voor de reguliere bekostiging van een basisschool moet het bevoegd gezag ook het vermoedelijk aantal leerlingen op 1 oktober melden aan DUO.

⁴⁶ Pensioenfonds voor overheid en onderwijs.

7.3 Realiseren huisvesting

Een goede locatie en geschikte huisvesting zijn belangrijk voor het slagen van een nieuw schoolinitiatief. Er zijn ambtelijke gesprekken gevoerd met scholen, besturen, de PO-Raad en VO-raad, de VNG en gemeenten over mogelijke aandachtspunten en knelpunten bij het vinden van huisvesting voor nieuwe scholen. Uit die gesprekken kwam als mogelijk probleem naar voren dat nieuwe scholen in het begin vaak op meerdere locaties gehuisvest zouden zijn. Aan onderzoeksbureau Regioplan is daarop gevraagd om voor nieuw gestichte scholen (tussen 2006 en 2016) in kaart te brengen op hoeveel locaties deze gehuisvest zijn of zijn geweest en wat de mate van tevredenheid is met de kwaliteit van die locaties. Uit het rapport blijkt dat versnippering van nieuwe scholen over verschillende adressen niet of nauwelijks aan de orde is. Ook de mate van tevredenheid over schoolgebouwen bij nieuw gestichte scholen verschilt niet veel van de mate van tevredenheid van langer bestaande scholen.⁴⁷

Een ander mogelijk knelpunt dat naar boven kwam, was de regionale functie van nieuwe scholen en het bijbehorende budget vanuit het gemeentefonds. Gemeenten ontvangen via het gemeentefonds een budget voor educatie. Voor het primair onderwijs geldt dat de gemeente geld ontvangt voor het aantal jongeren dat in de gemeente woont en dus geen geld ontvangt voor leerlingen die vanuit een andere gemeente een basisschool bezoeken. Aan Regioplan is gevraagd in kaart te brengen in hoeverre nieuw gestichte scholen (tussen 2006 en 2016) een grotere regionale functie hebben dan langer bestaande scholen en zo ja, wat daarvan de oorzaak is en of er daardoor fricties ontstaan met de gemeentelijke financiering.

Uit het rapport blijkt dat van de 133 nieuw gestichte scholen (sinds 2006) 19 scholen een bovengemiddeld hoog percentage leerlingen van buiten de gemeente hebben.⁴⁸ De oorzaak van de regionale functie is niet de ligging, maar wel het onderwijsconcept of de denominatie. Bij de scholen met een regionale functie is vaak wel sprake van frictie tussen gemeente en school over de huisvesting, maar het hoge aandeel leerlingen van buiten de gemeente is daar bijna nooit de oorzaak van. Het gaat meestal om een combinatie van de groei van het aantal leerlingen, onzekerheid over de toekomstige groei en het bestaande aanbod van onderwijsgebouwen. Soms verklaart het feit dat het onderwijsconcept nieuw is de afwachtende houding van gemeenten.

Deze onderzoeksresultaten hebben dus geen aanleiding gevormd om op dit moment extra maatregelen te nemen. Wel wordt als gevolg van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de procedure voor het starten van een nieuwe school de procedure in de gemeenten gewijzigd. In de huidige systematiek stelt de gemeente een plan van scholen op (primair onderwijs) en geeft zij een huisvestingsverklaring af (voortgezet onderwijs). Beide stappen vervallen met dit wetsvoorstel. In de voorgestelde procedure wordt de gemeente door de initiatiefnemer op de hoogte gebracht van het initiatief en uitgenodigd voor een gesprek. De initiatiefnemer is verplicht om de gemeente uit te nodigen, anders is de aanmelding van het initiatief niet compleet. Dit stelt de beide partijen in staat zo vroeg mogelijk het gesprek met elkaar aan te gaan over de

⁴⁷ Regioplan (2018), *Huisvesting Nieuwe scholen. Aantal en kwaliteit locaties*, Amsterdam. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/26/huisvesting-nieuwe-scholen-aantal-en-kwaliteit-locaties>.

⁴⁸ Regioplan (2018), *Huisvesting Nieuwe scholen. Leerlingen van buiten*, Amsterdam. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/26/huisvesting-nieuwe-scholen-leerlingen-van-buiten>.

gewenste en realistische huisvesting. Vanaf het moment van officiële aanvraag, heeft de gemeente ten minste eenentwintig maanden om in de huisvesting te voorzien. Gerekend vanaf het moment van het besluit tot bekostiging, gaat het om één jaar en twee maanden (zie ook paragraaf 7.3). Voortvarend overleg tussen initiatiefnemer en de gemeente voorafgaand aan de aanvraag zal voor het vinden van passende huisvesting in het algemeen noodzakelijk zijn. Wat passend en realistisch is, bespreken de initiatiefnemer en de gemeente.

Na inwerkingtreding van de nieuwe systematiek, zal worden gemonitord in hoeverre gemeenten erin slagen om scholen tijdig adequate onderwijs-huisvesting te bieden. Mocht toch blijken dat zich dan specifieke knelpunten voordoen, kan bekeken worden hoe die kunnen worden opgelost.

8. Eerste jaren van de school

Een school heeft tijd nodig om te groeien en om zich te bewijzen. In het wetsvoorstel wordt daar explicieter rekening mee gehouden dan nu het geval is. Het voorstel is dat een nieuw bekostigde school van de Minister meer tijd krijgt om genoeg leerlingen aan te trekken. Bovendien volgt de inspectie de kwaliteit van een nieuwe school intensief.

8.1 Volgroeiing

Een nieuwe school zal voldoende leerlingen moeten trekken om te kunnen blijven bestaan. Dit wetsvoorstel regelt in dat kader het volgende.

Tijd om te volgroeien

Nieuwe scholen starten veelal met onderbouwleerlingen en krijgen in hun eerste jaren vaak maar een paar aanmeldingen voor de hogere leerjaren. In het basisonderwijs is het nu op basis van artikel 8, negende lid onder a van de WPO verplicht om een volledige school te zijn en dus leerlingen uit alle leerjaren toe te laten als zij worden aangemeld. Het kan in de eerste jaren van een basisschool echter lastig zijn om goed onderwijs te geven aan de paar leerlingen in de hogere leerjaren. Daarom bestaat in het basisonderwijs de wens om te kunnen starten met een beperkt aantal leerjaren. In het voortgezet onderwijs bestaat deze mogelijkheid al. In het voortgezet onderwijs speelt wel een ander probleem. Zodra een school voor voortgezet onderwijs alle leerjaren aanbiedt, moet de school ook gelijk aan de geldende minimum leerlingennorm voldoen. Dit is een onnodige beperking voor scholen die hun onderwijsproces op een andere manier willen vormgeven en vanaf de start al alle leerjaren willen aanbieden.

Het is belangrijk dat er daadwerkelijke belangstelling is voor de scholen die worden bekostigd met publieke middelen. Daarom moet een school voldoende leerlingen trekken. Tegelijk heeft een school tijd nodig om te volgroeien. In het voortgezet onderwijs hebben scholen daarvoor al de cursusduur de tijd (als de school geleidelijk aan alle leerjaren aanbiedt). In het basisonderwijs hebben scholen echter maar vijf schooljaren de tijd om aan de leerlingennorm te voldoen. Hierdoor starten veel basisscholen noodgedwongen met een grotere onderbouw dan dat de school aankan. Dat is onwenselijk. Scholen die wel op een natuurlijke manier proberen te groeien, halen de norm vaak niet op tijd. Met de voorgestelde wijziging hoeven scholen in beide sectoren pas aan het einde van de cursusduur de in die sector en in die regio geldende minimumnorm te halen. Hiermee worden de regels tussen het basisonderwijs en voortgezet onderwijs

gelijk getrokken en wordt tegemoet gekomen aan een zorg van nieuwe basisscholen.

Besturen in het basisonderwijs zijn verplicht om ervoor te zorgen dat alle leerlingen op de school een ononderbroken leerlijn aangeboden krijgen en in beginsel binnen een tijdvak van acht aaneensluitende schooljaren de school kunnen doorlopen. Omdat een school tijd nodig heeft om te volgroeien is het bevoegd gezag in de opbouwfase echter niet verplicht om leerlingen toe te laten van groepen die zij nog niet aanbiedt. De inspectie houdt bij het toezicht op bovengenoemde verplichting rekening met scholen die in de opbouwfase verkeren. De minimumleerlingennorm hoeft in beide sectoren pas te worden gehaald wanneer de school even lang bestaat als de cursusduur. Dit geldt ook voor scholen die al eerder alle leerjaren aanbieden.

Sluiten bij onvoldoende groei

Een school moet tijd hebben om te groeien. Tegelijk kunnen er ook nieuwe scholen starten waar – ondanks een positieve belangstellingsmeting vooraf – in de praktijk weinig belangstelling voor blijkt te zijn. Dit zijn scholen waarvan al in de eerste jaren duidelijk is dat zij hun minimumnorm nooit zullen halen. Voor de leerlingen op deze scholen en voor de verdeling van onderwijsmiddelen is het niet wenselijk om deze scholen te lang te blijven bekostigen. Daarom is het wenselijk om ook tijdens de cursusduur een peilmoment in te bouwen waarbij de Minister beoordeelt of een school voldoende is gegroeid om aan het einde van de cursusduur de minimumnorm te kunnen halen. Voor het basisonderwijs peilt DUO na 1 oktober van het derde jaar en voor het voortgezet onderwijs na 1 oktober van het tweede jaar voor het eerst of de school voldoende groeit om aan het eind van de cursusduur de minimumnorm te halen. Als dit niet het geval is, dan krijgt de school een waarschuwing en een termijn van een jaar om aan de norm te voldoen. In het basisonderwijs wordt in het vierde jaar vastgesteld of de school voldoet aan minimaal de helft van de minimumnorm. In het voortgezet onderwijs wordt in het derde jaar vastgesteld of de school drie vierde, drie vijfde of drie zesde van het benodigde aantal leerlingen heeft voor respectievelijk vbo en mavo, havo en vwo. In het geval van een scholengemeenschap wordt er, net als in de huidige situatie, gemiddeld met de opheffingsnormen van de verschillende schoolsoorten binnen de scholengemeenschap.

Voor beide sectoren geldt dat de bekostiging wordt beëindigd als een school op het tweede peilmoment (vierde jaar basisonderwijs, derde jaar voortgezet onderwijs) te weinig leerlingen heeft.

De WPO en WVO kennen allebei stichtingsnormen en opheffingsnormen, maar in beide sectoren worden deze termen anders toegepast. In beide sectoren moet voor de start van de school worden aangetoond dat de school zal kunnen voldoen aan de stichtingsnorm. In het basisonderwijs moet een nieuwe basisschool ook in de praktijk toegroeien naar de stichtingsnorm. In het voortgezet onderwijs moet een school in de praktijk toegroeien naar de opheffingsnorm. Dit wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Bij het oordeel over de groei in de eerste jaren gaat het bij het basisonderwijs dus om toegroeien naar de stichtingsnorm en in het voortgezet onderwijs naar de opheffingsnorm.

8.2 Toezicht op de onderwijskwaliteit van een nieuwe school

Uitgangspunt bij het toezicht is dat de inspectie binnen een jaar na de start een kwaliteitsonderzoek uitvoert. Daarna wordt de intensiteit van het toezicht gebaseerd op de eventueel geconstateerde tekortkomingen. Het toezicht op nieuwe scholen vindt plaats met behulp van de bestaande onderzoekskaders, waarin op basis van de risicoanalyse en de specifieke situatie maatwerk wordt geboden.

Aangepaste informatieverlevering na besluit tot bekostiging en vóór de start

Voor 1 september van het eerste schooljaar moeten nieuwe scholen conform de huidige wet- en regelgeving (artikel 11b van de WOT) informatie aanleveren aan de inspectie over de bekwaamheid van de leraren, de invulling van de onderwijstijd en het schoolplan. Omdat deze eisen voor het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in de nieuwe situatie al onderdeel zijn van de aanvraag vervalt voor hen de verplichting om deze informatie kort voor de start aan te leveren. Ondanks het vervallen van de verplichting informatie aan te leveren in deze fase, blijft de mogelijkheid bestaan dat de inspectie op basis van de eerder aangeleverde informatie het bevoegd gezag na het besluit tot bekostiging uitnodigt voor een gesprek. De inspectie kan dus zowel voor het besluit tot bekostiging, als na het besluit tot bekostiging het gesprek aangaan met het bevoegd gezag.

Eerste jaar na de start en het vervolgtoezicht

Nieuw is dat de school ook moet aanleveren hoe er wordt voldaan aan de voorschriften omtrent scheiding van toezicht en bestuur en de inrichting en inhoud van het interne toezicht. Deze toevoeging is toegezegd in de beleidsreactie op het advies *Voorkomen draaideurconstructies* van de Onderwijsraad.⁴⁹ Deze gegevens worden gecombineerd met de reeds bekende informatie om het vervolgtoezicht te kunnen inrichten. Het verschil ten opzichte van de huidige situatie is dat de gegevens van het startdocument en de resultaten uit het gesprek met de inspectie voor het besluit tot bekostiging worden meegenomen bij de risicoanalyse. Op basis van de risicoanalyse wordt bepaald hoe snel de inspectie de nieuwe school na de start gaat bezoeken om een kwaliteitsonderzoek uit te voeren. Dit zal in ieder geval in het eerste jaar na de start van de school zijn. Daarnaast vormt de risicoanalyse de basis voor het eerste bestuursgesprek. Deze gegevens en het bestuursgesprek worden door de inspectie gebruikt om te bepalen hoe het toezicht op de nieuwe school er uit gaat zien.

Het eerste kwaliteitsonderzoek vindt plaats aan de hand van het reguliere onderzoekskader. Op basis van dit eerste kwaliteitsonderzoek wordt het vervolgtoezicht bepaald, conform de werkwijze voor bestaande scholen. Dit is de reeds bestaande praktijk.

Sluitingsmogelijkheid bij kwalitatief slechte nieuwe school

Met de Wet van 8 april 2016 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht is de definitie van «zeer zwak» wettelijk verankerd. Ook een startende kwalitatief slechte school die nog geen volledige leerresultaten heeft, kan van het predicaat «zeer zwak» worden

⁴⁹ Kamerstukken II 2013/14 33 495, nr. 57.

voorzien (op basis van het niet naleven van minimaal twee relevante deugdelijkheidseisen). De genoemde wet maakt het echter niet mogelijk om een school die zonder leerresultaten zeer zwak is verklaard, ook te sluiten. In sommige gevallen zal het echter wenselijk zijn om een dergelijke startende school, waarbij in de eerste periode na de start al duidelijk is dat de kwaliteit tekortschiet, te kunnen sluiten.

In dit wetsvoorstel wordt daarom in artikel 164b van de WPO en artikel 109a van de WVO geregeld dat een nieuwe school die minder dan twee jaar bekostiging ontvangt en die slechte kwaliteit levert, gesloten kan worden. Dit kan alleen als de school al in het eerste jaar niet voldoet, en na een verbetertermijn van een jaar nog steeds niet voldoet, aan drie of meer bij of krachtens de wet gegeven voorschriften waardoor de school geen zorgdraagt voor de veiligheid op school, de leerlingen geen ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen of het onderwijs niet wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.

De eis van drie of meer relevante deugdelijkheidseisen is zwaarder dan wat nodig is om zeer zwak te worden (dat wil zeggen niet voldoen aan twee deugdelijkheidseisen, met dezelfde als hiervoor genoemde gevolgen). Dat betekent dat de sluiting van een nieuwe school in dit kader een uitzonderlijk instrument is, dat alleen gebruikt kan worden als de kwaliteit van een school ver beneden peil is op basis van objectieve criteria. In dat geval is het in het belang van de leerlingen nodig om de school te kunnen sluiten of de bekostiging te kunnen beëindigen.

9. Afwijken van de reguliere startprocedure

De procedure zoals tot nu toe beschreven, gaat uit van de start van een volledig nieuwe school. Er bestaan echter ook andere wettelijk vastgelegde procedures voor het verzelfstandigen van een bestaande onderwijslocatie of het starten van een nieuwe onderwijslocatie. De voorgestelde wetswijziging voor het starten van een nieuwe school maakt het noodzakelijk om ook deze procedures aan te passen zodat zij goed op elkaar zijn afgestemd.

9.1 Verzelfstandiging van bestaande onderwijslocatie (basisonderwijs) en splitsing (voortgezet onderwijs)

De verzelfstandiging van een nevenvestiging of dislocatie in het basisonderwijs betekent feitelijk de start van een nieuwe school. Daarom bevat dit wetsvoorstel hiervoor een aangepaste procedure. De procedure voor het verzelfstandigen van een onderwijslocatie lijkt sterk op die voor het starten van een volledig nieuwe school. Het enige, maar niet te verwaarlozen, verschil is dat deze locatie al bestaat en dat er al onderwijs wordt verzorgd.

Een initiatiefnemer dient ook in dit geval een startdocument in. De bijbehorende belangstellingsmeting verschilt van de belangstellingsmeting voor een volledig nieuwe school. Er zijn immers al leerlingen aanwezig op de school. Er wordt daarom gekeken naar het aantal leerlingen dat op dat moment op de te verzelfstandigen locatie onderwijs volgt en het aantal leerlingen op de – na verzelfstandiging – overblijvende locatie(s). Om te toetsen of er op de lange termijn belangstelling is voor de verzelfstandigde onderwijslocatie, wordt het huidige leerlingenaantal gecombineerd met demografische gegevens. Zo kan men bepalen of er in het elfde jaar na de aanvraag nog voldoende leerlingen zijn die belangstelling hebben voor de verzelfstandigde locatie en voor de overblijvende locatie(s). Het kwaliteitsonderdeel van het startdocument vult de

initiatiefnemer net zo in als bij een nieuwe school. Als er een recent inspectierapport aanwezig is, dan betreft de inspectie dit bij het advies aan de Minister over het besluit tot bekostiging.

Het voortgezet onderwijs kent een vergelijkbare procedure die op dezelfde manier wordt aangepast als voor verzelfstandiging in het primair onderwijs. Dit betreft het splitsen van een bestaande school of scholengemeenschap in twee scholen of scholengemeenschappen. Dit kan theoretisch gezien gaan om een grote school (hoofdvestiging) die wordt gesplitst in twee kleinere scholen. In de praktijk betrof elke splitsing sinds 2008 een splitsing van een hoofdvestiging en een nevenvestiging in twee hoofdvestigingen.

De normen die in het basisonderwijs nodig zijn voor het verzelfstandigen van een onderwijslocatie en in het voortgezet onderwijs nodig zijn voor het splitsen van een school zijn in onderhavig wetsvoorstel als volgt vastgelegd.

	basisonderwijs	voortgezet onderwijs
Op moment van aanvraag	– Te verzelfstandigen locatie (inclusief eventuele bijbehorende locaties) voldoet aan de stichtingsnorm – Hoofdvestiging (inclusief eventuele bijbehorende locaties) voldoet aan de opheffingsnorm	– Totaal van de onderwijsvestigingen voldoet aan twee maal de stichtingsnorm
In het elfde jaar na de aanvraag	– Te verzelfstandigen locatie (inclusief eventuele bijbehorende locaties) voldoet aan de stichtingsnorm – Hoofdvestiging (inclusief eventuele bijbehorende locaties) voldoet aan de opheffingsnorm	– Te verzelfstandigen gesplitste school of verzelfstandigde vestiging voldoet aan de stichtingsnorm – Totaal van hoofdvestigingen en eventuele nevenvestiging(en) van overgebleven school voldoet aan de stichtingsnorm

9.2 Starten van een nevenvestiging in het voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs bestaan twee soorten nevenvestigingen: tijdelijke nevenvestigingen en nevenvestigingen. Tijdelijke nevenvestigingen zijn vooral bedoeld voor huisvestingsnood en staan altijd binnen drie kilometer van de hoofdvestiging. Tijdelijke nevenvestigingen geven besturen flexibiliteit bij het herschikken van het onderwijsaanbod. De procedure voor de start van een tijdelijke nevenvestiging blijft met dit wetsvoorstel ongewijzigd. Een nevenvestiging is een structurele uitbreiding van de hoofdvestiging met ten minste een volledige onderbouw. In de afgelopen jaren zijn gemiddeld vijftien nevenvestigingen per jaar gestart. Dit wetsvoorstel wijzigt de procedure voor het starten van een nevenvestiging.

Het uitgangspunt bij de vormgeving van de voorgestelde startprocedure voor nieuwe scholen is het creëren van een gelijk speelveld voor bestaande scholen en nieuwe initiatieven. Voor een nieuwe nevenvestiging geldt nu geen stichtingsnorm. Dit terwijl de bestaande school met een nevenvestiging het voedingsgebied aanzienlijk kan uitbreiden. Hiermee wordt ruimte voor nieuwe scholen ingenomen.

In een Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (hierna: RPO) kunnen scholen in het voortgezet onderwijs nu gezamenlijk besluiten over het starten van een nieuwe nevenvestiging binnen of buiten het RPO. Als er sprake is van ten minste twintig procent overlap in het voedingsgebied tussen de hoofdvestiging en de beoogde nevenvestiging, en alle besturen binnen het RPO het ermee eens zijn dat er een nieuwe nevenvestiging

mag starten, dan verleent de Minister hieraan goedkeuring. Omdat de gemeente verantwoordelijk is voor de huisvesting, is op overstemming gericht overleg met de gemeente ook voorwaarde voor de goedkeuring door de Minister.

Omdat de huidige procedure voor het starten van een nevenvestiging in het voortgezet onderwijs bestaande scholen voordelen biedt boven nieuwe initiatieven, wordt voorgesteld om het starten van een nevenvestiging uit het RPO te halen. Voor de overige afspraken over afstemming van de regionale onderwijsvoorzieningen functioneert het RPO goed en blijft het ongewijzigd.

