

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen)

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs te komen tot een andere systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod; dat het daarvoor noodzakelijk is om onder meer de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht aan te passen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I. WIJZIGING VAN DE WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

De Wet op het primair onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 9, tiende lid, vervalt.

B

In artikel 17, tweede lid, wordt "en onderwijs van een of meer richtingen" vervangen door: en bijzonder onderwijs.

C