In plaats van de RPO-procedure moet voor het starten van een nevenvestiging een startdocument ingediend worden dat ten aanzien van de kwaliteitseisen gelijk is aan de aanvraag voor een nieuwe school. Hiervoor geldt dezelfde tijdslijn als beschreven in het schema in paragraaf 6.2. Het bestuur kan hiervoor gebruik maken van het bestaande schoolplan van de school die de nevenvestiging aanvraagt. Indien er sprake is van een actueel inspectierapport dan kan de inhoud daarvan betrokken worden bij het advies van de inspectie over deze aanvraag voor zover het de voor de aanvraag relevante deugdelijkheidseisen betreft. Het onderwijs op de school of op een of meer van de scholen binnen de scholengemeenschap waaraan de nevenvestiging wordt verbonden mag niet zeer zwak zijn op het moment van de aanvraag. In die gevallen vindt de regering het wenselijk dat alle inspanningen van de school of scholengemeenschap gericht zijn op de verbetering van de onderwijskwaliteit en niet op uitbreiding.

Ten aanzien van de belangstellingsmeting voor een nieuwe nevenvestiging houdt de regering er rekening mee dat de nevenvestiging een andere status heeft dan een school. Een nevenvestiging maakt immers onderdeel uit van een reeds bestaande school en krijgt bijvoorbeeld geen startbekostiging. Bovendien biedt een nevenvestiging in beginsel alleen de onderbouw van de betreffende schoolsoort of schoolsoorten aan. Voor uitbreiding van een nevenvestiging met afsluitend onderwijs blijft in de nieuwe systematiek het RPO nodig.

De verschillen tussen een hoofdvestiging en een nevenvestiging blijven bestaan en rechtvaardigen een aangepaste procedure ten aanzien van de belangstellingsmeting. Bij de aanvraag voor een nieuwe nevenvestiging moet worden aangetoond dat de nevenvestiging de helft – voor het havo drie vijfde – van de stichtingsnorm behaalt. Passend hierbij stelt de regering de stichtingsnorm voor een nevenvestiging, feitelijk de eerste twee leerjaren van vbo en mavo, en de eerste drie leerjaren van havo en vwo, voor vbo, mavo en vwo op de helft van de stichtingsnorm voor een categorale school en voor havo op drie vijfde. Op deze manier wordt een gelijk speelveld gecreëerd in het voedingsgebied tussen een beoogde nieuwe nevenvestiging en een nieuwe school, aangezien voor beide op gelijksoortige wijze voldoende belangstelling moet worden aangetoond.

Omdat de opheffingsnorm van toepassing is op de school met inbegrip van bijbehorende nevenvestigingen, hoeft er geen aparte opheffingsnorm te gelden voor een nevenvestiging. Daarmee behoudt een school de vrijheid om de leerlingen in de loop der jaren naar eigen inzicht te verdelen over de hoofdvestiging en nevenvestigingen van de school. Ook het peilmoment voor de groei van een beginnende nieuwe school is niet van toepassing op een nieuwe nevenvestiging. Aangezien de nevenvestiging vanaf de start meetelt voor de opheffingsnorm van de betreffende school, is het niet nodig om een dergelijk peilmoment in te voeren.

9.3 Starten openbare school vanuit garantiefunctie openbaar onderwijs

De garantiefunctie van het openbaar onderwijs, zoals toegelicht in paragraaf 3.5, wordt in de praktijk zelden toegepast. Zo hebben zich de afgelopen jaren in het funderend onderwijs slechts twee situaties voorgedaan waarbij een beroep op deze functie is gedaan. Voor dit soort uitzonderlijke situaties, waarin een gemeente verplicht wordt om een openbare school te starten vanuit de garantiefunctie voor openbaar onderwijs, geldt een afwijkende startprocedure.

In dit wetsvoorstel worden de bestaande waarborgen voor voldoende openbaar onderwijs behouden en wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de nieuwe aanvraagprocedure. Daar waar de gemeente verplicht is een belangstellingsmeting uit te voeren – al dan niet op verzoek van ouders – om vast te stellen of er voldoende vraag is naar openbaar onderwijs, was dit voorheen een procedurele exercitie op basis van de huidige prognosemethode. Dit wetsvoorstel introduceert een belangstellingsmeting waarbij de daadwerkelijke belangstelling wordt aangetoond door middel van ouderverklaringen of marktonderzoek. De gemeente moet in het geval van ouderverklaringen de mogelijkheid tot het afleggen van een dergelijke verklaring voldoende kenbaar maken, zodat ouders met belangstelling voor openbaar onderwijs voldoende mogelijkheid hebben om dit aan te geven. Mocht er voldoende belangstelling blijken te zijn, dan is de gemeente verplicht om een aanvraag in te dienen. Nieuw met dit wetsvoorstel is dat een aanvraag voor een nieuwe school aan kwaliteits-eisen moet voldoen.

Een gemeente voldoet aan de plicht om voldoende openbaar onderwijs aan te bieden wanneer beide stappen zorgvuldig zijn uitgevoerd en de school – indien die inderdaad nodig blijkt te zijn – daadwerkelijk van start gaat. Daar waar een gemeente deze plicht onvoldoende naleeft kan de gemeente hierop worden aangesproken door middel van een aanwijzing van de Minister en – voor het voortgezet onderwijs – gedeputeerde staten. Ook in gemeenten waar het openbaar onderwijs verzelfstandigd is, houdt de gemeente de plicht om voldoende openbaar onderwijs aan te bieden en kan de gemeente zelf het initiatief nemen om een school te starten.

10. Richtingbegrip op andere plaatsen in de wetgeving

In de voorgaande hoofdstukken is de nieuwe systematiek voor het starten van een school uiteengezet. In deze systematiek verandert alleen de doorslaggevende rol van het richtingbegrip ten aanzien van het starten van scholen. Dit laat onverlet dat nieuwe scholen een richting kunnen hebben en uitdragen. Deze richting kan, wanneer hieraan behoefte bestaat bij ouders en leerlingen, indirect bepalend zijn voor het aantonen van voldoende belangstelling.

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke plaatsen in de wetgeving het begrip richting voorkomt en op welke wijze dit wetsvoorstel daarmee omgaat. Uitgangspunt daarbij is dat niet alleen de betekenis van het begrip richting onveranderd blijft, maar ook het beschermingsniveau van de vrijheid van richting (zie paragraaf 4.2). In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de onderdelen van de wet (die betrekking hebben op het richtingbegrip) waaraan niets verandert. In de daaropvolgende paragrafen wordt ingegaan op de onderdelen van de wet die als gevolg van de voorgestelde stichtingsprocedure wel gewijzigd worden.

10.1 Onderdelen van de wet die niet veranderen

Zoals hierboven is omschreven, blijft voor het begrip richting de daaraan in de jurisprudentie gegeven betekenis van kracht. Onder het begrip richting wordt nog steeds verstaan een godsdienst of levensbeschouwing die is geworteld in de Nederlandse samenleving. Daarbij gaat het om de vrijstelling vanwege richtingsbezwaren (artikel 5, onderdeel b, van de Leerplichtwet 1969) en de adviesrol van de Onderwijsraad bij huisvestingsgeschillen (artikelen 95, negende lid, en 102, zesde lid, van de WPO, artikel 76f, negende lid, en 76m, zesde lid, van de WVO).

Op een aantal andere plaatsen in de wet is niet zozeer sprake van gebruik van het begrip richting, maar wordt gesproken over godsdienst of levensbeschouwing. Dat gaat om de mogelijkheid om in het bijzonder onderwijs bij personeel en leerlingen onderscheid te maken op grond van godsdienst of levensovertuiging, (artikel 5, tweede lid, en artikel 7, tweede lid, van de Algemene wet gelijke behandeling), het niet mogen weigeren van een leerling op een bijzondere school op grond van godsdienstige gezindheid of levensbeschouwing als er voor die leerling binnen redelijke afstand van de woning geen openbaar onderwijs is (artikel 58 van de WPO en artikel 48 van de WVO) en om denominatief leerlingenvervoer (artikel 4 van de WPO en artikel 4 van de WVO). Op deze plaatsen wordt onder godsdienst of levensbeschouwing traditioneel het in jurisprudentie vastgelegde begrip richting begrepen. Dit wetsvoorstel wijzigt daar niets aan. Wanneer andere groeperingen dan de huidige erkende richtingen van mening zijn dat zij als erkende richting aangemerkt zouden moeten worden, dan staat hen daarvoor de gang naar de rechter open.

Artikel 9, tiende lid, van de WPO biedt de mogelijkheid aan het bevoegd gezag van een bijzondere school om eigen kerndoelen (substituut-kerndoelen) vast te stellen, wanneer dit bevoegd gezag dringend bedenkingen heeft tegen de krachtens het vijfde en zesde lid van artikel 9 vastgestelde kerndoelen. Dit blijft ongewijzigd.

10.2 Laatste school of laatste nevenvestiging van een richting

Op grond van de WPO wordt de bekostiging van een bijzondere basisschool beëindigd en een openbare basisschool opgeheven indien het aantal leerlingen, voor zover het niet betreft het aantal leerlingen van een nevenvestiging, gedurende drie achtereenvolgende schooljaren telkens minder heeft bedragen dan de opheffingsnorm. Artikel 153, vierde lid, van de WPO voorziet in een uitzondering op deze hoofdregel. De bekostiging van een bijzondere school wordt niet beëindigd en de openbare school wordt niet opgeheven wanneer het aantal leerlingen in het derde schooljaar van de drie achtereenvolgende schooljaren gelijk is aan of meer bedraagt dan vijftig en de school, daaronder niet begrepen een nevenvestiging, binnen een straal van vijf kilometer de laatste school van de richting is onderscheidenlijk de laatste openbare school is. Artikel 158 WPO voorziet in een regeling wanneer de bekostiging van een bijzondere nevenvestiging wordt beëindigd of een openbare nevenvestiging wordt opgeheven. Dat is het geval indien de nevenvestiging gedurende drie achtereenvolgende schooljaren op de teldatum 1 oktober niet heeft voldaan of geacht wordt niet te hebben voldaan aan een van de in artikel 158 WPO genoemde voorwaarden welke zien op leerlingenaantal en scholen in de omgeving.

Om deze uitzonderingsbepaling ook te kunnen toepassen op basisscholen die onder de voorgestelde systematiek van start gaan, is het noodzakelijk om van alle basisscholen te weten of de school uitgaat van een grondslag en zo ja, welke grondslag. Dit wetsvoorstel regelt daarom de verplichting

dat basisscholen hun grondslag, of wijzigingen in hun grondslag, melden bij de Minister (zie het voorgestelde artikel 170 WPO). Wanneer deze grondslag, conform de daaraan in de jurisprudentie gegeven betekenis, een richting betreft, kan een school onder voorwaarden in aanmerking komen voor instandhouding op basis van de genoemde uitzonderingsbepaling.

Omdat richting niet langer een rol speelt bij de stichting van een school, worden twee nieuwe voorwaarden geïntroduceerd voor het kunnen worden van een laatste school of laatste nevenvestiging van een richting. Ten eerste mag een basisschool of nevenvestiging slechts één richting hebben om aanspraak te kunnen maken op deze uitzonderingsgrond. Ten tweede mag binnen een periode van vijf jaar voorafgaand aan het beroep op de uitzonderingsbepaling, geen melding zijn gedaan van een wijziging van de grondslag van een school.

De uitzonderingsmogelijkheid voor openbare scholen blijft onveranderd. De Grondwet verplicht de overheid namelijk om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs.

10.3 Bepalingen met betrekking tot «van kleur verschieten» en uitbreiden met een richting

Voor de stichting van een school speelt richting niet langer een rol. In artikel 84 van de WPO worden de mogelijkheden voor omzetting beperkt tot omzetting van een openbare school in een bijzondere school en andersom. De regels met betrekking tot het uitbreiden met of wijzigen van een richting en de daarbij behorende voorwaarden vervallen. In artikel 70, tweede lid, WVO vervalt de mogelijkheid om een bekostigde bijzondere school om te zetten in een gelijksoortige bijzondere school van een andere richting.

10.4 Landelijk samenwerkingsverband naar richting

In artikel 18a, vijftiende lid, van de WPO en artikel 17a, zestiende lid, van de WVO wordt de mogelijkheid geboden aan schoolbesturen van tot dezelfde richting behorende scholen om een landelijk samenwerkingsverband op te richten. Een landelijk samenwerkingsverband omvat alle in Nederland gelegen scholen die tot dezelfde richting behoren. Indien een bevoegd gezag scholen heeft met meer dan een richting, bepaalt het bevoegd gezag eenmalig op basis van welke richting de aansluiting bij het samenwerkingsverband plaatsvindt.

Dit wetsvoorstel regelt dat het niet langer mogelijk is om een landelijk samenwerkingsverband op te richten. Op dit moment zijn er twee landelijke samenwerkingsverbanden; een reformatorisch samenwerkingsverband voor het primair onderwijs en een reformatorisch samenwerkingsverband voor het voortgezet onderwijs. De regering acht het wenselijk dat deze samenwerkingsverbanden kunnen blijven bestaan. De bevoegde gezagsorganen die voor de dag van inwerkingtreding van deze wet een landelijk samenwerkingsverband naar richting hebben opgericht, kunnen om die reden aangesloten blijven bij dat samenwerkingsverband.

Wanneer een nieuwe school van dezelfde richting is als een landelijk samenwerkingsverband, kan deze verzoeken om aansluiting bij het desbetreffende samenwerkingsverband. Deze nieuwe school kan er ook voor kiezen om zich bij een regionaal samenwerkingsverband aan te sluiten. Het landelijk samenwerkingsverband is ook niet verplicht om een nieuwe school met dezelfde richting te laten aansluiten. De eis dat een landelijk samenwerkingsverband ook in de toekomst alle in Nederland

gelegen en tot dezelfde richting behorende scholen omvat, zal komen te vervallen.

10.5 Fusietoets

In artikel 64c, eerste lid, van de WPO en artikel 53h, eerste lid, van de WVO is geregeld wanneer de Minister goedkeuring kan onthouden aan een fusie. Dat is indien als gevolg van de fusie de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod, *zowel in het opzicht van richting en pedagogisch-didactische aanpak* binnen het voedingsgebied van de te fuseren scholen of rechtspersonen, op significante wijze wordt belemmerd. Dit wetsvoorstel bevat een voorstel voor de interpretatie van die bepaling, zolang de fusietoets nog geldt.

Voorgesteld wordt om niet langer te toetsen op de variatie voor wat betreft richting en pedagogisch-didactische aanpak. De verwachting is namelijk dat de variatie in richtingen, pedagogisch-didactische concepten en andere (onderwijskundige) concepten zal toenemen door dit wetsvoorstel. Bovendien heeft elke bijzondere school op dit moment een erkende richting, maar dat zal straks niet meer het geval zijn. Er zullen in de toekomst bijzondere scholen gestart worden met verschillende combinaties van richting, pedagogisch-didactisch concepten, en andere kenmerken. Hierdoor zal het lastig worden om te toetsen wat de daadwerkelijke variatie in het opzicht van richting en pedagogisch-didactisch concept zal zijn.

Voorgesteld wordt daarom om de wettelijke bepaling zo te formuleren dat de Minister de fusie in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs toetst op de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod en de precieze invulling daarvan in beleidsregels nader uit te werken. Richting en pedagogisch-didactische aanpak worden dan niet meer expliciet in de wet benoemd. Wel blijft variatie naar schoolsoort in het voortgezet onderwijs in de wet staan. Een fusievoornemen kan immers consequenties hebben voor het aanbod van schoolsoorten binnen de regio.

Gelet op de gevolgen van leerlingendaling is de regering overigens voornemens om de fusietoets in het funderend onderwijs af te schaffen.⁵⁰

10.6 Communicatie over richting in het voortgezet onderwijs

In artikel 21, tweede lid, van de WVO is onder meer geregeld dat het bevoegd gezag in het maatschappelijk verkeer ondubbelzinnig tot uitdrukking brengt van welke richting het onderwijs uitgaat. Dit artikel wordt gewijzigd. Het bevoegd gezag zal in het maatschappelijk verkeer tot uitdrukking brengen of het openbaar of bijzonder onderwijs betreft.

10.7 Experimenten mogen scholen van dezelfde richting niet bedreigen

In artikel 2, derde lid, van de Experimentenwet onderwijs staat dat de Minister niet beslist tot de bekostiging voor een experiment buiten de kaders van de afzonderlijke onderwijswetten indien redelijkerwijs te verwachten is dat daardoor het leerlingenaantal van scholen van dezelfde richting in het voedingsgebied zodanig zal dalen dat hun voortbestaan wordt bedreigd. Dit wetsvoorstel zal dit lid wijzigen op een zodanige manier dat gekeken zal worden naar het leerlingenaantal van de scholen in het voedingsgebied. De Minister zal dus niet beslissen tot bekostiging van een experiment wanneer redelijkerwijs te verwachten is dat daardoor

⁵⁰ Kamerstukken II 2017/18 31 293 nr. 390.

het leerlingenaantal van scholen in het voedingsgebied zodanig daalt dat hun voortbestaan wordt bedreigd.

11. Evaluatie en monitoring

De invoering en implementatie van dit wetsvoorstel worden wetenschappelijk gevolgd en na vijf jaar geëvalueerd. Op die manier wordt in kaart gebracht wat de gevolgen zijn van de gewijzigde startprocedure. Zo wordt gekeken naar de consequenties voor bestaande scholen en de doelmatigheid en de continuïteit van het onderwijsaanbod. Door het wetsvoorstel wordt ruimte gecreëerd voor de start van nieuwe scholen, maar dit betekent niet dat er na inwerkingtreding automatisch meer scholen zullen zijn. Een van de dingen die zal worden gemonitord, is of het aantal scholen verandert als gevolg van dit wetsvoorstel. Bovendien zal er gemonitord worden of het wetsvoorstel ertoe leidt tot een verschuiving in het aantal scholen dat gesloten moet worden en of dit bestaande of nieuwe scholen betreft. Tevens zal bekeken worden of het wetsvoorstel leidt tot verschuiving in leerlingaantallen en wat de eventuele financiële gevolgen daarvan zijn voor bestaande scholen. Ook worden de gevolgen van leerlingendaling op het onderwijsaanbod gemonitord.

Ook zal worden gemonitord of het wetsvoorstel leidt tot (meer) segregatie. Wanneer ruimte wordt gecreëerd voor de start van nieuwe scholen, biedt dit mogelijk meer ruimte voor scholen voor een specifieke doelgroep.⁵¹ Er zijn verschillende manieren om segregatie te monitoren. Zo kan bijgehouden worden of er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel meer scholen ontstaan met een homogene leerlingpopulatie door te kijken naar bijvoorbeeld herkomst van de leerling of het opleidingsniveau van de ouders. Mocht blijken dat dit wetsvoorstel tot (meer) segregatie leidt, dan zal worden gekeken hoe kan worden bijgestuurd.

Omdat de precieze uitwerking van de voorgestelde methoden voor belangstellingsmeting uit de praktijk moet blijken, zal deze uitwerking nauwgezet gevolgd worden, door de gerealiseerde leerlingenaantallen van gestichte scholen te vergelijken met de ingediende prognoses. Op basis hiervan kan de getalsmatige invulling van de randvoorwaarden aan de belangstellingsmeting aangepast worden, zodat de voorspellende waarde van de belangstellingsmeting verder wordt vergroot. Blijvende aandacht voor en bijstelling van de systematiek van de belangstellingsmeting vergroot de doelmatigheid ervan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voorgestelde correctiefactor, welke nader gespecificeerd zal worden bij ministeriële regeling (zie paragraaf 6.2). In de praktijk zal worden gemonitord of deze correctiefactor juist is of dat een lagere of hogere correctiefactor toegepast zal moeten worden. Op basis van de uitwerking in de praktijk kan de correctiefactor later aangepast worden, eventueel gedifferentieerd naar de beide methoden, of naar schoolsoort in het voortgezet onderwijs.

Verder worden de consequenties van de gewijzigde startprocedure voor de uitgaven van het gemeentefonds gemonitord, waaronder de uitgaven voor het leerlingenvervoer. Tevens zal er gemonitord worden in hoeverre gemeenten erin slagen om scholen tijdig adequate onderwijshuisvesting te bieden.

⁵¹ Imandt, Bisschop, Klein (2015), *Meer ruimte voor nieuwe scholen? Analyse van het gekozen beleidsscenario*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, raadpleegbaar via www.rijksoverheid.nl.

Ook zal worden gemonitord welke deugdelijkheidseisen de kritieke factoren zijn indien een school na de eerste twee jaar na aanvang van bekostiging wordt gesloten op basis van tekortschietende kwaliteit.

Tot slot zal in de monitoring worden meegenomen of en wanneer de wetgeving ook voor Caribisch Nederland in werking kan treden. Wanneer inwerkingtreding nog niet tot de mogelijkheden behoort, wordt onderzocht wat nodig is om toch tot inwerkingtreding over te kunnen gaan.

12. Toepassing van het wetsvoorstel in Caribisch Nederland

Ook Caribisch Nederland (de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba) kent een stelsel van openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs met scholen van verschillende richtingen. Het uitgangspunt bij de onderwijswetgeving in Caribisch Nederland is dat deze niet onnodig uiteenloopt met de wetgeving in Europees Nederland.⁵² Daarom stelt de regering voor om de wetgeving ook voor Caribisch Nederland aan te passen. Uiteraard wordt hierbij rekening gehouden met het feit dat de lokale context op de eilanden anders is. Zaken kunnen daardoor indien nodig anders ingericht zijn of worden dan in Europees Nederland.⁵³

De nieuwe aanvraagprocedure voor het starten van een nieuwe school zal voor Caribisch Nederland nu nog niet in werking treden. Om de nieuwe systematiek goed te kunnen uitvoeren, is namelijk een aantal gegevens nodig die voor Caribisch Nederland, in tegenstelling tot de situatie in Europees Nederland, nog niet voorhanden zijn (bevolkings- en leerlingenprognoses die jaarlijks worden bijgesteld en het gebruik van DigiD). Om te zorgen dat op termijn de afweging wordt gemaakt of en wanneer de artikelen in werking kunnen treden, zal hier in de evaluatie bij worden stilgestaan. Mochten de benodigde gegevens echter eerder beschikbaar zijn, dan kan het wetsvoorstel voor Caribisch Nederland ook eerder in werking treden.

Voor de nieuwe aanvraagprocedure in Caribisch Nederland, die op een later moment in werking zal treden, wordt voorgesteld dat ook in Caribisch Nederland de bekostiging van nieuwe scholen niet langer afhankelijk zal zijn van de richting van de school. Er zal dus ook voor Caribisch Nederland door de initiatiefnemer van een nieuwe school aangetoond moeten worden dat er belangstelling is voor de school en een beschrijving moeten worden gegeven van de manier waarop de school goede kwaliteit zal gaan leveren. Ook moet er een melding zijn gedaan bij het bestuurscollege van het openbaar lichaam, de andere bestaande schoolbesturen op het eiland, het Expertisecentrum Onderwijszorg en het samenwerkingsverband over het voornemen om een nieuwe school te starten. De andere voorstellen voor Europees Nederland gelden ook voor Caribisch Nederland.

Daar waar nodig wordt in onderliggende regelgeving voor de verdere uitwerking van dit wetsvoorstel maatwerk geleverd voor Caribisch Nederland. Daarnaast geldt voor de vo-scholen op Saba en St. Eustatius een uitzondering voor de instructietaal en de examensystematiek op grond van het Tijdelijk besluit Saba Comprehensive School en Gwendoline van Puttenschool BES. Een aanvraag voor een nieuwe vo-school op een van deze eilanden kan vergezeld gaan van een aanvraag voor een dergelijke uitzondering.

⁵² *Kamerstukken I 2011/12 33 000 VII, nr. C, p.2.*

⁵³ *Kamerstukken I 2011/12 33 000 VII, nr. C, p.2.*

Dit wetsvoorstel zal overigens naar verwachting weinig tot geen gevolgen hebben voor Caribisch Nederland, gezien het relatief kleine aantal inwoners en scholen. Op de eilanden zijn maar weinig basisscholen en er is op ieder eiland slechts één school voor voortgezet onderwijs. Bovendien verandert het wetsvoorstel niets aan de situatie van de huidige scholen, omdat het mogelijk blijft om een school van een bepaalde richting te zijn. Het is de verwachting dat er weinig nieuwe scholen gestart zullen worden, omdat dit wetsvoorstel niets verandert aan de stichtingsnormen en doelmatigheidseisen zoals die op dit moment gelden.

13. Relatie met andere wet- en regelgeving

13.1 Technisch onderhoud WVO

Met het wetsvoorstel Technisch onderhoud WVO beoogt de regering de WVO leesbaarder en toegankelijker te maken.⁵⁴ Hoofdstuk 4 van de aangepaste WVO bevat de bepalingen over de voorzieningenplanning in het voortgezet onderwijs. Deze bepalingen worden alleen technisch aangepast.

13.2 Verhouding tot lagere regelgeving

Een aantal zaken zal nader worden geregeld in lagere regelgeving. In het voorgestelde artikel 74 van de WPO en het voorgestelde artikel 67a WVO is geregeld dat een aanvraag vergezeld gaat van een belangstellingsmeting en het voorgenomen beleid over de kwaliteit van het onderwijs. Het bevat daarnaast een document waaruit blijkt dat de gemeente, het samenwerkingsverband en de besturen binnen het voedingsgebied van de school zijn uitgenodigd voor overleg over het voornemen van de bekostigingsaanvraag. Ook zal de aanvraag een verklaring omtrent het gedrag bevatten van de personen die het bestuur en het intern toezicht vormen. Deze zijn afgegeven volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en zijn op het tijdstip van het doen van de aanvraag niet ouder dan zes maanden. De aanvraag zal een beschrijving bevatten van een aantal kwaliteitselementen, zoals het kwaliteitsbeleid en een meerjarenbegroting. Bij ministeriële regeling wordt een aantal zaken nader technisch geregeld – zoals de correctiefactoren van de belangstellingsmeting. Tevens zal het formulier van het startdocument als bijlage bij een ministeriële regeling worden vastgesteld.

14. Consultatie

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen na consultatie van en in samenwerking met een groot aantal partijen. Hieronder wordt nader ingegaan op de momenten van consultatie en samenwerking, en de uitkomsten daarvan.

14.1 Consultatie tijdens de uitwerking van het wetsvoorstel

Bij de voorbereidingen en de uitwerking van dit wetsvoorstel is een groot aantal onderwijspartijen, veldpartners en experts betrokken. Zo is er onder andere (doorlopend) overleg gevoerd met de PO-Raad, VO-raad, VNG, diverse gemeenten waaronder de G4, LAKS, Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS), de bonden, initiatiefnemers die het al dan niet gelukt is een bekostigde school te starten, de profielorganisaties, en Ouders & Onderwijs. Zij hebben waardevolle input geleverd op de voorgenomen wijzigingen en bijdragen geleverd aan het uiteindelijke wetsvoorstel.

⁵⁴ <https://www.internetconsultatie.nl/moderniseringwvo>

Hieronder volgt een toelichting op de belangrijke momenten van overleg en input.

Ter voorbereiding op de eerdere uitwerkingsbrief van 2 juli 2015 is overleg gevoerd met de PO-Raad, VO-raad, VNG, G4, profielorganisaties, AVS en Ouders & Onderwijs.⁵⁵ Er is ook contact geweest met de gemeente Amsterdam over het initiatief Onze Nieuwe School. Daarnaast is gesproken met een aantal initiatiefnemers van verschillende nieuwe scholen. Met hen is vooral gesproken over de problemen die zij ondervonden bij het oprichten van een nieuwe school. Uit deze consultatiegesprekken werd duidelijk dat veel partijen graag meer ruimte zien voor het starten van nieuwe scholen. De partijen hebben allemaal de wens om de stichtingsnormen te verlagen en vinden het logisch om kwaliteitseisen te stellen voorafgaand aan de start van een nieuwe school. Verder kwam naar voren dat de wijze waarop wordt voorzien in huisvesting de kansen van nieuwe scholen nadrukkelijk beïnvloedt.

Op 12 oktober 2015 is een werkconferentie gehouden met circa zeventig betrokkenen en belanghebbenden waaronder ook veel initiatiefnemers die graag een nieuwe school zouden starten of net een nieuwe school zijn gestart. Op deze conferentie zijn alle aanwezigen in de gelegenheid gesteld om concreet mee te denken over de precieze invulling van het nieuwe systeem. Tijdens deze conferentie zijn veel onderwerpen doorgesproken, zoals de garantiefunctie van het openbaar onderwijs, zorgen over de kosten van het aantonen van de belangstelling voor een nieuwe school wanneer er wordt gewerkt met marktonderzoek en mogelijkheden om onderwijsconcepten de kans te geven om zich te bewijzen. Deze input is verwerkt in onderhavig wetsvoorstel.

Begin 2016 vond de internetconsultatie voor onderhavig wetsvoorstel plaats. De uitkomsten daarvan zijn in de volgende paragraaf opgenomen. Gelijktijdig aan deze internetconsultatie is er een veldraadpleging georganiseerd. Deze raadpleging bestond uit vier regiobijeenkomsten (Den Haag, Eindhoven, Amsterdam en Zwolle). Tijdens deze bijeenkomsten is er gesproken over de (hoofd)lijnen van het wetsvoorstel en hoe het onderwijsveld of daarbij betrokken partijen daar tegenaan kijken. Dit leidde tot gesprekken over de achtergrond en reikwijdte van het wetsvoorstel, de belangen en rollen van de verschillende partijen en de uitwerking van het wetsvoorstel in de praktijk. Dit heeft veel feedback opgeleverd. Op basis van de input en inzichten uit deze veldraadpleging is het onderhavige wetsvoorstel waar mogelijk aangescherpt.

In het najaar van 2016 heeft een tweede veldraadpleging plaatsgevonden. Deze bestond uit zes regiobijeenkomsten (Den Haag, Amsterdam, Eindhoven, Meppel, Lansingerland en Goes) en werd afgesloten op 2 december 2016 met de conferentie «MRvNS in de praktijk» in Utrecht. Deze bijeenkomsten waren een belangrijk moment om het wetsvoorstel toe te lichten en vooral om het gesprek te voeren over de praktische en technische uitwerking van dit wetsvoorstel. Tijdens de conferentie, en de regiobijeenkomsten die daaraan voorafgingen, is er onder andere gesproken over de informatiebehoefte in de nieuwe situatie, het startdocument, het gesprek in de regio, het toezicht en de belangstellingsmeting. Doordat voor deze veldraadpleging expliciet het gesprek is aangegaan met de mensen uit de praktijk (docenten, ouders, leerlingen, schoolleiders, bestuurders, gemeenteambtenaren, et cetera), zijn de instrumenten die voortkomen uit dit wetsvoorstel aan de praktijk getoetst. Op basis van wat is opgehaald tijdens deze veldraadpleging zijn de praktische

⁵⁵ *Kamerstukken II 2014/15 31 135, nr. 53.*

en technische uitwerking van het wetsvoorstel verder ingevuld en is het wetsvoorstel verder aangescherpt.

Er is doorlopend overleg geweest met de verschillende partijen zoals hiervoor genoemd. Ook zijn er workshops georganiseerd, bilaterale gesprekken gevoerd, simulaties van het wetsvoorstel uitgevoerd, werkbezoeken afgelegd en expertsessies belegd. Dit is gedaan om bij de (nadere) uitwerking van de beleidsvoornemens nadrukkelijk praktijkervaringen in te zetten. Dit leidt tot een meer gedegen en gedragen wetsvoorstel dat, zover als op voorhand mogelijk, getoetst is op de uitwerking die het gaat hebben in de dagelijkse praktijk.

14.2 Internetconsultatie

Begin 2016 heeft de internetconsultatie plaatsgevonden. Deze consultatie heeft 220 reacties opgeleverd. Van de respondenten waren ruim 60 procent particulieren. Daarnaast hebben onder andere koepels, gemeenten en scholen gereageerd op de internetconsultatie. Het feit dat er 220 keer is gereageerd op de internetconsultatie geeft aan dat het onderwerp leeft in het onderwijsveld. Uit de internetconsultatie en de regiobijeenkomsten zijn meerdere aandachtspunten naar voren gekomen. Hierna wordt uiteengezet hoe de uitkomsten van de internetconsultatie en regiobijeenkomsten zijn verwerkt in het wetsvoorstel. Daar waar is gekozen het wetsvoorstel niet aan te passen, wordt uitgelegd waarom niet.

Laatste school van een richting

In de internetconsultatie werd een overgangsbepaling (artikel 194d, eerste lid, WPO) van tien jaar na inwerkingtreding voorgesteld. Inmiddels is de uitzonderingsbepaling op meerdere punten herzien. De systematiek is toegelicht in paragraaf 10.2.

Belangstelling meten

Het is duidelijk geworden dat er brede steun is voor het meten van daadwerkelijke belangstelling, slechts één respondent heeft expliciet aangegeven dat een school zou moeten kunnen beginnen zonder belangstellingsmeting. Men lijkt echter verdeeld over de manier waarop de belangstelling aangetoond zou moeten worden: ongeveer de helft van alle respondenten vindt de gegeven keuze tussen marktonderzoek en ouderverklaringen een goed idee. Het merendeel is positiever over ouderverklaringen dan over marktonderzoek. Zo zouden ouderverklaringen een beter bewijs van betrokkenheid van ouders bij het onderwijsinitiatief vormen. Om kosten te beperken wordt gesuggereerd een digitale omgeving voor de ouderverklaringen te creëren. Dit wordt met dit wetsvoorstel ook al bewerkstelligd door te werken met een website voor ouderverklaringen en verificatie via DigiD. De andere helft van de respondenten is van mening dat de belangstelling onvoldoende aangetoond kan worden met een marktonderzoek en/of ouderverklaringen. Geen van deze respondenten heeft echter een voorstel gedaan voor een alternatieve manier om belangstelling aan te tonen. Er is daarom gekozen om te blijven werken met een keuze tussen marktonderzoek en ouderverklaringen.

Verschillende respondenten raadden aan om de belangstelling van ouders te peilen onder een bredere categorie ouders dan alleen de ouders van twee- en driejarigen voor een bo-school en tien- en elfjarigen voor een vo-school. Eenzelfde geluid kwam naar voren tijdens de regiobijeenkomsten, omdat nieuwe scholen ook veel overstappers hebben. Er wordt

in deze memorie van toelichting daarom voorgesteld om te werken met de twee- tot en met vierjarigen voor een bo-school en tien- tot en met twaalfjarigen voor een vo-school.

Kwaliteitswaarborgen vooraf

Uit de internetconsultatie blijkt dat de respondenten het over het algemeen een goed idee vinden dat kwaliteit vooraf getoetst wordt. Kwaliteit wordt als belangrijk ervaren en de deugdelijkheidseisen zijn volgens sommigen goed gekozen. Wel wordt benadrukt dat echte kwaliteit pas blijkt in de praktijk en dat de inspectie dus wel toezicht moet blijven houden op nieuwe en reeds bestaande scholen. Dit wetsvoorstel komt al tegemoet aan deze zorg. De huidige toezichtrol van de inspectie zal namelijk niet komen te vervallen. Met dit wetsvoorstel zal de inspectie er alleen een adviesrol bij krijgen.

Versnipperd onderwijsaanbod

Sommige respondenten gaven aan bang te zijn dat het wetsvoorstel versnippering en wildgroei veroorzaakt binnen het onderwijs, waarbij vele kleine scholen ontstaan die kwalitatief wellicht niet voldoende zijn. Meer ruimte voor nieuwe scholen betekent echter niet dat er per definitie meer scholen komen. Het doel van het wetsvoorstel is dat het scholenaanbod beter aansluit bij de daadwerkelijke behoefte van ouders. Om de kwaliteit te waarborgen en versnippering te voorkomen komen er kwaliteitswaarborgen voordat een school van start kan gaan en wordt het mogelijk om scholen eerder te sluiten wanneer de kwaliteit ondermaats is. Daarnaast wordt binnen de eerste jaren van een school ook beoordeeld of een school voldoende groeit. Te kleine scholen die nooit hun minimumnorm zullen halen, worden zo tijdig gesloten. Dit waarborgt de kwaliteit van het onderwijsaanbod en zorgt ervoor dat er alleen scholen ontstaan waar daadwerkelijk behoefte aan is.

Commerciële partijen

Een aantal respondenten gaf aan zich zorgen te maken dat partijen vanuit commerciële overwegingen grote hoeveelheden scholen zullen starten. Indien een bestuur tientallen scholen tegelijkertijd aanvraagt, zal het ook moeten aantonen dat het voor al die scholen de kwaliteit goed kan borgen. Anders dan nu overziet de inspectie alle aanvragen, en zal in een dergelijk geval ook hierover met het bestuur in gesprek gaan. Het is namelijk nog niet zo makkelijk om voor tientallen startende scholen de kwaliteit te borgen. En als er een nieuw schoolbestuur opstaat dat in staat is om goed onderwijs op deze manier aan te bieden, is daar feitelijk ook niets op tegen. Dit wetsvoorstel vergroot het risico op commercialisering van het onderwijs niet. Ook nu kent het stelsel commerciële onderwijsconcepten en winst uit schoolboeken. Bestaande wet- en regelgeving staat winst en/of belangenverstrengeling niet toe. Een aanpassing is op dit punt derhalve niet nodig.

Leerlingenvervoer

Met betrekking tot het denominatief leerlingenvervoer hebben meerdere gemeenten aangegeven dat zij vrezen voor een toename van het beroep op leerlingenvervoer wanneer nieuwe godsdienstige en levensbeschouwelijke scholen mogelijk worden gemaakt. De memorie van toelichting is verduidelijkt, opdat duidelijk is dat het alleen gaat om vervoer gebaseerd op de erkende richtingen en dus niet op basis van andersoortige gronden.

Termijnen huisvesting

In de consultatieversie van dit wetsvoorstel stond opgenomen dat de Minister voor 1 augustus een besluit tot bekostiging zou nemen. Dit bood de gemeente een jaar de tijd om in huisvesting te voorzien. Meerdere gemeenten gaven aan dat dit tot problemen zou leiden voor hun jaarlijkse vaststelling van de huisvestingsvoorzieningen. Het moment van besluitvorming over de kosten is daarom vervroegd, zodat het beter aansluit op de gemeentelijke begrotingscyclus.

Vereenvoudigde bekostiging en stichtings- en opheffingsnormen

Zowel uit de internetconsultatie als uit de regiobijeenkomsten kwam het verzoek naar voren om met dit wetsvoorstel de bekostiging in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs te vereenvoudigen en om de stichtings- en opheffingsnormen te verlagen. Er is echter expliciet voor gekozen om dit wetsvoorstel niet te verzwaren met deze twee grote onderwerpen en in plaats daarvan te werken met losse trajecten. Elk traject op zich is namelijk al een grote aanpassing van het stelsel en heeft ook los van de andere trajecten meerwaarde.

Nevenvesting in het voortgezet onderwijs binnen het RPO

Meerdere respondenten uitten hun zorg over het feit dat het wetsvoorstel de mogelijkheid tot het starten van een nevenvesting in het voortgezet onderwijs binnen het RPO wegneemt. Er is echter niet gekozen het wetsvoorstel aan te passen op dit onderwerp. Met het op gelijksoortige wijze aantonen van voldoende belangstelling voor zowel een nevenvesting, als een school, wordt bijgedragen aan het creëren van een gelijk speelveld voor bestaande scholen en nieuwe initiatieven. Het wetsvoorstel op dit punt aanpassen, zou het doel van het wetsvoorstel gedeeltelijk ondermijnen.

14.3 Consultatie NCOR

Tegelijkertijd met de internetconsultatie is ook het NCOR gevraagd om te adviseren over de grondwettelijke aspecten van het wetsvoorstel in het licht van het eerdere NCOR advies «Vrijheid van stichting».⁵⁶ Uitgangspunt van het NCOR advies is dat een systematiek waarin richting geen doorslaggevende rol meer speelt in het besluit tot bekostiging in overeenstemming is met artikel 23 Grondwet. Het advies concentreert zich met name op de manier waarop de systematiek voor het starten van nieuwe scholen in het wetsvoorstel is uitgewerkt.

Het NCOR stelt in het advies dat ouders, leerlingen en docenten belang hebben bij voldoende stabiliteit in het onderwijsaanbod en bij een evenwichtige belangenafweging, zeker wanneer er sprake is van leerlingendaling. De regering onderschrijft het belang van stabiliteit, maar zet daartegenover dat ouders en leerlingen recht hebben op een school die past bij hun overtuigingen, ook in gebieden met leerlingendaling. Uiteraard is het van belang om daarin de juiste balans te vinden. In de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies extra aandacht besteed aan deze balans.

Verder ziet het NCOR een relatie tussen dit wetsvoorstel en andere toekomstige ontwikkelingen in het beleid zoals bij de vereenvoudiging van de bekostiging en het herzien van stichtings- en opheffingsnormen.

⁵⁶ Huisman, Laemers, Mentink, Zoontjens (2011), *Vrijheid van stichting*, Rotterdam, Amsterdam, Schoonhoven, Tilburg.

Het NCOR geeft aan dat het van belang is om ook bij toekomstige beleidsontwikkelingen steeds het belang van de onderwijsvrijheid in het oog te houden. Zoals op meerdere plekken in deze toelichting is betoogd, onderschrijft de regering dit volledig.

Een belangrijke plek in het advies is ingeruimd voor de toekomstige betekenis van het grondwettelijke begrip richting. Het NCOR vraagt om nader in te gaan op de toekomstige betekenis van de vrijheid van richting in de zin van artikel 23 Grondwet. De memorie van toelichting is aangevuld om op deze vraag in te gaan. Daarbij besteedt het NCOR specifiek aandacht aan de laatste school van een richting en de huidige mogelijkheid tot het vaststellen van substituut-kerndoelen.

Aanvankelijk was in het wetsvoorstel opgenomen dat de uitzonderingsbepaling voor laatste scholen van een richting op termijn zou verdwijnen. Ten aanzien daarvan concludeert het NCOR dat het verwijderen van de uitzondering van de laatste school van een richting niet in strijd is met artikel 23 Grondwet.⁵⁷ Daarbij bespreekt het NCOR twee manieren waarop de laatste school van een richting ook onder een ruim richtingbegrip in stand gehouden zou kunnen worden. Ten eerste de mogelijkheid dat ook pedagogische richtingen onder de uitzonderingsbepaling vallen, en ten tweede de mogelijkheid dat alleen religieuze richtingen door een dergelijke bepaling beschermd worden. Beide mogelijkheden leiden volgens het NCOR tot onwenselijke interpretatievragen voor de overheid. Daarnaast leiden zij ertoe dat de categorie scholen die aanspraak kan maken op een dergelijke uitzondering tot onhanteerbare proporties wordt opgeblazen.

Het NCOR steunde de regering in haar aanvankelijke keuze voor een overgangsbepaling om aan de bescherming van de laatste religieuze of levensbeschouwelijke school in de directe omgeving, die beneden de opheffingsnorm verkeert, recht te doen. Zolang de opheffingsnormen niet substantieel zijn verlaagd, stelt het NCOR voor om te bepalen dat de scholen die op het moment van inwerkingtreding van de wet gebruik maakten van de beschermingsregeling ex artikel 153, lid 4, WPO van die regeling gebruik kunnen blijven maken in de toekomst. Die bescherming vervalt uiteraard door fusie, splitsing of verandering van de grondslag. Zoals in de reactie op de internetconsultatie al is aangegeven, is de bepaling inmiddels aangepast. In voorliggend wetsvoorstel kunnen scholen die starten na het moment van inwerkingtreding ook gebruik maken van deze uitzonderingsbepaling. In hoofdstuk 10 is dit nader toegelicht.

Aanvankelijk was in het wetsvoorstel opgenomen dat de mogelijkheid in het basisonderwijs om substituut-kerndoelen vast te stellen, zou verdwijnen. Ten aanzien van dat voorstel is het volgens het NCOR van belang om na te gaan of de argumentatie die in 2006 gold voor het afschaffen van deze mogelijkheid in het voortgezet onderwijs ook geldt voor het basisonderwijs. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State zijn de substituut-kerndoelen in het basisonderwijs gehandhaafd.

Ten aanzien van het advies van de inspectie ziet het NCOR het risico van subjectiviteit in de oordeelsvorming over het startdocument. De reden hiervoor is dat niet alle in het wetsvoorstel opgesomde deugdelijkheidseisen een dichotoom karakter hebben. Met name in het gesprek van de inspectie met de initiatiefnemer ziet het NCOR een risico. In de memorie van toelichting is in reactie hierop, zoals het NCOR voorstelde,

⁵⁷ NCOR, Laemers, Philipsen, Zoontjens (2016), *Het concept-wetsvoorstel «Meer ruimte voor nieuwe scholen» in het licht van artikel 23 Grondwet*, Amsterdam, Rotterdam, Tilburg.

uitgebreider ingegaan op de wijze waarop het toezicht en de totstandkoming van het advies van de inspectie vorm zal krijgen, en is het proces rondom het gesprek nader ingekaderd. Op verzoek van het NCOR is tevens de binding van de Minister aan het advies van de inspectie verhelderd.

Ook ten aanzien van de overige elementen van kwaliteit ziet het NCOR mogelijke risico's. Ten eerste spelen de overige elementen van kwaliteit weliswaar formeel geen rol in het advies van de inspectie, maar is volgens het NCOR niet uitgesloten dat deze het oordeel toch kunnen beïnvloeden. In de memorie van toelichting is daarom verduidelijkt dat een negatief besluit van de inspectie alleen gebaseerd kan zijn op het niet voldoen aan de in het wetsvoorstel genoemde deugdelijkheidseisen. Daarnaast vraagt het NCOR zich af of het noodzakelijk is deze overige elementen van kwaliteit in de wet vast te leggen. Volgens het NCOR zou met goede voorlichting hetzelfde doel kunnen worden bereikt, namelijk dat een initiatiefnemer voor een nieuwe school zich voldoende verdiept in alle belangrijke voorwaarden voor het geven van onderwijs. De regering is echter van mening dat het opnemen van deze voorwaarden in de wet proportioneel is, aangezien het in het belang van de leerlingen van een nieuwe school noodzakelijk is dat de plannen ook daadwerkelijk goed onderbouwd zijn. Hiermee verhoogt het de succesansen van een nieuwe school. Uiteraard zal goede voorlichting bij de uitvoering van het wetsvoorstel een belangrijke rol spelen.

Het NCOR bespreekt ook de mogelijkheid om integriteitseisen te stellen aan nieuwe rechtspersonen die een school willen starten. Dit zou volgens het NCOR vorm kunnen krijgen door ofwel toetsing van het doel van de rechtspersoon, ofwel het stellen van eisen aan bestuurders van de rechtspersoon. Toetsing van het doel van de rechtspersoon door middel van een door het NCOR voorgestelde verklaring van geen bezwaar zou aanpassing vergen van het rechtspersonenrecht, en is daarom in het kader van dit wetsvoorstel geen begaanbare weg. Het stellen van integriteitseisen aan individuele bestuurders van rechtspersonen heeft niet zozeer te maken met het starten van nieuwe rechtspersonen, maar vraagt om een veel bredere beschouwing van alle bestuurders van alle rechtspersonen in het onderwijs. Een dergelijke eis valt buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Wel heeft de regering naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad een aantal andere maatregelen genomen om bestuurders in een aantal gevallen uit te sluiten van het starten van nieuwe scholen. Dit is nader beschreven in paragraaf 6.6. Ten slotte gaat het NCOR in op de instrumenten die de Minister tot zijn beschikking heeft om in te grijpen wanneer bestuurders van schoolorganisaties zich misdragen, namelijk de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid die de mogelijkheid omvat om in een rechtspersoon in te grijpen bij wanbeheer en ernstige nalatigheid bij de bewaking van de kwaliteit van het onderwijs. Wanneer door de betreffende rechtspersoon niet voldaan wordt aan de aanwijzing kan dat tot een bekostigingssanctie leiden. Volgens het NCOR geeft het door de Minister van Justitie en Veiligheid in voorbereiding genomen voorstel van wet Bestuur en toezicht rechtspersonen inderdaad voldoende mogelijkheden om in te grijpen bij wanbeheer en ernstige nalatigheid. Daarnaast heeft de Minister ook de mogelijkheid om artikel 4:35 Awb toe te passen.

Op het punt van de belangstellingsmeting geven de hoogleraren van het NCOR in hun advies aan dat de wettekst op dit punt nog aanvulling verdient, gezien het primaat van de wetgever. Naar aanleiding van dit advies en het advies van de Onderwijsraad zijn de belangrijkste voorwaarden in de wettekst opgenomen. Ten aanzien van het inzetten van ouderverklaringen stelt het NCOR een aantal vragen over de precieze

invulling van de werkwijze, bijvoorbeeld rondom aantallen ouderverklaringen en het voedingsgebied van de nieuwe school. Op onderdelen is in onderhavig wetsvoorstel duiding gegeven aan de precieze invulling van de werkwijze. Zoals het wetsvoorstel aangeeft, zullen overige onderdelen bij ministeriële regeling nader worden uitgewerkt. Met het NCOR is de regering van mening dat het aantal ouderverklaringen beschouwd dient te worden in het licht van demografische ontwikkelingen. Dit is mede naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad in het wetsvoorstel opgenomen en in de memorie van toelichting verder verduidelijkt. Uiteraard realiseert de regering zich dat ouderverklaringen, zoals het NCOR aangeeft, niet bindend zijn. Desondanks is de regering met de Onderwijsraad van mening dat ouderverklaringen een adequate manier zijn om de belangstelling van ouders voor een nieuwe school te onderzoeken. Ook ten aanzien van het marktonderzoek plaatst het NCOR een aantal kanttekeningen. De regering is het met het NCOR eens dat een methodologisch goede opzet van een marktonderzoek van belang is. De voorwaarden hiervoor zijn daarom gedeeltelijk in onderhavig wetsvoorstel opgenomen. Bij ministeriële regeling zullen overige voorwaarden worden opgenomen.

Ten slotte maakt het NCOR opmerkingen over de positie van bestaande scholen en gemeenten. Het NCOR gaat daarbij in op de mogelijke gevolgen van de komst van nieuwe scholen voor het bestaande aanbod, en geeft aan dat ook bestaande scholen voortdurend hun onderwijs ontwikkelen. De regering erkent dat de voorgestelde wijzigingen inderdaad gevolgen kunnen hebben voor het bestaande aanbod, zoals omschreven in paragraaf 3.2. Bestaande scholen hebben wel de mogelijkheid om al te grote wijzigingen in het scholenaanbod te voorkomen. Het doel van dit wetsvoorstel is immers om meer ruimte te creëren voor de start van nieuwe scholen, om zo een scholenaanbod tot stand te brengen dat aansluit bij de veranderende wensen en behoeften van ouders en leerlingen. Meer ruimte voor nieuwe scholen betekent niet dat er na inwerkingtreding automatisch meer scholen zullen zijn. Wanneer bestaande scholen zich permanent op de hoogte stellen van de voorkeuren van ouders, kunnen zij hun aanbod daaraan aanpassen, en is het daarmee minder waarschijnlijk dat een nieuwe school ook daadwerkelijk tot stand komt. Echter, een deel van de ouders zal naar verwachting wensen hebben waar een bestaande school geen gehoor aan kan of wil geven. In dat geval maakt dit wetsvoorstel het mogelijk dat dit op een nieuwe school wel tot stand kan komen, mits hiervoor voldoende belangstelling bestaat en de nieuwe school naar verwachting aan de eisen van kwaliteit zal kunnen voldoen.

De positie van gemeenten wordt volgens het NCOR teruggebracht tot «voorzieners in de huisvesting». Dit kan volgens het NCOR onwenselijke gevolgen hebben voor de kwaliteit van de huisvesting van nieuwe scholen. De regering is van mening dat het feit dat de gemeente in het basisonderwijs nu wel betrokken is bij de aanvraag, zeker niet in alle gevallen tot adequate huisvesting leidt voor nieuwe scholen. Bovendien introduceert het wetsvoorstel een verplichting om voorafgaand aan het indienen van de aanvraag het initiatief te melden aan gemeente, schoolbesturen in het voedingsgebied en het samenwerkingsverband. Naar aanleiding van de adviezen van de Onderwijsraad en de VNG is deze verplichting uitgebreid met de verplichting om deze partijen uit te nodigen voor overleg. Dat schept de voorwaarden voor een goede samenwerking. Daarmee blijft de gemeente ook in de toekomst betrokken bij de aanvraag en wordt deze rol in het voortgezet onderwijs zelfs versterkt. Op dit onderwerp wordt in het volgende hoofdstuk naar aanleiding van de adviezen van Onderwijsraad en VNG nader ingegaan.

15. Advies Onderwijsraad en advies VNG

In juni 2016 hebben de Onderwijsraad en de VNG advies uitgebracht over het wetsvoorstel. In lijn met eerdere adviezen ondersteunt de Onderwijsraad de principiële keuze om bij het besluit over het al dan niet bekostigen van een school de eventuele «richting» van die nieuwe school niet meer te betrekken. In plaats daarvan wordt zowel bij bijzondere als bij openbare scholen gekeken naar objectieve criteria ten aanzien van getalsmatige levensvatbaarheid en verwachte onderwijskwaliteit. De raad vindt dat daarmee meer recht wordt gedaan aan de verscheidenheid aan opvattingen van ouders en de pluriformiteit van ideeën over opvoeding en onderwijs in de Nederlandse samenleving. Volgens de raad maakt het voorstel de grondwettelijk gewaarborgde vrijheid van stichting realistischer, en brengt het een gewenste wijziging van de bekostigingsprocedure. De regering is verheugd over deze steun voor het voorstel, en waardeert de bijdrage van de Onderwijsraad.

De Onderwijsraad schetst in haar advies ook een aantal scenario's betreffende de interpretatie van het begrip richting, zoals omschreven in paragraaf 4.2. Vanuit een oogpunt van doelmatigheid en maatschappelijke samenhang heeft de raad verder bedenkingen bij een aantal aspecten van de uitwerking van de voorgestelde procedure tot bekostiging. Hij adviseert daarom het voorstel op onderdelen te herzien of te verduidelijken. Dit advies van de raad heeft geleid tot een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel.

Ook de VNG steunt het voornemen dat het stichten van scholen op basis van de belangstelling van ouders en leerlingen wordt vergemakkelijkt, ook als zij niet behoren tot een bestaande richting. Wel maakt de VNG een aantal kanttekeningen bij de uitwerking die consequenties heeft voor gemeenten op het terrein van onderwijshuisvesting, kwaliteit van onderwijs, leerlingenvervoer en de relatie met leerlingendaling.

Omdat de adviezen van de VNG veelal betrekking hebben op onderwerpen die ook de Onderwijsraad in zijn advies benoemt, is de reactie op beide adviezen in dit hoofdstuk opgenomen. De volgende paragrafen gaan in op de manier waarop de adviezen zijn verwerkt.

15.1 Verhelder de betekenis van het begrip richting

De Onderwijsraad vraagt aandacht voor de juridische hanteerbaarheid van het begrip richting in het algemeen, voor huidige en toekomstige wetgeving. In het bijzonder vraagt de raad aandacht voor de consequenties van de veranderde rol van het richtingbegrip voor het beschermingsniveau van de vrijheid van richting. Daarmee doelt de raad op de mate waarin de overheid inbreuk mag maken op die vrijheid, door middel van wetgeving. In de voorgestelde systematiek verdwijnt de functie die het begrip richting momenteel vervult bij de planning van scholen. De raad stelt de vraag welke consequenties dit heeft voor de bescherming die kan worden geboden op grond van de vrijheid van richting en vraagt om een duidelijke uitspraak van de wetgever op dit punt.

In zijn advies schetst de Onderwijsraad vier varianten van het begrip richting voor toekomstige toepassing van wetgeving. De regering kiest ervoor om het begrip richting alleen op de plaatsen in de wet die te maken hebben met stichting van scholen uit de wet te halen. Verder blijft het begrip richting in de wet staan en blijft de regering de huidige enge definitie hanteren van geloofs- of levensovertuiging die is geworteld in de Nederlandse samenleving. Ook daar waar in de wet wordt gesproken van bescherming op grond van godsdienst of levensovertuiging blijft de

interpretatie hiervan het huidige begrip richting. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanspraak op het zijn van een laatste school van de richting, het gebruik van substituut-kerndoelen en op denominatief leerlingenvervoer, die nu en in de toekomst wordt gebaseerd op de richting van een school.

Handhaving substituut-kerndoelen

De Onderwijsraad adviseert, evenals eerder het NCOR, om vast te houden aan de mogelijkheid om substituut-kerndoelen in het primair onderwijs te formuleren. Volgens de raad biedt deze mogelijkheid een manier om eventuele druk op de vrijheid of richting van specifieke scholen weg te nemen, die zou kunnen ontstaan door het opleggen van uniforme kerndoelen. De regering heeft naar aanleiding van het advies van de Raad van State besloten om af te zien van het eerdere voorstel om de substituut-kerndoelen in het basisonderwijs af te schaffen. Op dit punt is ook ingegaan in de reactie op het advies van het NCOR in paragraaf 14.3 van deze memorie van toelichting.

15.2 Leg onderdelen van de startprocedure beter vast in wetgeving

De Onderwijsraad en de VNG geven voor verschillende onderdelen van de startprocedure aan dat het goed zou zijn deze nader vast te leggen in de wetgeving of toe te lichten. Het gaat daarbij om onderstaande zaken.

Goede informatievoorziening draagt bij aan beperking kwaliteitsrisico's

De regering onderschrijft het advies van de Onderwijsraad om initiatiefnemers te voorzien van goede en betrouwbare informatie over wat er komt kijken bij het starten van een school. De informatie over het starten van een school zal toegankelijk worden gemaakt op een website. Het is de bedoeling van de regering om initiatiefnemers zo goed mogelijk te voorzien van voor hen relevante informatie. Dit is van wezenlijk belang om de nieuwe scholen op een goede manier tot wasdom te laten komen. Een goede informatievoorziening gecombineerd met de kwaliteitseisen die zijn opgenomen in de aanvraag en de ex-ante kwaliteitstoets door de inspectie kunnen kwaliteitsrisico's door onervarenheid van nieuwe toetreders beperken.

Belangstellingsmeting beter in de wet regelen

Ten aanzien van de belangstellingsmeting adviseert de Onderwijsraad om de essentiële elementen van de belangstellingsmeting in de wet te regelen. Verder geeft hij ter overweging mee om eisen te stellen aan de informatie die initiatiefnemers dienen te verschaffen als zij ouders vragen een verklaring af te leggen. De levensvatbaarheid van een school zou meer zekerheid vastgesteld kunnen worden door de afstand tussen de beoogde plaats van vestiging te begrenzen en de meting daarnaast meer te koppelen aan demografische gegevens. De raad is verder van mening dat aandacht besteed dient te worden aan de mogelijkheid van gelijktijdige initiatieven in eenzelfde gebied, aangezien die vaak afhankelijk zijn van dezelfde potentiële leerlingpopulatie. Tot slot beveelt hij aan om in nieuwbouwwijken waar binnen redelijke afstand nog geen onderwijsaanbod is, te starten met een openbare school.

De regering gaat mee met de redenering van de Onderwijsraad dat de essentiële elementen van de belangstellingsmeting in de wet geregeld dienen te worden. De wettekst is daarop aangepast en de memorie van toelichting is op dit punt verduidelijkt. Daarnaast is de tekst van de memorie van toelichting aangevuld op het punt van de bepaling van het voedingsgebied en gelijktijdige aanvragen in eenzelfde gebied. Zoals

eerder aangegeven wordt uitgegaan van een voedingsgebied dat aansluit bij de afstand die het merendeel van de leerlingen in Nederland naar school reist. Ervaring leert dat het merendeel van de leerlingen in Nederland (circa 90 procent) in het primair onderwijs niet meer dan zes kilometer, en in het voortgezet onderwijs niet meer dan vijftien kilometer naar school reist.

In het geval van ouderverklaringen wordt de belangstelling aangetoond door middel van het indienen van unieke verklaringen. Voedingsgebieden die elkaar (deels) overlappen vormen in dat geval geen probleem. Indien de belangstelling wordt aangetoond door middel van een marktonderzoek, zal de belangstelling van dit initiatief voor wat betreft het overlappende gebied op basis van de belangstelling voor de andere initiatieven naar rato verminderd worden.

De suggestie om in nieuwbouwwijken waar binnen redelijke afstand nog geen onderwijsaanbod is te starten met een openbare school, neemt de regering niet over. Het wetsvoorstel gaat uit van de systematiek dat een school in aanmerking komt voor bekostiging wanneer deze voldoende leerlingen aan zich weet te binden. De regering is van mening dat het ook in nieuwbouwwijken mogelijk moet zijn om, wanneer het initiatief goed aansluit bij de doelgroep, voldoende belangstelling onder ouders aan te tonen.

Ex ante kwaliteitstoets: eisen noodzakelijk, relevant, objectief en proportioneel

Ten aanzien van de ex ante kwaliteitstoets adviseert de raad te onderbouwen dat de deugdelijkheidseisen die gesteld worden voorafgaand aan de bekostiging de kwaliteit van het onderwijs het beste voorspellen, de onderwijskwaliteit in de volle breedte in beeld brengen en dat deze noodzakelijk, relevant, objectief en proportioneel zijn. Alle wettelijke deugdelijkheidseisen zijn per definitie noodzakelijk, relevant, objectief en proportioneel, aangezien de wetsgeschiedenis bij artikel 23 van de Grondwet dat vereist. Daarbij komt wel de vraag aan de orde of genoemde deugdelijkheidseisen ook voorafgaand aan de start van een nieuwe school al noodzakelijk, relevant, objectief en proportioneel zijn. Voor de beoordeling daarvan heeft de regering het directe belang van de onderwijskwaliteit van de bepaling meegewogen, alsook de mogelijkheid voor de inspectie om over de naleving van de bepaling een oordeel te vellen op basis van papieren informatie en een gesprek. Daarbij is niet uitsluitend gekeken naar wetenschappelijke relevantie, maar ook naar eerdere ervaringen van de inspectie. Wel is aansluiting gezocht bij de input en procesindicatoren die Scheerens in zijn onderzoek naar het onderzoekskader van de inspectie als relevant heeft beschouwd voor het kwaliteitstoezicht.⁵⁸ Deze inzichten zijn gecombineerd met de ervaringskennis die bij de inspectie voorhanden is.

De raad adviseert ook om het (in voorbereiding zijnde) schoolplan en het voldoen van schoolleiding en onderwijzend personeel aan bekwaamheidseisen en vereisten voor benoeming en verzorgen van onderwijs bij de kwaliteitstoets te betrekken. De belangrijkste elementen uit het schoolplan zijn in de kwaliteitstoets opgenomen, dit hoeft daarom niet apart gevraagd te worden. Wat betreft de bekwaamheidseisen voor het onderwijspersoneel: deze elementen zijn sterk afhankelijk van het personeel dat de school zal aantrekken, waardoor de precieze invulling voorafgaand aan het besluit tot bekostiging nog zo onzeker is dat deze

⁵⁸ Scheerens e.a. (2005,) *Positioning and Validating the Supervision Framework*, Enschede, Kiel, Universiteit Twente, IPN.

niet goed te toetsen zijn. Anderhalf jaar voor de start van een school zijn er immers nog geen leraren in dienst. De inspectie betreft dit punt uiteraard bij het kwaliteitsonderzoek in het eerste jaar.

Bovenstaande punten zijn in dit algemene deel van de memorie van toelichting (paragraaf 6.4) verduidelijkt.

Verhelder status overige elementen van kwaliteit en procedure advies van de inspectie

De raad wijst erop dat de term en de status van de in de memorie van toelichting benoemde «overige elementen van kwaliteit» verwarrend kan zijn. Daarbij gaat de raad zowel in op de vraag in hoeverre deze «overige elementen» van invloed zijn op het advies van de inspectie als op het verschil in status dat er lijkt te zijn tussen «overige elementen van kwaliteit» die gebaseerd zijn op wettelijk deugdelijkheidseisen en «overige elementen» die niet op wettelijke eisen zijn gebaseerd.

De inspectie baseert zijn advies over de start van een nieuwe school inhoudelijk alleen op de eisen die zijn genoemd onder «deugdelijkheidseisen». Dit zijn immers eisen die op een termijn van anderhalf jaar voor de start al in voldoende mate beoordeeld kunnen worden. Om onduidelijkheid hierover te voorkomen, is ervoor gekozen bij de overige elementen van kwaliteit die zijn gebaseerd op deugdelijkheidseisen die pas na de start zullen gelden, een verwijzing naar de uiteindelijke wettelijke eis weg te laten. Daarmee is de status van deze elementen helder ten opzichte van de deugdelijkheidseisen die wel bij de beoordeling worden getoetst.

Tevens is naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad in de memorie van toelichting verduidelijkt waar de inspectie naar kijkt in zijn advies (paragraaf 6.4). Evenals voor de procedure voor het toezicht op bestaande scholen, zal de Minister ook voor de te volgen procedure rondom het advies van de inspectie een kader vaststellen.

De Onderwijsraad wijst er verder op dat de relatie tussen het advies van de inspectie en het besluit van de Minister onvoldoende duidelijk is omschreven. De memorie van toelichting is daarop aangepast. De ruimte voor de Minister om af te wijken van het advies van de inspectie is uiterst beperkt omdat een afwijzing alleen kan volgen wanneer niet voldaan is aan de in dit wetsvoorstel omschreven wettelijke deugdelijkheidseisen. Afwijken van het advies van de inspectie is mogelijk op grond van nieuwe informatie aangaande de wettelijke eisen, die bij de totstandkoming van het advies van de inspectie nog niet bekend was.

Stel eisen aan bestuurders van nieuwe scholen

Evenals het NCOR pleit ook de Onderwijsraad voor het stellen van eisen aan de bestuurders van nieuwe scholen. De Onderwijsraad herhaalt daarmee een pleidooi uit een eerder advies.⁵⁹ Concreet adviseerde de raad destijds om een VOG te vragen van bestuurders en toezichthouders en om de rechtspersoon die een school in stand houdt en die een aanwijzing van de Minister heeft gekregen, te beperken in zijn mogelijkheden om een nieuwe school of nevenvestiging bekostigd te krijgen. De raad adviseert om deze aanbevelingen alsnog in overweging te nemen, gelet op de huidige inzichten omtrent de publieke verantwoordelijkheid van bestuurders en toezichthouders van bekostigde onderwijsinstellingen.

⁵⁹ Onderwijsraad (2014), *Advies voorkomen draaideurconstructie*, Den Haag.

Daarnaast adviseert de raad na te gaan hoe in de bekostigingsprocedure rekening kan worden gehouden met «recidivisten». Het gaat dan bijvoorbeeld om initiatiefnemers die na het falen van hun school in de ene gemeente, het in de andere gemeente opnieuw proberen, terwijl de slaagkans van een nieuw initiatief gering is, bijvoorbeeld omdat de initiatiefnemers aantoonbaar niet in staat zijn (gebleken) om hun onderwijsplannen in praktijk te brengen. Hierdoor kunnen andere scholen en (mogelijk meer of wel levensvatbare) initiatieven benadeeld worden en worden gemeenten steeds opnieuw geconfronteerd met een aanvraag tot huisvesting waaraan zij dienen te voldoen. Deze vrees is ook geuit in de internetconsultatie.

Hoewel de regering nog steeds van mening is dat de geadviseerde maatregelen niet alle problemen en risico's ten aanzien van falende bestuurders kunnen voorkomen, wil de regering wel alle maatregelen nemen die een bijdrage kunnen leveren aan het tegengaan van deze problemen en in het bijzonder van de uitwassen daarvan, alsook het verminderen van de risico's. Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad is dan ook een aantal nieuwe eisen aan het wetsvoorstel toegevoegd:

1. Bestuurders en toezichthouders die een nieuwe school willen starten worden verplicht een VOG toe te voegen aan de aanvraag.
2. De Minister kan een aanvraag afwijzen indien deze is gedaan door een rechtspersoon die in de vijf jaar voorafgaand aan de aanvraag een aanwijzing heeft ontvangen; ditzelfde geldt voor de bestuurders van de rechtspersoon ten tijde van het geven van deze aanwijzing.
3. De Minister kan een aanvraag afwijzen wanneer deze is ingediend door een rechtspersoon (niet zijnde een gemeente) die één of meer scholen in stand heeft gehouden waarbij de Minister maximaal vijf jaar voor de aanvraag besloten heeft om de openbare school op te heffen of de bekostiging van de bijzondere school te beëindigen, omdat de leerresultaten ernstig of langdurig tekortschoten. Ook deze maatregel geldt eveneens voor bestuurders van de rechtspersoon ten tijde van het sluiten van de school.

In gevallen waarin geen aanwijzing is gegeven en het bevoegd gezag geen zeer zwakke scholen in stand houdt, kan er niettemin aanleiding zijn voor een preventieve weigering van de bekostiging in situaties dat er een gegronde reden is om aan te nemen dat aan de bekostiging verbonden verplichtingen niet zullen worden nageleefd. Voor dat doel is in de wettekst opgenomen dat artikel 4:35 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onverminderd van toepassing is. In de verwijzing naar dit Awb-artikel komt mede tot uitdrukking dat de in dit artikel neergelegde algemene mogelijkheid van preventieve weigering van subsidie of bekostiging, voluit van toepassing blijft, niettegenstaande de kwaliteits-toets in de aanvraagprocedure. De toepasbaarheid van artikel 4:35 Awb is overigens niet beperkt tot de periode voorafgaand aan de start van een nieuwe school. Dit blijkt onder andere uit de wetsgeschiedenis van artikel 4:35 Awb, die er geen misverstand over laat bestaan dat het artikel uitdrukkelijk mede bedoeld is om incompetent subsidieaanvragers buiten de deur te houden.

Geen aanvullende regeling voor bestaande particuliere scholen

De Onderwijsraad stelt verder dat het wetsvoorstel een regeling lijkt voor te stellen die geen rekening houdt met het bekostigen van een reeds bestaande particuliere school. Voor particuliere scholen die een bekostigingsaanvraag willen indienen, worden dezelfde regels gehanteerd als voor nieuwe initiatieven.

15.3 Aandacht voor gevolgen voor het bestaande onderwijsaanbod

Zowel de Onderwijsraad als de VNG vragen in hun advies aandacht voor de vraag hoe doelmatigheid en continuïteit van het onderwijsaanbod worden gewaarborgd en in welke mechanismen de regering voorziet om ongewenste effecten tegen te gaan. Beide adviseren om hier in de memorie van toelichting nader op in te gaan.

Samenwerking versus keuzevrijheid en ruimere stichtingsvrijheid

De VNG stelt dat de wet zou moeten voorzien in een mogelijkheid om in de beoordeling van het starten van een school mee te wegen welk effect dat heeft op het bestaande aanbod. De VNG stelt tevens voor om bij het oprichten van nieuwe scholen rekening te houden met de scholendichtheid in een gebied. Daarmee samenhangend stelt de VNG dat moet worden voorzien in een beter protocol voor het meten van de slagingskans en duurzaamheid van een school.

De stichting van een nieuwe school moet in dit voorstel altijd gebaseerd zijn op voldoende belangstelling onder ouders en leerlingen. Net als met de huidige stichtingsprocedure kan de stichting van een nieuwe school effect hebben op het bestaande onderwijsaanbod. Enerzijds kunnen nieuwe aanbieders zorgen voor een kwaliteitsimpuls, anderzijds leidt de stichting van een nieuwe school onvermijdelijk tot een daling van het aantal leerlingen op één of meer scholen in de omgeving en heeft het daarmee mogelijk effect op de continuïteit van bestaande scholen. Dit wetsvoorstel beoogt het starten van scholen anders vorm te geven zodat het scholenaanbod beter aansluit op de wensen van ouders. De scholendichtheid zegt echter niets over de mate waarin deze scholen aansluiten bij de belangstelling van ouders. De regering neemt dit advies dan ook niet over.

Met de effecten van de stichting van nieuwe scholen op het bestaande onderwijsaanbod wordt op verschillende manieren rekening gehouden in het wetsvoorstel, om ervoor te zorgen dat er een voldoende dekking onderwijsaanbod overeind kan blijven. Zo blijven er maatregelen in stand om basisscholen ook onder de gemeentelijke opheffingsnorm in stand te houden via een beroep op de gemiddelde schoolgrootte. Daarnaast blijven er waarborgen voor de laatste openbare basisschool in een straal van vijf kilometer. Hieraan is vastgehouden vanwege de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Ook blijft in het basisonderwijs de mogelijkheid om de laatste nevenvestiging binnen twee kilometer onder de opheffingsnorm in stand te houden. Ook kan de Minister op grond van een hardheidsclausule besluiten om een school die duurzaam onder de opheffingsnorm zakt, toch te blijven bekostigen. Ten slotte blijven de bepalingen over de laatste school van een richting in stand. Zoals aangegeven zal de regering de gevolgen van het starten van nieuwe scholen monitoren en waar nodig aanvullende maatregelen nemen.

Zowel de Onderwijsraad als de VNG vinden de plicht van een initiatiefnemer om zijn initiatief te melden bij de betrokken schoolbesturen en gemeente te vrijblijvend, gezien de samenwerking die op meerdere gebieden nodig is. In hoofdstuk 6 van deze memorie van toelichting onderschrijft de regering de noodzaak tot voortvarend overleg tussen initiatiefnemer en gemeente om samen vast te stellen wat passende en realistische huisvesting is. Ook samenwerking met schoolbesturen is op verschillende terreinen nodig. Als de initiatiefnemer de betrokken partijen in een vroeg stadium actief vraagt om in overleg te treden, dan kan dat de samenwerking vergemakkelijken en het wederzijds begrip vergroten. Het tijdig en goed betrekken van betrokken schoolbesturen en gemeente is

belangrijk voor het slagen van het initiatief en is daarom in eerste instantie de verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer. Dit contact is ook in het belang van de betrokken schoolbesturen en gemeente zelf. Om die en bovengenoemde redenen, is de plicht tot het melden verzwaard tot een uitnodigingsplicht. Bij de bekostigingsaanvraag zal de initiatiefnemer moeten aantonen dat hij de betrokken partijen gevraagd heeft om in overleg te treden.

De VNG uit ook zorg over het vermogen en de plicht van gemeenten in het meebewegen met innovatie. Het wetsvoorstel richt zich op het mogelijk maken van een scholenaanbod dat aansluit bij de wensen van ouders. Dat betreft niet per definitie het accommoderen van innovatie. Voor innovatie is bovendien ook niet per definitie een nieuwe school of nieuwe huisvesting nodig, want deze kan ook plaatsvinden op bestaande scholen. Dit wetsvoorstel maakt veranderingen van schoolconcepten binnen bestaande scholen zelfs makkelijker. Wanneer bestaande scholen goed aansluiten op de wensen van ouders, is er minder noodzaak tot het starten van een nieuwe school.

Gebruik van demografische gegevens ondervangt ongewenste effecten in gebieden met leerlingendaling

De Onderwijsraad vraagt terecht aandacht voor de effecten van het wetsvoorstel op het onderwijsaanbod in gebieden waar sprake is van leerlingendaling. Daar doet de spanning tussen samenwerking en een verruiming van de mogelijkheid tot het starten van scholen zich immers het meest voelen. Ook de VNG vreest dat het starten van een nieuwe school in gemeenten met leerlingendaling leidt tot versnippering en kleine scholen. Om te voorkomen dat een school wordt gesticht die vanwege leerlingendaling geen reëel toekomstperspectief heeft, wordt expliciet de demografische ontwikkeling van het aantal leerlingen in het voedingsgebied van de nieuwe school meegewogen. Zoals eerder aangegeven is dit ook op wetsniveau verankerd. Zie hiervoor ook paragraaf 6.3 van deze memorie van toelichting. Hierdoor is in gebieden met leerlingendaling relatief gezien een hogere belangstelling nodig om een nieuwe school te starten. Ook de gevolgen op dit gebied zullen expliciet worden gemonitord.

Vooralsnog geen aanwijzingen voor risico's voor sociale samenhang

De Onderwijsraad ziet mogelijke risico's dat onder bepaalde omstandigheden de verruiming van de mogelijkheden om een nieuwe school te starten de segregatie kan versterken. Hij adviseert om in de memorie van toelichting hier op in te gaan en op de manier waarop de regering dat risico beoogt tegen te gaan. De regering heeft geen aanleiding om aan te nemen dat dit wetsvoorstel, dat de vrijheid van onderwijs vergroot, segregatiebevorderende effecten heeft ten opzichte van de huidige systematiek. In het advies *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief* constateerde de Onderwijsraad dat er geen aanwijzingen waren dat onderwijsvrijheid segregatie veroorzaakt. Door middel van monitoring zal nauwgezet worden bekeken of het wetsvoorstel al dan niet tot een toename van segregatie leidt. Mocht daar sprake van zijn, dan zullen uiteraard maatregelen worden genomen.

15.4 Verduidelijk de rol van de gemeente

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van (nieuwe) scholen voor funderend onderwijs. Op dit moment heeft de gemeente een rol in het opstellen van een plan van scholen (basisonderwijs) en het afgeven van een huisvestingsverklaring (voortgezet onderwijs). Beide

rollen vervallen met dit wetsvoorstel. Zowel de Onderwijsraad als de VNG vragen om een verduidelijking van de rol van de gemeente.

De Onderwijsraad stelt dat het wetsvoorstel een centralisatie behelst van de scholenplanning in het primair onderwijs en dat dit in contrast staat met de algehele tendens van decentralisatie van allerlei aangelegenheden in het sociale domein. De raad vraagt om een nadere onderbouwing van deze maatregelen. Feitelijk is er echter geen sprake van centralisatie, – de verantwoordelijkheden blijven immers ongewijzigd –, maar uitsluitend van een vereenvoudiging van het proces. De administratieve handeling van het controleren of de nieuw op te richten school aan de voorwaarden voldoet en toetsen of die aan de kwantitatieve eisen voldoet, wordt in de nieuwe situatie door DUO uitgevoerd, maar de gemeente houdt zijn rol om te voorzien in huisvesting.

Goed overleg tussen schoolbestuur en de gemeente voorafgaand aan de aanvraag zal het vinden van passende huisvesting uiteraard bevorderen. Ook draagt het bij aan realistische verwachtingen omtrent de huisvesting bij de initiatiefnemer. Daarom is de initiatiefnemer verplicht om zijn intentie om een school te starten, bij de gemeente te melden en de gemeente te vragen om in overleg te treden. Vanaf het moment van de melding zijn er minimaal eenentwintig maanden om in de huisvesting te voorzien. Gerekend vanaf het moment van het besluit tot bekostiging, gaat het om één jaar en twee maanden. Op verzoek van de initiatiefnemer of de gemeente kan de Minister besluiten om de start van de bekostiging nog een jaar uit te stellen, waardoor deze termijn dus met een jaar wordt verlengd.

Huisvestingsprocedure onder voorwaarden met een jaar verlengd

Zowel de Onderwijsraad als de VNG vragen om aandacht voor de huisvestingsprocedure van nieuwe scholen. De Onderwijsraad wijst daarbij op het feit dat een goede locatie en geschikt gebouw cruciale succesfactoren zijn voor een nieuwe school. De raad adviseert om de verhouding tussen de nieuwe bekostigingsprocedure en de huisvestingsprocedure in relatie tot de rol van de gemeente en van het schoolbestuur nader uit te werken, om te voorkomen dat huisvesting een vertragend of onoverkomelijk obstakel wordt.

De VNG vraagt tevens om aanpassing van de wettelijke termijnen waarop de gemeente in de huisvesting moet voorzien, in verband met de nu gehanteerde procedures. De VNG is van mening dat de gemeente in alle gevallen pas twee jaar na een positief besluit over de start van een nieuwe school in de huisvesting zou moeten voorzien, in plaats van één jaar, zoals de regering voorstelt. Daar tegenover staat dat in een situatie waarin de stichting van een nieuwe school is gebaseerd op daadwerkelijke belangstelling, het onwerkbaar zou zijn als na indiening van de aanvraag (en dus meting van de belangstelling) een school pas tweeëneenhalf jaar later van start kan gaan. In overleg met de VNG is daarom het moment van besluitvorming met twee maanden vervroegd. Zo sluit het beter aan op de gemeentelijke begrotingscyclus, maar blijft het tegelijkertijd aansluiten bij het moment dat ouders een school kiezen voor hun kinderen. Het automatisch verlengen van de procedure met een jaar, echter, zou het risico op desinvesteringen door gemeente en rijk aanzienlijk vergroten.

Er zijn echter wel situaties denkbaar waarin een gemeente aannemelijk kan maken dat huisvesting niet binnen de gestelde periode te realiseren is. In het geval dat een gemeente grondige aanpassingen moet uitvoeren om tot een voorziening in de huisvesting te komen, wordt de mogelijkheid toegevoegd dat ook de betrokken gemeente de Minister kan vragen om de

aanspraak op bekostiging voor nogmaals maximaal een jaar te handhaven.

De VNG stelt dat het tijdig voorzien in huisvesting wordt bemoeilijkt doordat een gemeente pas verantwoordelijk is voor de onderwijshuisvesting vanaf het moment dat de Minister een besluit tot bekostiging heeft genomen. Hoewel dit formeel gezien klopt, stelt de regering de gemeenten al eerder in staat hierover in overleg te treden. De initiatiefnemer krijgt daarom de plicht om de betrokken partijen, waaronder de gemeente, in de gelegenheid te stellen om in overleg te treden. Dit draagt bij aan een vroege inventarisatie van de wensen, maar zeker ook van de mogelijkheden op het terrein van huisvesting. Door vroegtijdig in overleg te treden, komt ook de initiatiefnemer tot realistische verwachtingen. Zo zal het in de meeste gevallen niet mogelijk zijn dat een startende school in aanmerking komt voor nieuwbouw.

Aandacht voor frictiekosten en risico op desinvesteringen

De nieuwe startprocedure van dit wetsvoorstel zorgt ervoor dat er nieuwe scholen komen die kunnen rekenen op daadwerkelijke en duurzame belangstelling van ouders en leerlingen. Dit bevordert de levensvatbaarheid van nieuwe scholen, hetgeen belangrijk is vanwege de investering die de gemeente doet in huisvesting.

De Onderwijsraad vraagt aandacht voor de frictiekosten die de start van een nieuwe school met zich kan meebrengen, bijvoorbeeld in de vorm van gedeeltelijke leegstand van schoolgebouwen, het overstappen van leerlingen of een groter beroep op voorfinanciering door scholen. Hierbij moet opgemerkt worden dat frictiekosten een inherent onderdeel zijn van een systematiek gebaseerd op vrije schoolkeuze. Ook binnen het bestaande scholenaanbod is regelmatig sprake van verschuiving van leerlingenaantallen, omdat sommige scholen beter weten in te spelen op de verwachtingen van ouders en leerlingen. Daarmee zijn deze frictiekosten ook te zien als een investering in de kwaliteit van het scholenaanbod. Dit wetsvoorstel verandert de verdeling van frictiekosten niet. Zowel het rijk, de gemeente, de bestaande scholen en initiatiefnemers van nieuwe scholen dragen een deel van deze kosten. Door goed in beeld te hebben wat de wensen en verwachtingen van verschillende groepen ouders en leerlingen zijn, kunnen gemeenten en schoolbesturen deze kosten beperken.

De VNG ziet een risico voor desinvesteringen als een nieuwe school niet levensvatbaar blijkt. Ook de Onderwijsraad vraagt hier aandacht voor. Hier tegenover staat dat de instrumenten om de slagingskans te beoordelen in dit wetsvoorstel juist steviger zijn dan in de huidige situatie dankzij de prognose voor de lange termijn op basis van de resultaten van de ouderverklaringen of het marktonderzoek gecombineerd met demografische gegevens, en de kwaliteitstoets door de inspectie. Bovendien worden de stichtingsnormen niet verlaagd, waardoor het aantonen van een hoge norm voor de belangstelling nog steeds noodzakelijk is om een nieuwe school te mogen starten. De Onderwijsraad geeft aan dat het niet wijzigen van de stichtingsnormen in dit stadium het mogelijk maakt om ervaring met de nieuwe procedure op te doen, zonder dat weinig kansrijke initiatieven het evenwicht in het lokale onderwijsaanbod kunnen verstoren.

De suggestie van de VNG om te monitoren of er druk ontstaat op de middelen in de algemene uitkering van het gemeentefonds en of er veranderingen optreden in de uitgaven voor leerlingenvervoer, neemt de regering over. Dit zal worden meegenomen in de evaluatie na vijf jaar.

16. Uitvoeringsgevolgen

Het ontwerp van dit wetsvoorstel is voorgelegd aan DUO voor een beoordeling van de uitvoeringsgevolgen. DUO heeft geoordeeld dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is. DUO wijst er nog wel op dat de uitvoerbaarheid afhankelijk is van de nadere uitwerking van dit wetsvoorstel in lagere regelgeving. Te zijner tijd zullen de met dit wetsvoorstel samenhangende wijzigingen van onder meer de Regeling modelprognose primair onderwijs, de Regeling voorzieningenplanning voortgezet onderwijs en de corresponderende regelingen voor Caribisch Nederland afzonderlijk worden voorgelegd aan DUO ter beoordeling van de uitvoeringsgevolgen.

In het kader van de uitvoeringstoets was aan DUO specifiek de vraag voorgelegd om te onderzoeken of het mogelijk is om ouderverklaringen via DigiD te laten registreren, een controle via de Basisregistratie personen tot stand te brengen en de geverifieerde ouderverklaringen te archiveren. DUO ziet hiervoor technisch en juridisch mogelijkheden. Daarbij heeft DUO onderzocht of en geconstateerd dat er geen alternatieven zijn – gelet op de noodzakelijke controleerbaarheid van de verklaringen – om de doelstelling van het wetsvoorstel te realiseren.

Naar aanleiding van de opmerkingen over de uitvoeringsgevolgen is het wetsvoorstel op enkele punten aangepast. Dit betreft onder meer een verbetering van de bepaling over verzelfstandiging in het basisonderwijs en splitsing in het voortgezet onderwijs, sluitend overgangsrecht en correctie van een aantal verwijzingen. De memorie van toelichting is bovendien verduidelijkt en aangevuld daar waar dat op grond van de beoordeling van de uitvoeringsgevolgen nodig werd geacht. Zo is in de memorie van toelichting meer uitleg gegeven over het gesprek dat de inspectie kan voeren met de aanvragers van een nieuwe school. Hieraan is toegevoegd dat de inspectie een kader zal maken over de te volgen procedure rondom het advies van de inspectie over de te verwachten kwaliteit van een nieuwe school.

17. Gegevensbescherming

Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet stelt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen. Volgens artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is geen inmenging in het privéleven van een persoon toegestaan van enig openbaar gezag, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Artikel 8 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gaat over het recht op bescherming van zijn persoonsgegevens dat een ieder heeft. De gegevens moeten volgens het tweede lid eerlijk worden verwerkt, voor bepaalde doeleinden en met toestemming van de betrokkene of op basis van een andere gerechtvaardigde grondslag waarin de wet voorziet. Daarnaast heeft eenieder recht van inzage in de over hem verzamelde gegevens en indien nodig op rectificatie daarvan. Op grond van het derde lid moet er een onafhankelijke autoriteit zijn die erop toeziet dat de regels worden nageleefd. Verder is de Europese Richtlijn voor bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens van belang.

Hieronder wordt ingegaan op de impact van dit wetsvoorstel op de privacy en de verwerking van (persoons)gegevens. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op verwerking van de gegevens die een initiatiefnemer moet aanleveren. De tweede paragraaf gaat in op de ouderverklaringen, een nieuw systeem waarin ook bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt. De derde paragraaf gaat in op het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens.

17.1 Gegevensbescherming in de nieuwe procedure

Voor de sectoren basisonderwijs en voortgezet onderwijs regelt onderhavig wetsvoorstel de nieuwe procedure op basis waarvan een nieuwe school gestart kan worden. Hiertoe is een nieuwe startprocedure ontworpen, waarbij voor een deel gebruik is gemaakt van de bestaande procedure. Net als in de huidige procedure zal de initiatiefnemer die een nieuwe school wil starten verschillende gegevens aan moeten leveren. Een klein deel van deze gegevens betreft persoonsgegevens. Deze zijn nodig in het kader van de communicatie met de initiatiefnemer en voor het voldoen aan de verplichtingen rond het aanleveren van de VOG, het overleggen van de statuten, het bijvoegen van een uittreksel van de Kamer van Koophandel en, in het geval van pro-onderwijs, het meesturen van het instemmingsdocument vanuit het samenwerkingsverband.

Gegevens

Wanneer een initiatiefnemer de startprocedure doorloopt (van pre-registratie tot en met de daadwerkelijke aanvang van de bekostiging) zijn er twee momenten waarop er gegevens moeten worden aangeleverd. Het betreft in alle gevallen gewone persoonsgegevens.

Het gaat in het kader van de pre-registratie om de volgende persoonsgegevens:

- naam contactpersoon;
- adres contactpersoon;
- telefoonnummer contactpersoon;
- e-mailadres contactpersoon.

Bij de aanvraag gaat het om de volgende persoonsgegevens:

- naam bestuurders;
- naam van de leden van het interne toezicht;
- naam contactpersoon;
- adres contactpersoon;
- telefoonnummer contactpersoon;
- e-mailadres contactpersoon;
- VOG per bestuurder;
- eventueel persoonsgegevens van mensen die voorkomen in de statuten, het uittreksel van de Kamer van Koophandel en het instemmingsdocument vanuit het samenwerkingsverband (in het geval van pro-onderwijs).

Op de gegevens rond de VOG na, gaat het hier om persoonsgegevens die ook in de huidige procedure gevraagd worden. Wel is het zo dat deze gegevens op een eerder moment, in het kader van de zogenoemde

pre-registratie, voor een deel al beschikbaar moeten worden gesteld aan DUO Onderwijsinstellingen.⁶⁰

Het is dus wel nieuw dat in het kader van de VOG van bestuurders, die onderdeel is van de aanvraag, persoonsgegevens beschikbaar worden gesteld. Het gaat dan om de persoonsgegevens die in de VOG opgenomen zijn.

De persoonsgegevens, worden in overeenstemming met de AVG op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt. De persoonsgegevens worden alleen verstrekt teneinde te kunnen communiceren met de initiatiefnemer en om te kunnen bepalen of wordt voldaan aan de gestelde wettelijke eisen.

Grondslagen

Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het betreffende bestuursorgaan. In het onderhavige geval gaat het om de taak van de Minister, voortkomend uit artikel 23 Grondwet, om te zorgen voor een voldoende en kwalitatief goed onderwijsaanbod. Hierbij hoort ook de beslissing of een nieuwe school wordt bekostigd. Om dit besluit te kunnen nemen, in lijn met de uitgangspunten van doelmatigheid en zorgvuldigheid, is het noodzakelijk dat de Minister in contact kan staan met de initiatiefnemers, kan verifiëren dat elke bestuurder een VOG heeft, dat de statuten in orde zijn, dat de stichting is ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en dat er in het geval van pro-onderwijs instemming is van het samenwerkingsverband.

Privacy impact assessment nieuwe procedure

Omdat er sprake is van registratie van persoonsgegevens, is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel een privacy impact assessment (PIA) gedaan. De uitkomst van de PIA is dat door de levering van enkele persoonsgegevens vanuit de initiatiefnemer, de Minister een besluit kan nemen over de aanvraag tot bekostiging van een school.

Aanlevering, verwerking en vernietiging van de persoonsgegevens

De gevraagde gegevens worden door de initiatiefnemer op vrijwillige basis afgegeven in het kader van de aanvraag tot bekostiging van een school. Zonder deze gegevens kan niet op betrouwbare wijze tot een besluit gekomen worden over deze aanvraag.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het bij of krachtens de wet regelen van het gebruik van persoonsgegevens wordt beschouwd als een inperking van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Die inperking mag niet groter zijn dan strikt noodzakelijk. De belangen die de registratie dient, moeten opwegen tegen de belangen van de privacy die geschaad wordt.

⁶⁰ DUO voert namens de Minister het proces uit voor het starten van een nieuwe school. In het kader van gegevensuitwisseling wordt onderscheid gemaakt tussen DUO Onderwijsinstellingen en DUO ICT. DUO Onderwijsinstellingen gaat over de afhandeling van de aanvraag en DUO ICT over de systemen die daarvoor nodig zijn. Dit onderscheid maakt duidelijk op welke wijze gegevens intern verwerkt en beveiligd worden.

In het kader van proportionaliteit wordt vastgelegd welke persoonsgegevens worden verstrekt en voor welke doeleinden deze worden gebruikt. De persoonsgegevens worden uitsluitend gebruikt daar waar het gebruik strikt noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen. De voorgestelde wijze van uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens is aldus te beschouwen als een proportionele maatregel afgewogen tegen de privacybelangen van de persoon.

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel moet worden aangetoond dat het bereiken van de doelen niet op een andere, voor betrokkene minder nadelige wijze kan. In de nu gevraagde gegevens wordt aangesloten bij de huidige situatie en daarvoor is de subsidiariteitsafweging al gemaakt. Dit neemt niet weg dat kritisch gekeken is of de gegevens nodig zijn en of op een andere wijze het gewenste doel bereikt kan worden. Dit blijkt niet mogelijk. Voor de communicatie met de initiatiefnemer zijn immers de contactgegevens, dat zijn persoonsgegevens, van een vertegenwoordiger van het initiatief nodig. Waar het gaat om de statuten, het uittreksel van de Kamer van Koophandel en het instemmingsdocument vanuit het samenwerkingsverband, zijn er geen alternatieven die dezelfde informatie geven die nodig is om een besluit te kunnen nemen.

Alleen de VOG is een nieuw onderdeel en daarvoor is gekeken of dit wellicht ook op een andere wijze kan. Het enige alternatief is dat DUO Onderwijsinstellingen de VOG op zou vragen namens de bestuurders als deze daarvoor toestemming geeft. Dit zou tot extra handelingen voor de bestuurder leiden en betekent dat DUO te weten krijgt als er geen VOG afgegeven wordt. Dit is daardoor geen goed alternatief.

Toegang tot en beveiliging van de persoonsgegevens

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft het beheer van de verwerking van persoonsgegevens gemandateerd aan DUO. De persoonsgegevens worden verwerkt volgens de bestaande methoden voor persoonsgegevensleveringen. Alle al gehanteerde controles zijn ook van toepassing op de verwerking van deze persoonsgegevens.

De toegang tot de systemen en bestanden met de persoonsgegevens is beperkt tot bepaalde hiertoe geautoriseerde medewerkers van DUO ICT, DUO Onderwijsinstellingen en de inspectie. De persoonsgegevens worden door DUO en de inspectie niet geleverd aan andere partijen. De persoonsgegevens worden dus ook niet overgedragen aan andere landen.

Binnen DUO is de Centrale Security Officer verantwoordelijk voor het beveiligingsbeleid. Het DUO-beveiligingsbeleid is conform het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst (VIR). Het beleid is vastgelegd in een Baseline Informatiebeveiliging en geconcretiseerd in een Informatiebeveiligingsplan.

17.2 Gegevensbescherming bij ouderverklaringen

Voor de sectoren basisonderwijs en voortgezet onderwijs regelt onderhavig wetsvoorstel dat bestaande persoonsgegevens (waaronder het Burgerservicenummer (BSN)) door DUO ICT worden verzameld voor een specifiek doel: het aantonen van de daadwerkelijke belangstelling voor een nieuwe school door middel van ouderverklaringen (zie paragraaf 6.3 voor een nadere uitleg over de ouderverklaring als basis voor de belangstellingsmeting).

Gegevens

Wanneer een ouder als onderdeel van de belangstellingsmeting voor een nieuwe school een ouderverklaring indient via het daarvoor ingerichte formulier, en daarmee toestemming geeft voor de verwerking van zijn persoonsgegevens, wordt er aan de hand van de onderstaande persoonsgegevens gecontroleerd of het hier gaat om een unieke en volledige ouderverklaring.

- BSN-nummer ouder,
- BSN-nummer kind,
- geboortedatum kind,
- geslacht kind,
- woonadres kind.

De persoonsgegevens zoals aan het begin van deze paragraaf benoemd, worden in overeenstemming met de AVG op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt. De persoonsgegevens worden alleen verstrekt teneinde te kunnen bepalen dat de ouderverklaringen volledig en uniek zijn. Dat wil zeggen dat ouders niet meer verklaringen voor hetzelfde kind hebben afgegeven of valse verklaringen hebben afgegeven.

Grondslagen

Persoonsgegevens mogen alleen worden verwerkt voor zover dit noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het betreffende bestuursorgaan. Bij de taak van de Minister, voortkomend uit artikel 23 Grondwet, om te zorgen voor een voldoende en kwalitatief goed onderwijsaanbod hoort ook de beslissing of een nieuwe school wordt bekostigd. Om dit besluit te kunnen nemen is het noodzakelijk dat de Minister weet hoe groot de belangstelling voor een nieuwe school is.

Privacy impact assessment ouderverklaring

Omdat er sprake is van registratie van persoonsgegevens, is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel een privacy impact assessment (PIA) gedaan. De uitkomst van de PIA is dat door de levering van enkele persoonsgegevens van de ouders en het kind, de Minister informatie uit de BRP kan verkrijgen om daarmee het unieke karakter en de volledigheid van de afgegeven ouderverklaringen te kunnen controleren. De ouderverklaringen die uniek en volledig zijn, tellen mee voor de meting van de belangstelling voor de nieuwe school. Op basis daarvan besluit de Minister onder meer of de school voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht.

Aanlevering, verwerking en vernietiging van de persoonsgegevens

Een ouderverklaring wordt op vrijwillige basis afgegeven. Uit een ouderverklaring blijkt de interesse van een ouder voor een nieuwe school voor zijn kind. Deze verklaring is niet bindend en inschrijving van een kind op een school kan dan ook niet worden afgedwongen. Een ouder kan een ouderverklaring weer intrekken zo lang de mogelijkheid om een verklaring af te leggen nog loopt en de aanvraag nog niet in behandeling is genomen.

De persoonsgegevens worden verstrekt aan de Minister en verwerkt door de Minister. De verschillende handelingen zoals in deze memorie van toelichting beschreven worden in de praktijk uitgevoerd door DUO ICT en DUO Onderwijsinstellingen. DUO ICT haalt de persoonsgegevens op uit de BRP. De toegang van de verantwoordelijke medewerker bij DUO ICT tot

deze gegevens, wordt met behulp van een token verkregen. De persoonsgegevens worden door DUO ICT uitsluitend gebruikt om een getal te genereren dat het aantal volledige en unieke ouderverklaringen aangeeft. Na controle van de ouderverklaringen op het unieke karakter en de echtheid, wordt bij de verdere verwerking alleen gewerkt met het totaal aantal correcte ouderverklaringen. Het is voor de uiteindelijke berekening van de belangstelling voor een nieuwe school namelijk niet nodig om te weten van welk persoon de gegevens zijn. DUO Onderwijsinstellingen werkt dus vervolgens alleen met getallen die niet tot de persoon zijn te herleiden. Alleen deze getallen worden gebruikt voor de bepaling van de uiteindelijke belangstelling voor een nieuwe school.

De geleverde persoonsgegevens worden bij een succesvolle aanvraag twee jaar bewaard (deze twee jaar geldt vanaf het moment dat de aanvraag wordt ingediend) of, in het geval van bezwaar en beroep, totdat alle rechtsmiddelen zijn uitgeput en een besluit onherroepelijk is geworden. Dit is nodig om te kunnen verifiëren dat er niet nog een ouderverklaring voor eenzelfde kind wordt ingediend bij dezelfde of een andere nieuwe school die de aanvraagprocedure doorloopt. De twee jaar is gekozen om rekening te houden met de lengte van de aanvraagprocedure tot aan de start van een nieuwe school. Als een aanvraag niet succesvol is, worden de persoonsgegevens vernietigd als een besluit onherroepelijk is geworden. De indieners van een ouderverklaring worden via de site bij DUO waarop ouderverklaringen kunnen worden ingediend, geïnformeerd over de bewaartermijn.

Proportionaliteit en subsidiariteit

In het kader van proportionaliteit is in het wetsvoorstel vastgelegd welke persoonsgegevens worden verstrekt en voor welke doeleinden deze worden gebruikt. De persoonsgegevens worden uitsluitend gebruikt daar waar het gebruik strikt noodzakelijk is voor het bereiken van de doelen (zie paragraaf 6.3). De voorgestelde wijze van uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens is aldus te beschouwen als een proportionele maatregel afgewogen tegen de privacybelangen van de persoon. De verwerking van het BSN moet voorzien zijn van een grondslag. Onderhavig wetsvoorstel voorziet op basis van artikel 6, onderdeel e, van de AVG en artikel 8, onderdeel e, van de Wbp BES, expliciet in zo'n grondslag. Artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) bepaalt dat overheidsorganen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun taak gebruik kunnen maken van het burgerservicenummer. Het is de taak van de Minister om te zorgen voor een voldoende en kwalitatief goed onderwijsaanbod. Ook kan het daarbij noodzakelijk zijn om in lijn met doelmatigheid en zorgvuldigheid te weten wat de belangstelling voor een nieuwe school is om een adequaat bekostigingsbesluit te kunnen nemen over een nieuw te starten school. In de uitoefening van deze taak is het noodzakelijk om van het burgerservicenummer gebruik te kunnen maken, zoals artikel 10 beoogt.

Op grond van het subsidiariteitsbeginsel moet worden aangetoond dat het bereiken van de doelen niet op een andere, voor betrokkene minder nadelige wijze kan waarbij de inperking van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer door het gebruik van het persoonsgebonden nummer minder groot zal zijn. In het kader van subsidiariteit zijn enkele alternatieven onderzocht. In paragraaf 6.3 zijn deze alternatieven beschreven en is beargumenteerd waarom er uiteindelijk is gekozen voor ouderverklaringen en marktonderzoek. Hier is ook beargumenteerd waarom ouderverklaringen nodig blijven, ondanks de mogelijkheid om met marktonderzoek te werken. Er zijn namelijk situaties denkbaar waarin

de initiatiefnemer alleen door middel van ouderverklaringen de belangstelling aan kan tonen. Een voorbeeld hiervan is wanneer een specifieke, beperkte groep ouders belangstelling heeft voor een specifieke nieuwe school in een gebied waar alle andere ouders een andere voorkeur hebben. Bijvoorbeeld een openbare school in een voedingsgebied waar ouders hun kinderen overwegend naar protestants-christelijke scholen sturen. In die situatie zal een marktonderzoek op basis van een aselechte steekproef onvoldoende belangstelling aantonen terwijl er in de praktijk wel voldoende belangstelling is voor de school. Om ook in deze situaties de vrijheid van onderwijs goed tot zijn recht te laten komen is het noodzakelijk om met ouderverklaringen te werken.

Er zijn verschillende manieren overwogen om met ouderverklaringen te werken. Bij al deze manieren staat vast dat verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is. Dit is immers nodig om vast te kunnen stellen dat de ouder daadwerkelijk bestaat en ook kinderen heeft in de juiste leeftijd die binnen het voedingsgebied wonen en voor wie nog geen eerdere ouderverklaring voor is afgelegd. Bij de uitvoeringstoets op dit wetsvoorstel is expliciet aandacht besteed aan de ouderverklaringen. DUO heeft onderstaande mogelijkheden verkend voor het werken met ouderverklaringen:

1. Ondertekende ouderverklaringen worden op papier door de initiatiefnemer op een vooraf vastgesteld formulier ingediend bij DUO, waarbij steekproefsgewijs op basis van de beschikbare gegevens van ouders een handmatige verificatie plaatsvindt in de Basisregistratie personen.
2. Het proces van het verzamelen van ouderverklaringen vindt plaats op een website van de initiatiefnemer, waarbinnen een webservice van DUO wordt aangeroepen voor de verificatie in de Basisregistratie personen.
3. Op bijvoorbeeld de platforms van de PO-Raad en VO-raad krijgt de initiatiefnemer de ruimte voor de informele aanvraag. Van daaruit wordt dan doorgelinkt naar DUO voor de verificatie binnen de Basisregistratie personen.

In elk van deze opties is een verificatie met de Basisregistratie personen noodzakelijk op basis van het BSN-nummer. In elke optie worden dus dezelfde persoonsgegevens verwerkt als bij de uiteindelijk gekozen optie. In de bovenstaande drie opties worden er echter ook persoonsgegevens verzameld door een derde partij (de initiatiefnemer, de PO-Raad of de VO-raad), terwijl het voor het besluit tot bekostiging door de Minister niet noodzakelijk is dat deze partijen over deze persoonsgegevens beschikken. Het is netter, veiliger en efficiënter om het hele proces binnen DUO uit te voeren. De bovenstaande drie opties bieden ook geen optimale mogelijkheid om te verifiëren dat de persoon die de verklaring aflegt ook echt de ouder in kwestie is. Hoewel optie 1 dit enigszins biedt is dit een voor DUO tijdrovende controle die voor de ouder extra belasting meebrengt. De ouder wordt immers een extra keer bevraagd. Er is uiteindelijk gekozen voor een website bij DUO, verificatie via DigiD en daarna een controle met de Basisregistratie, omdat dit met het oog op de privacy, uitvoerbaarheid en efficiëntie de beste oplossing biedt. DUO acht de voorgestelde methode van ouderverklaringen technisch en juridisch mogelijk.

In het niet ingediende wetsvoorstel «Naar een flexibeler scholenbestand» uit 2000 over dit onderwerp werd voorgesteld om te werken met ouderverklaringen die werden afgelegd onder toezien van een ambtenaar van de burgerlijke stand die de identiteit van de persoon verifieerde. In dit wetsvoorstel is daar vanaf gezien, omdat het onnodig belastend is voor de

ouder om hiervoor naar het gemeentehuis te gaan nu de mogelijkheid van DigiD bestaat.

Toegang tot en beveiliging van de persoonsgegevens

Het toegangs- en beveiligingsbeleid is uiteengezet onder 17.1.

17.3 Advies Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, van de toen geldende Wet bescherming persoonsgegevens te adviseren over het besluit. De AP heeft op 1 juli 2016 advies uitgebracht.

Voor het aantonen van de belangstelling zijn in dit wetsvoorstel twee methoden uitgewerkt: ouderverklaringen en marktonderzoek. Voor de ouderverklaringen dienen persoonsgegevens van ouders en kinderen verwerkt te worden. Er is hiervoor een PIA uitgevoerd en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is gevraagd advies uit te brengen over de aspecten in het wetsvoorstel die de verwerking van persoonsgegevens betreffen.

Ouderverklaringen of marktonderzoek als basis voor de belangstellingsmeting

Omdat het marktonderzoek minder inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken leerling en diens ouder dan de ouderverklaringen, adviseert de AP om het marktonderzoek de hoofdregel in de belangstellingsmeting te laten zijn en dit als zodanig op te nemen in de memorie van toelichting. Tevens adviseert de AP nader te regelen wanneer een initiatiefnemer kan kiezen voor ouderverklaringen.

De reden waarom in de belangstellingsmeting voor twee methoden is gekozen, is omdat de belangstellingsmeting genoeg flexibiliteit dient te bieden om voor uiteenlopende initiatieven de belangstelling aan te tonen. De AP geeft voorkeur aan een marktonderzoek, terwijl meerdere andere partijen hebben aangegeven ouderverklaringen een betere methode te vinden om de belangstelling aan te tonen. Zo waren geconsulteerde experts van mening dat ouderverklaringen een beter bewijs van betrokkenheid en belangstelling van ouders en leerlingen vormen. De respondenten van de openbare internetconsultatie waren om vergelijkbare redenen over het algemeen positiever over ouderverklaringen dan over marktonderzoek.

Met dit wetsvoorstel wordt gestreefd naar een onderwijsaanbod dat goed aansluit bij de behoeften van ouders en leerlingen. De vorm waarop belangstelling aangetoond kan worden dient aan te sluiten bij het initiatief. Wanneer een initiatief goed weet welke ouders belangstelling hebben, is het waarschijnlijk niet wenselijk dat het initiatief aselect ouders dient te benaderen om aan een marktonderzoek deel te nemen. Dit initiatief kan de ouders immers gericht benaderen, zoals bijvoorbeeld het geval zal zijn bij een initiatief met een grote achterban of een initiatief dat voortkomt uit een ouderinitiatief.

De regering heeft begrip voor de overweging van de AP, maar neemt op basis van bovenstaande argumenten het advies van de AP niet over. Initiatiefnemers kunnen uit ouderverklaringen en marktonderzoek kiezen om de belangstelling voor het initiatief aantoonbaar te maken. Aan beide methoden wordt evenveel gewicht toegekend. Er zal dus geen hoofdregel zijn.

De AP adviseert om in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel de wettelijke grondslagen toe te voegen. In paragraaf 17.1 is artikel 6, onderdeel e, van de AVG aangehaald, waarmee wordt aangegeven dat het wetsvoorstel conform dit artikel een wettelijke grondslag heeft voor het verwerken van het BSN. Daaraan is de toepassing van artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer toegevoegd.

18. Administratieve lasten

De administratieve lasten, die dit wetsvoorstel met zich meebrengt, zijn in kaart gebracht. Onder administratieve lasten wordt verstaan: de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen aan de overheid, voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. Het gaat niet om kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van de wetgeving die voor de rijksoverheid nodig zijn. De kosten zijn berekend volgens het standaardkostenmodel (SKM) dat is opgesteld door het Ministerie van Financiën.

Op basis van de afzonderlijke kosten van de administratieve lasten voor initiatiefnemers van nieuwe scholen, bestaande scholen en besturen (onder andere samenwerkingsverband en RPO) en burgers is het totaal van de administratieve lasten berekend dat dit wetsvoorstel met zich meebrengt en vergeleken met de omvang van de administratieve lasten in de huidige situatie. Dit komt neer op een lichte afname van de administratieve lasten met in totaal ongeveer € 5.000,- per jaar.

Deze afname is het gevolg van een complexe verschuiving in de administratieve lasten. In de verschillende onderdelen van en mogelijkheden omtrent het starten van een nieuwe school vinden immers wijzigingen plaats. Daar komt bij dat naar aanleiding van de invoering van de nieuwe systematiek voor het starten van scholen ook op andere plaatsen in de wet wijzigingen plaatsvinden. Deze hebben onder andere tot gevolg dat een aantal verplichtingen die administratieve lasten veroorzaken, worden geschrapt. Om het complexe samenspel inzichtelijk te maken wordt hieronder de totale afname van de administratieve lasten uitgesplitst naar de verschillende betrokken partijen.

18.1 Initiatiefnemers nieuwe scholen (nieuwe en bestaande besturen)

De administratieve lasten voor initiatiefnemers van nieuwe scholen (zowel nieuwe als bestaande besturen) nemen met dit wetsvoorstel beperkt af met in totaal ongeveer € 2.000,- per jaar.

Deze afname is het gevolg van de invoering van een nieuwe belangstellingsmeting. Deze zorgt voor een daling in de administratieve lasten van ongeveer € 34.000,-. De in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde wijze van belangstelling aantonen is simpeler, en in het geval van de ouderverklaringen goedkoper, dan de huidige prognosesystematiek.

Tegelijkertijd zorgt de invoering van kwaliteitswaarborgen voorafgaand aan het besluit over bekostiging, de uitnodigingsplicht, de VOG voor bestuurders en het gesprek met de inspectie tot een verhoging van de administratieve lasten met ongeveer € 32.000,-. De uitwerking van de invoering van de kwaliteitstoetsing heeft namelijk tot gevolg dat de initiatiefnemers van een nieuwe school meer informatie moeten aanleveren aan de overheid dan voorheen het geval was. Voorbeelden hiervan

zijn het invullen van de aanvraag, de uitnodigingsplicht en een gesprek met de inspectie.

De toename van de administratieve lasten als gevolg van de invoering van de kwaliteitstoetsing is zo beperkt mogelijk gehouden. Onder andere door waar mogelijk bestaande informatieverplichtingen aan de overheid op een andere en/of effectievere manier in te zetten. Daarnaast zijn waar mogelijk bestaande informatieverplichtingen aan de overheid geschrapt. Zo moesten nieuwe scholen in de oude situatie voor de start informatie aanleveren over de bekwaamheid van degenen die onderwijs geven, de inrichting van de onderwijstijd en het schoolplan. Omdat voldoende informatie over de voorgenomen invulling van deze drie deugdelijkheideisen al in een eerder stadium is ingediend als onderdeel van de aanvraag, vervalt deze verplichting voor de initiatiefnemer. Het schrappen van deze informatieverplichting betekent een beperking van de administratieve lasten voor initiatiefnemers.

Verder is er een aantal onderdelen waarop geen verandering in de administratieve lasten plaatsvindt. Een voorbeeld daarvan is het toezicht na toekenning van bekostiging. Deze is gebaseerd op de huidige systematiek. Hier vindt geen wijziging in plaats met betrekking tot de administratieve lasten.

18.2 Bestaande scholen en besturen (onder andere samenwerkingsverband en RPO)

Voor de bestaande besturen in het basisonderwijs zullen de administratieve lasten licht dalen met ongeveer € 15.000,- per jaar. Dit komt doordat de procedure voor het verzelfstandigen van een onderwijslocatie wijzigt.

Voor bestaande besturen in het voortgezet onderwijs die deel uitmaken van een RPO vindt er een beperkte toename plaats van de administratieve lasten met in totaal ongeveer € 22.000,-. Dit is het gevolg van de aanpassing van de procedure voor het aanvragen van een nevenvestiging. Dit kon eerst via het RPO, maar omwille van de wens om te komen tot een gelijk speelveld is dit aangepast. Wel is er sprake van een verkorte route in vergelijking met de aanvraag voor een nieuwe school. Hierdoor is de toename in administratieve lasten beperkt gehouden.

Voor de bestaande besturen in het voortgezet onderwijs, zowel in een RPO als daarbuiten, zullen de administratieve lasten licht dalen met ongeveer € 10.000,- per jaar doordat de procedure voor het splitsen van een school is gewijzigd.

Van de mogelijkheid de garantiefunctie openbaar onderwijs wordt zeer weinig gebruik gemaakt. De veranderingen op dit terrein in het kader van dit wetsvoorstel hebben dan ook geen consequenties voor de totale jaarlijkse administratieve lasten.

18.3 Ouders en geïnteresseerden

Van ouders die interesse hebben in een nieuwe school, wordt er in de nieuwe situatie gevraagd om een ouderverklaring in te vullen. Dit vindt echter alleen plaats als een initiatiefnemer de belangstelling voor een nieuwe school wil aantonen via ouderverklaringen en kan daardoor niet als administratieve last worden aangemerkt. Toch zijn de gevolgen voor de administratieve lasten hiervan in kaart gebracht.

In het geval dat er gewerkt wordt met ouderverklaringen zullen ouders via een digitaal online systeem aangeven dat zij hun kind naar de nieuw te starten school willen laten gaan (dat wil zeggen een ouderverklaring afgeven). Dit betekent voor de administratieve lasten voor ouders dat deze gering zullen toenemen met in totaal 1.600 uur (dat staat gelijk aan ongeveer € 18.000,-).

19. Financiële gevolgen

Het voorliggende wetsvoorstel heeft geen invloed op de huidige bekostigingssystematiek in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs. De bekostiging op macroniveau beweegt mee met het totale aantal leerlingen. Een toename van het aantal scholen leidt daarbij niet tot het korten van de vaste voeten van andere scholen.

In zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs krijgen startende scholen startbekostiging toegekend. Uitgangspunt is dat ook in de toekomst de startbekostiging toereikend blijft voor het starten van een nieuwe school.

Dit wetsvoorstel is budgetneutraal. Het doel van dit wetsvoorstel is om meer ruimte te creëren voor de start van nieuwe scholen, om zo een scholenaanbod tot stand te brengen dat aansluit bij de wensen en behoeften van ouders en leerlingen. Meer ruimte voor nieuwe scholen betekent echter niet dat er na inwerkingtreding automatisch meer scholen zullen zijn. Er komen strengere kwaliteitseisen en de daadwerkelijke belangstelling voor een nieuwe school moet gefundeerd worden aangetoond voordat een school van start kan gaan. Bovendien neemt op macroniveau het totale aantal scholen in het funderend onderwijs door leerlingendaling eerder af dan toe. Daarmee biedt de huidige OCW-begroting, die mede gebaseerd is op de autonome leerlingenontwikkeling, de financiële ruimte om de start van nieuwe initiatieven mogelijk te maken.

Het is zoals gezegd niet de verwachting dat het aantal scholen als gevolg van dit wetsvoorstel per saldo zal stijgen. Er sluiten immers ook al scholen als gevolg van demografische ontwikkelingen. Wel kan het toetreden van nieuwe scholen ook voor bestaande scholen tot verschuiving in leerlingaantallen leiden, net zoals nu ook de invoering van bijvoorbeeld een nieuw onderwijsconcept op een bestaande school ertoe kan leiden dat de betreffende school ineens populairder wordt ten koste van andere scholen. De financiële gevolgen daarvan voor specifieke scholen zijn op voorhand lastiger in te schatten, omdat het niet te voorspellen is waar er scholen zullen starten. Een dergelijk effect is echter geen gevolg van de bekostigingssystematiek. Voor scholen en besturen kan dit een extra reden zijn om goed te luisteren naar en aan te sluiten bij de wensen van ouders, leerlingen en de omgeving van de school.

20. Beoogde inwerkingtreding

De beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 augustus 2019. Ook de voorgestelde wijzigingen van de WPO BES en de WVO BES zullen op 1 augustus 2019 zoveel mogelijk in werking treden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel D, artikel III, onderdeel A en artikel IV, onderdeel A, (artikelen 17 WPO, 53c WVO, 22 WPO BES en 44 WVO BES)

Aangezien het begrip richting niet langer een bepalende factor is in de stichtingsprocedure, is het voorstel dan ook om ten aanzien van de bestuurlijke fusie tot samenwerkingsbestuur het begrip «richting» te laten vervallen.

Artikel I, onderdeel B en artikel II, onderdeel B (artikelen 18a WPO en 17a WVO)

Dit wijzigingsvoorstel strekt ertoe de bestaande landelijke samenwerkingsverbanden te laten voortbestaan en het tegelijkertijd niet langer mogelijk maken om dergelijke samenwerkingsverbanden op te richten. De aangesloten scholen en eventuele nieuwe scholen van de desbetreffende richting kunnen aangesloten blijven respectievelijk kunnen aansluiting vragen bij het landelijke samenwerkingsverband. Het landelijk samenwerkingsverband beslist over de toelating van nieuwe scholen.

Artikel I, onderdeel C en artikel II, onderdeel E (artikelen 64c WPO en 53h WVO)

In deze onderdelen wordt voorgesteld de fusietoetsnormen «richting» en «pedagogisch-didactische aanpak» te laten vervallen. Deze normen voor de goedkeuring op een fusie-aanvraag zullen niet meer relevant zijn voor de beoordeling van de gevolgen van de beoogde fusie op de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. Zoals in hoofdstuk 10, onder het kopje Fusietoets, van het algemene deel van de toelichting is betoogd, zal de Minister een beoogde fusie in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs blijven toetsen op de gevolgen daarvan op de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod. De precieze invulling daarvan zal in beleidsregels nader worden uitgewerkt.

In artikel 53h, eerste lid, onderdeel a van de WVO blijft de variatie in het opzicht van schoolsoort wel behouden. Deze toets wordt verder ingevuld in lagere regelgeving. Zo is er in ieder geval sprake van een significante belemmering van de daadwerkelijke variatie van het onderwijsaanbod wanneer er bij een bestuurlijke fusie per schoolsoort minder dan twee rechtspersonen overblijven.

Artikel I, onderdeel D en artikel III, onderdeel A (artikelen 74 WPO en 72 WPO BES)

In deze artikelen wordt ten eerste bepaald dat een school pas voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht op aanvraag bij de Minister. Ten tweede wordt ook bepaald waaraan een aanvraag voor bekostiging van een nieuwe school moet voldoen. In hoofdstuk 6 is reeds uitvoerig ingegaan op achtergrond van de onderdelen waaruit de aanvraag moet bestaan. Voor de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit wordt specifiek verwezen naar paragraaf 6.4. Dit betreft dus de eisen op basis waarvan de Minister besluit om de aanvraag te honoreren of af te wijzen.

In artikel 74a van de WPO en artikel 68 van de WVO (en de aanverwante bepalingen in de WPO BES en WVO BES) is de belangstellingsmeting, genoemd in artikel 74, tweede lid, onderdeel a, van de WPO en artikel 67a, tweede lid, onderdeel a, (en de aanverwante bepalingen in de WPO BES en WVO BES) verder uitgewerkt. De belangstellingsmeting vormt een belangrijk onderdeel van de aanvraag voor bekostiging van een openbare of bijzondere school (of in het voortgezet onderwijs een scholengemeenschap, nevenvestiging of nieuw profiel). In paragraaf 6.3 van het algemene deel van de toelichting is reeds uitvoerig ingegaan op de verschillende onderdelen van de belangstellingsmeting. Het eerste lid betreft de uitvoering van de belangstellingsmeting, namelijk de verplichte keuze of deze meting aan de hand van ouderverklaringen of door middel van een marktonderzoek wordt uitgevoerd. De aanvrager kan niet voor beide methoden kiezen in zijn aanvraag. Voor de belangstellingsmeting ten behoeve van aanvragen vanuit Caribisch Nederland is de keuze gesplitst in een onderdeel a en b, omdat hier mogelijk een gefaseerde inwerkingtreding nodig is.

Daarbij moet, op grond van het tweede lid, onderdeel a, de belangstellingsmeting inzicht geven in het aantal kinderen respectievelijk leerlingen dat 10 jaar na de aanvraag, meer specifiek op 1 januari van het elfde jaar na de indiening van de aanvraag ($20xx + 10$), naar verwachting de nieuwe school (of in het voortgezet onderwijs een scholengemeenschap, nevenvestiging of nieuw profiel) zal bezoeken. Deze verwachting is belangrijk om inzicht te krijgen in de levensvatbaarheid van het initiatief. In onderdeel b wordt het gebied bepaald waarbinnen de belangstellingsmeting plaatsvindt. Uitgangspunt is dat wordt uitgegaan van een standaard voedingsgebied dat aansluit bij de afstand die het merendeel van de leerlingen in Nederland naar school reist. In het derde lid is de formule te vinden waarmee het te verwachten aantal kinderen (in het primair onderwijs) respectievelijk leerlingen (in het voortgezet onderwijs) berekend kan worden. De aanvraag bevat tevens de berekening volgens deze formule zodat de Minister de uitkomst kan controleren. De formule is zodanig opgebouwd dat aan de hand van een belangstellingspercentage ($y/x \cdot 100$ procent) vermenigvuldigd met het totaal aantal kinderen respectievelijk leerlingen in de genoemde leeftijdscategorieën na 10 jaar van de aanvraag en een bij ministeriele regeling vast te stellen correctiefactor, een aantal kinderen respectievelijk leerlingen oplevert dat inzicht geeft in de belangstelling voor het initiatief.

Het vijfde en zesde lid bevatten eisen die specifiek betrekking hebben op de ouderverklaringen respectievelijk het marktonderzoek.

In het algemene deel van de toelichting over de belangstellingsmeting (paragraaf 6.3) is ook de situatie toegelicht waarin de voedingsgebieden van verschillende aanvragen (deels) overlappen. De te volgen berekening in deze specifieke situatie is te vinden in het zesde lid van artikel 74a WPO respectievelijk van artikel 68 WVO. Aangezien de Minister de belangstellingsmeting controleert, zal hij de belangstellingspercentages ($y/x \cdot 100$ procent) uit de formule van de belangstellingsmetingen naar rato verminderen tot ze samen 100 procent zijn.

Ten behoeve van de praktische uitvoering van de belangstellingsmeting kunnen bij ministeriële regeling nog nadere regels worden gesteld. Te denken valt aan voorschriften over het gebruik van een formulier voor de aanvraag, de soort vragen voor het marktonderzoek, de minimale respons op het marktonderzoek en de wijze waarop ouders een ouderverklaring

kunnen afgeven, namelijk middels DigiD zoals is aangegeven in het algemene deel van de toelichting.

Door de hoofdelementen van de belangstellingsmeting op het niveau van de wet te regelen, wordt voorzien in een overzichtelijk en duurzaam wettelijk kader voor de aanvraagprocedure. Dit is voor potentiële aanvragers het meest overzichtelijk en biedt de meeste rechtszekerheid.

Artikel I, onderdeel D en artikel III, onderdeel B (artikelen 75 WPO en 75 WPO BES)

Deze artikelen regelen de aanvraagprocedure en de besluitvorming van de Minister. De termijn in artikel 75, eerste lid, WPO en WPO BES is een fatale termijn. Aanvragen die op of na 1 november worden ingediend worden niet in behandeling genomen.

Het tweede lid gaat over de fase voorafgaand aan de aanvraag: in dit lid is geregeld dat een beoogde aanvraag eerst gemeld moet worden voor 1 juli voorafgaand aan de daadwerkelijke indiening van deze aanvraag. Dit geldt zowel voor aanvragen waarbij de belangstelling zal worden aangetoond door middel van een marktonderzoek als aanvragen door middel van ouderverklaringen. Deze melding van alle aanvragen is nodig om de overzichtelijkheid en de vergelijkbaarheid van de nieuwe aanvragen binnen de context van de bestaande scholen te vergroten. Het is de bedoeling dat ouders die een ouderverklaring willen indienen, op de website van DUO alle initiatieven kunnen vinden, indien nodig met elkaar kunnen vergelijken en ook met het bestaande scholenaanbod kunnen vergelijken. In de tweede volzin is een grondslag opgenomen voor een ministeriële regeling waarin de wijze waarop de melding dient plaats te vinden nader wordt geregeld. Het gaat om de aan te leveren gegevens voor de melding door de initiatiefnemer.

Zodra de aanvraag is ingediend wordt gekeken of de belangstellingsmeting juist en volledig is. De belangstellingsmeting geeft inzicht in het te verwachten aantal leerlingen op 1 januari van het elfde jaar na de indiening van de aanvraag. De inspectie geeft de Minister een advies over het voorgenomen beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. De Minister neemt voor 1 juni een besluit op de aanvraag. In de Awb is geregeld in welke situaties een aanvraag kan worden afgewezen. Deze algemene bepalingen gelden ook in de voorgestelde aanvraagprocedure. Daarnaast wordt voorgesteld om nog vier andere onderwijs-specifieke situaties te benoemen waarin de aanvraag kan worden afgewezen (zie het vierde en vijfde lid van artikel 75 WPO en aanverwante bepalingen in de andere wetten):

1. als de rechtspersoon die de aanvraag heeft gedaan in de voorafgaande periode van vijf jaar een school in stand heeft gehouden die is opgeheven of waarvan de bekostiging is beëindigd op grond van het feit dat de school zeer zwak was;
2. als een of meer van de bestuurders van de aanvragende rechtspersoon deel uitmaakte van de rechtspersoon die zo'n opgeheven school in stand hield;
3. als een aanvraag is ingediend door een rechtspersoon die eerder een onherroepelijke aanwijzing heeft ontvangen; en
4. als een of meer van de bestuurders van de aanvragende rechtspersoon deel uitmaakte van de rechtspersoon die een onherroepelijke aanwijzing heeft ontvangen.

In het zesde lid van artikel 75 WPO is bepaald tot wanneer de bekostiging daadwerkelijk kan aanvangen. De aanspraak op bekostiging vervalt indien het onderwijs niet uiterlijk is aangevangen op de eerste schooldag in het tweede kalenderjaar na de datum waarop de Minister positief heeft beslist op de aanvraag om bekostiging. Na afloop van die termijn is het positieve

besluit op de aanvraag voor bekostiging niet langer geldig (tenzij het zesde lid van toepassing is) en moet een nieuwe aanvraag worden ingediend.

Is een verzoek tot bekostiging gedaan met ingang van het eerste kalenderjaar na de datum waarop de Minister positief heeft beslist op de aanvraag om bekostiging maar wordt op de eerste schooldag toch geen onderwijs gegeven, dan vervalt de aanspraak op bekostiging voor dat schooljaar. Een nieuwe aanvraag is dan echter niet nodig, omdat de positieve beslissing van de Minister twee jaar geldig is.

De aanvraagprocedure geldt niet voor omzetting van een openbare in een bijzondere school (of omgekeerd) en voor de totstandkoming van een samenwerkingsschool. Bij omzetting is immers geen sprake van het ontstaan van een nieuwe school en voor de totstandkoming van een samenwerkingsschool gelden specifieke bepalingen.

De bekostiging vangt aan op 1 augustus. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen of de school van start gaat op de eerste 1 augustus na het positieve besluit van de Minister. Het kan er ook voor kiezen om nog een jaar te wachten, bijvoorbeeld omdat de gemeente dan een meer gewenst gebouw beschikbaar heeft. Starten op een andere datum dan 1 augustus is niet mogelijk. Zoals hiervoor is opgemerkt moet de school in elk geval gestart zijn in het tweede jaar na de positieve beslissing. Zo niet, dan moet opnieuw een aanvraag worden ingediend (en de hele procedure worden doorlopen).

In het negende lid van artikel 75 WPO is geregeld dat de Minister voor de controle van de gegevens van de ouderverklaringen gebruik mag maken van het burgerservicenummer van de ouders en het kind. In het tiende lid van artikel 75 WPO is bepaald dat alle besluiten (dus ook de afwijzingen) over de bekostiging van een nieuwe school worden gepubliceerd in de Staatscourant, zodat voor iedereen kenbaar zal zijn welke initiatieven mogelijk gerealiseerd kunnen worden.

Het kader dat wordt voorgesteld in het elfde lid (en de overeenkomstige bepalingen in de andere onderwijswetten) zal de werkwijze van de inspectie bevatten met betrekking tot de voorbereiding en het uitbrengen van het advies aan de Minister.

Artikel I, onderdeel D (artikel 76 WPO)

Deze bepaling is een technische aanpassing van het huidige artikel 77 WPO. De technische aanpassing is het gevolg van het beëindigen van de systematiek van schoolstichting via het plan van scholen.

Artikel I, onderdeel D (artikel 77 WPO)

In dit artikel zijn de huidige bepalingen over de garantiefunctie van het openbaar onderwijs (artikel 75, tweede en vierde lid) samengevoegd. In de voorgestelde systematiek wordt immers geen onderscheid meer gemaakt tussen de bekostigingsaanvraag voor een openbare en een bijzondere school.

Op grond van het tweede lid van artikel 77 moeten burgemeester en wethouders in elk geval een bekostigingsaanvraag indienen indien binnen 10 kilometer geen school is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven. Wel moet behoefte bestaan aan het volgen van openbaar onderwijs. In dergelijke gevallen besluit de Minister niet met inachtneming van de voor de gemeente geldende stichtingsnormen (zoals voorgesteld in artikel 75, tweede lid). Omdat een school wel een zekere omvang moet hebben om goed onderwijs te kunnen bieden, valt te denken aan een behoefte die 2/3 van de stichtingsnorm bedraagt.

Artikel I, onderdeel E (artikel 84 WPO)

Deze wijziging is technisch van aard en vloeit voort uit het feit dat in wetstechnische zin geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen verschillende richtingen binnen het bijzonder onderwijs.

Artikel I, onderdelen F en G (artikelen 84a en 85 WPO)

De voorgestelde wijziging van artikel 84a strekt ertoe om de verzelfstandiging van een vestiging op dezelfde wijze te laten verlopen als de stichting van een nieuwe school. Het bevoegd gezag zal een aanvraag voor bekostiging moeten indienen die voldoet aan de voorwaarden van artikel 74. Het is alleen niet nodig om ouderverklaringen aan te leveren of een marktonderzoek te laten doen, omdat de actuele belangstelling blijkt uit het aantal leerlingen dat reeds onderwijs volgt aan de te verzelfstandigen vestiging. Aangezien de belangstellingsmeting tevens voorziet in een vooruitblik van het leerlingenaantal over tien jaar (op basis van statistische gegevens) blijft het noodzakelijk om bij ministeriële regeling voorwaarden te stellen over het aantal (te verwachten) leerlingen.

Artikel I, onderdelen H en I (artikelen 121 en 134 WPO)

Deze wijzigingen zijn technisch van aard. Omdat het voorliggende wetsvoorstel het plan van scholen doet vervallen, dient in de artikelen 121 en 134 de verwijzing naar dat plan eveneens te vervallen.

Artikel I, onderdeel J (artikel 153 WPO)

Deze wijzigingsbepaling bevat een aantal technische wijzigingen, maar ook twee inhoudelijke. De eerste inhoudelijke wijziging betreft de periode dat een school onder de opheffingsnorm mag zitten. Die periode is nu vijf schooljaren en wordt in het voorstel 8 schooljaren. De reden hiervoor is dat een school pas na acht schooljaren is volgroeid, zodat het redelijk wordt geacht om de opheffingsnorm tot dat moment buiten beeld te laten. Hierop geldt echter een uitzondering. Mocht blijken dat de school halverwege de periode van acht schooljaren nog niet de helft van de stichtingsnorm heeft bereikt dan wordt de school alsnog gesloten (openbaar onderwijs) of de bekostiging alsnog beëindigd (bijzonder onderwijs). Het is in zo'n situatie redelijkerwijs niet te verwachten dat de school na acht schooljaren zal voldoen aan de stichtingsnorm. Dat is de tweede inhoudelijke wijziging.

Artikel I, onderdeel K en artikel III, onderdeel A (artikelen 157 WPO en 72 WPO BES)

Ook in deze wijzigingsbepaling wordt de periode van vijf schooljaren vervangen door een periode van acht schooljaren. Zie verder de toelichting bij artikel I, onderdeel K (artikel 153 WPO).

Artikel I, onderdeel L (artikel 157b WPO)

De voorgestelde bepaling maakt het mogelijk dat de Minister in bijzondere gevallen kan besluiten een school te laten voortbestaan in gevallen waarin dat op andere gronden niet mogelijk is. Een dergelijke voorziening is nu reeds opgenomen in het huidige artikel 108, vierde lid, van de WVO en nader uitgewerkt in de Beleidsregel uitzonderingsscholen VO 2013. Het voornemen bestaat om ook voor het po een beleidsregel op te stellen. De formulering in de WPO wijkt af van die in de WVO omdat de WPO nu al een aantal mogelijkheden kent op basis waarvan een school met te weinig leerlingen toch in stand kan worden gehouden (bijvoorbeeld op basis van

een samenwerkingsovereenkomst of op basis van de gemiddelde schoolgrootte, zie artikel 157 WPO). De hier voorgestelde mogelijkheid om te besluiten een school te laten voortbestaan, bestaat ook voor een nieuw gestarte school die in het vierde jaar van de bekostiging niet ten minste de helft van de stichtingsnorm heeft gehaald (artikel 153, eerste lid, derde volzin).

Artikel I, onderdeel M (artikel 158 WPO)

Ook dit is een technische wijziging.

Artikel I, onderdeel N en artikel II, onderdeel S (artikel 164b WPO en 109a WVO)

De reeds bestaande mogelijkheid om de bekostiging van een bijzondere school te beëindigen en een openbare school op te heffen wordt uitgebreid naar nieuwe scholen die nog geen twee schooljaren worden bekostigd en die op basis van drie punten of meer zeer zwak zijn. In artikel 10a WPO en artikel 23a1 van de WVO is bepaald wanneer sprake is van een zeer zwakke school. De nu voorgestelde wijziging sluit qua formulering aan bij die van de genoemde artikelen, zoals die zijn komen te luiden met de eerdergenoemde wet van 8 april 2016 tot wijziging van de WPO, WPO BES, WVO, WVO BES en de WOT in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht (Stb. 2016, 179). Zie ook de toelichting in paragraaf 8.2 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel O (artikel 170 WPO)

In dit artikel is geregeld dat scholen voor 1 mei volgend op besluit tot bekostiging aan de Minister moeten melden of de school uitgaat van een grondslag en zo ja, welke grondslag. Dit is weliswaar niet van belang in het kader van de stichtingsprocedure, maar wel in het belang van de toepasbaarheid van artikel 153, vierde lid (laatste school van de richting). Ook een wijziging van de grondslag of richting moet worden gemeld.

Artikel I, onderdeel P (artikel 194e WPO)

Dit artikel bevat het overgangsrecht voor de scholen die op het laatste plan van scholen zijn opgenomen.

Artikel I, onderdeel P (artikel 194f WPO)

Hier wordt geregeld dat reeds ingediende fusieaanvragen worden getoetst op basis van de op het moment van indienen geldende criteria.

Artikel II, onderdeel A en artikel IV, onderdeel A (artikel 1 WVO en artikel 1 WVO BES)

In artikel 1 van de WVO en de WVO BES wordt een begripsbepaling toegevoegd, te weten «de belangstellingsmeting». Dit is in de voorgestelde aanvraag voor bekostiging een prognose voor de lange termijn, die volgt uit de resultaten van een meting van daadwerkelijke belangstelling van ouders voor een initiatief in combinatie met demografische gegevens. Aangezien deze meting onderdeel uitmaakt van de aanvraagprocedure en vaker in de artikelen voor de WVO en WVO BES wordt herhaald, is er voor gekozen om een verkorte aanduiding in artikel 1 op te nemen.

Artikel II, onderdeel C en artikel IV, onderdeel B (artikel 21 WVO en artikel 44 WVO BES)

Dit betreft een technische aanpassing. In het maatschappelijk verkeer dient het bevoegd gezag ondubbelzinnig tot uitdrukking te brengen of het om openbaar of bijzonder onderwijs gaat. Bijvoorbeeld op de website van de school.

Artikel II, onderdeel F en artikel IV, onderdeel C (artikel 64 WVO en artikel 120, eerste tot en met derde lid, WVO BES)

In artikel 64 WVO zijn de stichtingsnormen per schoolsoort opgenomen. Voor het voor bekostiging in aanmerking brengen van een school of scholengemeenschap moet aan de hand van de belangstellingsmeting (artikel 68 WVO) worden aangetoond dat de school of scholengemeenschap voldoende potentieel heeft om (op 1 januari van het elfde jaar na indiening van de aanvraag) te kunnen voldoen aan de genoemde stichtingsnormen. Naast het aantonen dat de te starten school of scholengemeenschap zal voldoen aan de stichtingsnormen, is het voor het in aanmerking brengen voor bekostiging ook van belang dat de aanvrager voldoet aan de verplichtingen die zijn opgenomen in artikel 67, eerste en tweede lid en artikel 67a, eerste en tweede lid. In het kort gaat het ten eerste om een tijdig aangemelde aanvraag (zoals beschreven is in paragraaf 6.2 over de pre-publicatie). En vervolgens gaat het om een tijdig ingediende aanvraag bij de Minister aan de hand van een zogenaamd startdocument, waarvan de belangstellingsmeting en de beschrijving van de beoogde kwaliteit onderdelen van uitmaken, zie ook paragraaf 6.2.

Voor Caribisch Nederland gelden geen wettelijk vastgestelde stichtingsnormen, maar dient in de aanvraag voor een nieuwe school, scholengemeenschap of nevenvestiging aannemelijk te zijn gemaakt dat deze school, mede gelet op de hoogte van de bekostiging die krachtens titel III van de WVO BES wordt verstrekt, zal worden bezocht door een aantal leerlingen dat voldoende is om een school van voldoende kwaliteit in stand te houden. Verder gelden dezelfde voorwaarden als in de WVO.

In het derde lid van artikel 64 WVO is de mogelijkheid om een school of scholengemeenschap in twee of meer delen te splitsen, geregeld. Een bevoegd gezag kan een school of een scholengemeenschap splitsen wanneer is voldaan aan een aantal voorwaarden. De voorwaarden zullen betrekking hebben op het aantal leerlingen voor en na splitsing en zullen tevens afhangen van de soort school of scholengemeenschap die wordt gesplitst, maar vooral van wat er na de splitsing ontstaat (1 of meer scholen of scholengemeenschappen). Deze voorwaarden worden nader uitgewerkt in de ministeriële regeling (de Regeling voorzieningenplanning VO).

Het vierde lid gaat over de besluitvorming van de Minister over aanvragen van een college van burgemeester en wethouders in het kader van de garantiefunctie van het openbaar onderwijs (artikel 66). Op deze aanvragen besluit de Minister niet met inachtneming van de stichting van een school geldende stichtingsnormen, bedoeld in het eerste lid van artikel 64. Omdat een school wel een zekere omvang moet hebben om goed onderwijs te kunnen bieden, valt te denken aan twee derde van de stichtingsnorm.

Deze regeling ten aanzien van de garantiefunctie openbaar onderwijs geldt ook op het Caribisch deel van Nederland (zie artikel 120, derde lid en artikel 122 WVO BES).

Artikel II, onderdeel G, artikel IV, onderdeel C (artikel 64a WVO en artikel 120, vierde lid WVO BES)

In paragraaf 9.2 van de algemene toelichting is reeds uitgebreid ingegaan op het starten van een nevenvestiging in de voorgestelde systematiek. Zoals gezegd is de stichtingsnorm voor een nevenvestiging nieuw, feitelijk de eerste twee leerjaren van vbo en mavo, en de eerste drie leerjaren van havo en vwo. Deze worden in het eerste lid voor vbo, mavo en vwo gesteld op de helft van de stichtingsnorm voor een categorale school en voor havo op drie vijfde. De voorwaarde dat ten minste een bij ministeriële regeling vast te stellen percentage leerlingen uit dezelfde postcode-gebieden afkomstig moeten zijn (het huidige artikel 74b, eerste lid, onderdeel c, onder 1°), is behouden en is nu opgenomen in het derde lid. Op deze manier wordt een gelijk speelveld benaderd in het voedings-gebied tussen een beoogde nieuwe nevenvestiging en een nieuwe school.

Voor Caribisch Nederland geldt geen wettelijk vastgestelde stichtingsnorm voor de nevenvestiging, maar dient in de aanvraag voor een nieuwe nevenvestiging aannemelijk te zijn gemaakt dat deze, mede gelet op de hoogte van de bekostiging die krachtens titel III van de WVO BES wordt verstrekt, zal worden bezocht door een aantal leerlingen dat voldoende is om een school van voldoende kwaliteit in stand te houden.

Artikel II, onderdeel H en artikel IV, onderdeel D (artikel 65 WVO en artikel 121 WVO BES)

In artikel 65 en artikel 121 WVO BES) worden twee vormen van stichten geregeld: een nieuw profiel wordt toegevoegd aan een reeds bestaande vbo-school of scholengemeenschap of een nieuw te vormen school wordt toegevoegd aan een al bekostigde school of scholengemeenschap. Ook voor deze vormen zal globaal dezelfde nieuwe systematiek gaan gelden als bij het stichten van een geheel nieuwe school of scholengemeenschap.

Artikel II, onderdeel I en artikel IV, onderdeel E (artikel 67 WVO en artikel 123 WVO BES)

Deze artikelen regelen de aanvraagprocedure en de besluitvorming van de Minister. Ten eerste is bepaald dat een school pas voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht op aanvraag door het bevoegd gezag bij de Minister. Deze eis geldt ook voor een scholengemeenschap, nevenvestiging van een school of scholengemeenschap, voor scholen of scholengemeenschappen die zullen ontstaan na splitsing van een school of scholengemeenschap en voor een nieuw te vormen profiel aan een bekostigde school. De termijn in het eerste lid is een fatale termijn. Aanvragen die op of na 1 november worden ingediend worden niet in behandeling genomen.

Het tweede lid gaat over de fase voorafgaand aan de aanvraag: in dit lid is geregeld dat een beoogde aanvraag eerst gemeld moet worden voor 1 juli voorafgaand aan de daadwerkelijke indiening van deze aanvraag. Dit geldt zowel voor aanvragen waarbij de belangstelling zal worden aangetoond door middel van een marktonderzoek als aanvragen door middel van ouderverklaringen. Deze melding van alle aanvragen is nodig om de overzichtelijkheid en de vergelijkbaarheid van de nieuwe aanvragen binnen de context van de bestaande scholen of scholengemeenschappen te vergroten. Het is de bedoeling dat ouders die een ouderverklaring willen indienen, op de website van DUO alle initiatieven kunnen vinden, indien nodig met elkaar kunnen vergelijken en ook met het bestaande scholenaanbod kunnen vergelijken. In de tweede volzin is een grondslag opgenomen voor een ministeriële regeling waarin de wijze waarop de

melding dient plaats te vinden nader wordt geregeld. Het gaat om de aan te leveren gegevens voor de melding door de initiatiefnemer.

In het derde lid is de taak van de inspectie geregeld. De inspectie geeft de Minister een advies over het voorgenomen beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs. Zie paragraaf 7.1 van de algemene toelichting over deze adviestaak.

In het vierde lid is de beslissingsbevoegdheid van de Minister geregeld. Zodra de aanvraag is ingediend, controleert de Minister of de belangstellingsmeting juist en volledig is. De belangstellingsmeting geeft met inachtneming van de stichtingsnorm per schoolsoort voor zover die van toepassing is op de aanvraag, inzicht in het te verwachten aantal leerlingen op 1 januari van het elfde jaar na de indiening van de aanvraag. De Minister neemt voor 1 juni een besluit op de aanvraag.

In de Awb is geregeld in welke situaties een aanvraag kan worden afgewezen. Deze algemene bepalingen gelden ook in de voorgestelde aanvraagprocedure. Daarnaast wordt voorgesteld om nog een aantal andere onderwijs-specifieke situaties te benoemen waarin de aanvraag kan worden afgewezen (zie ook paragraaf 6.6 van de algemene toelichting):

- als de rechtspersoon die de aanvraag heeft gedaan in de voorafgaande periode van vijf jaar een school in stand heeft gehouden die is opgeheven of waarvan de bekostiging is beëindigd op grond van het feit dat de school zeer zwak was,
- als een of meer van de bestuurders van de aanvragende rechtspersoon deel uitmaakte van de rechtspersoon die zo'n opgeheven school in stand hield;
- als een aanvraag is ingediend door een rechtspersoon die eerder een onherroepelijke aanwijzing heeft ontvangen; of
- als een of meer van de bestuurders van de aanvragende rechtspersoon deel uitmaakte van de rechtspersoon die een onherroepelijke aanwijzing heeft ontvangen.

In het zevende lid is bepaald dat alle besluiten (dus ook de afwijzingen) over de bekostiging van een nieuwe school worden gepubliceerd in de Staatscourant, zodat voor iedereen kenbaar zal zijn welke initiatieven mogelijk gerealiseerd kunnen worden.

In het achtste lid WVO is geregeld dat de Minister voor de controle van de gegevens van de ouderverklaringen gebruik mag maken van het burgerservicenummer van de ouders en de leerling.

Het kader dat wordt voorgesteld in het negende lid (en de overeenkomstige bepaling in de WVO BES) zal de werkwijze van de inspectie bevatten met betrekking tot de voorbereiding en het uitbrengen van het advies aan de Minister.

Artikel II, onderdeel J en artikel IV, onderdeel F (artikel 67a WVO en artikel 124 WVO BES)

In dit artikel wordt bepaald waaraan een aanvraag tot het in aanmerking brengen voor bekostiging moet voldoen. In hoofdstuk 6 is reeds uitvoerig ingegaan op achtergrond van de onderdelen waaruit de aanvraag moet bestaan. Voor de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit wordt specifiek verwezen naar paragraaf 6.4. Dit betreft dus de eisen op basis waarvan de Minister besluit om de aanvraag te honoreren of af te wijzen.

Artikel II, onderdeel L en artikel IV, onderdeel H (artikel 69 WVO en artikel 125 WVO BES)

De bekostiging vangt aan op 1 augustus. Starten op een andere datum dan 1 augustus is niet mogelijk. In het tweede lid is bepaald tot wanneer de bekostiging daadwerkelijk kan aanvangen. Het bevoegd gezag kan ervoor kiezen of de school van start gaat op de eerste 1 augustus na het positieve besluit van de Minister. Het kan er ook voor kiezen om nog een jaar te wachten, bijvoorbeeld omdat de gemeente dan een meer gewenst gebouw beschikbaar heeft. Zoals hiervoor is opgemerkt moet de school in elk geval gestart zijn in het tweede jaar na de positieve beslissing. Zo niet, dan moet opnieuw een aanvraag worden ingediend (en de hele procedure worden doorlopen).

De aanspraak op bekostiging vervalt indien het onderwijs niet uiterlijk is aangevangen op de eerste schooldag in het tweede kalenderjaar na de datum waarop de Minister positief heeft beslist op de aanvraag om bekostiging. Na afloop van die termijn is het positieve besluit op de aanvraag voor bekostiging niet langer geldig en moet een nieuwe aanvraag worden ingediend.

Is een verzoek tot bekostiging gedaan met ingang van het eerste kalenderjaar na de datum waarop de Minister positief heeft beslist op de aanvraag om bekostiging maar wordt op de eerste schooldag toch geen onderwijs gegeven, dan vervalt de aanspraak op bekostiging voor dat schooljaar. Een nieuwe aanvraag is dan echter niet nodig, omdat de positieve beslissing van de Minister twee jaar geldig is.

Artikel II, onderdeel M en artikel IV, onderdeel I (artikel 71 WVO en artikel 126 WVO BES)

Voorgesteld wordt om de mogelijkheid om een bekostigde bijzondere school om te zetten in een gelijksoortige bijzondere school van een andere richting te laten vervallen. Dat is in de nieuwe systematiek niet meer nodig. Een school kan dit voortaan zonder voorwaarden doen.

Artikel II, onderdelen N, P en R (artikel 73b, artikel 74d en artikel 109 WVO)

In de wijzigingen in deze onderdelen betreffen technische aanpassingen in verband met de wijzigingen in artikel 74b.

Artikel II, onderdeel O (artikel 74b WVO)

Artikel 74b gaat over de samenwerking van ten minste twee bevoegde gezagsorganen in een regio. Samenwerkende bevoegde gezagsorganen stellen samen voor een periode van vijf jaar een RPO op. Een bevoegd gezag dat deelneemt aan een RPO kan op grond van wat er aan toekomstig onderwijsaanbod is opgenomen in het RPO aanvragen bij de Minister indien voor een aantal nieuwe onderwijsvoorzieningen op de onder dat gezag ressorterende (vestiging van een) school of scholengemeenschap in de regio. Deze procedure blijft in de voorgestelde aanvraagprocedure gehandhaafd. De vorming van een nieuwe nevenvestiging binnen of buiten de regio (eerste lid, onderdeel b en c) kan op basis van dit wetsvoorstel echter niet langer binnen de regio worden overeengekomen. Voor deze voorziening moet voortaan een aanvraag via de voorgestelde aanvraagprocedure worden ingediend, dus volgens artikel 67 en 67a. In paragraaf 9.2 van de algemene toelichting is uitgelegd waarom de nieuwe procedure ook voor de nevenvestigingen wordt voorgesteld.

Artikel II, onderdeel Q en artikel IV, onderdeel K (artikel 108 WVO en artikel 189 WVO BES)

Op grond van artikel 108, derde lid, geldt de opheffingsnorm niet als de school nog wordt opgebouwd en daarom nog niet alle leerjaren heeft. Dit wordt in het onderhavige voorstel gehandhaafd. Hierop wordt echter wel een uitzondering voorgesteld. Mocht blijken dat de school op 1 oktober van het derde schooljaar nog niet de norm van deze schoolsoort heeft bereikt, wordt de school alsnog gesloten (openbaar onderwijs) of de bekostiging alsnog beëindigd (bijzonder onderwijs). Het is in zo'n situatie redelijkerwijs niet te verwachten dat de school lineair zal groeien tijdens de duur van de schoolsoort naar ten minste de opheffingsnorm. Dit geldt voortaan ook voor de scholengemeenschap. Op grond van artikel 108, vijfde lid (nieuw) geldt ook voor laatstbedoelde situatie dat de Minister de mogelijkheid heeft om anders te besluiten.

Artikel II, onderdeel T (artikel 118ff WVO)

In dit onderdeel wordt geregeld dat reeds ingediende aanvragen om in aanmerking te worden gebracht voor bekostiging worden getoetst op basis van de op het moment van indienen geldende criteria.

Artikel II, onderdeel T (artikel 118gg WVO)

In dit onderdeel wordt geregeld dat reeds lopende bezwaar- en beroepsprocedures worden behandeld op basis van de op het moment van indienen geldende criteria.

Artikel II, onderdeel T (artikel 118hh WVO)

In dit onderdeel wordt geregeld dat reeds ingediende fusieaanvragen worden getoetst op basis van de op het moment van indienen geldende criteria.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob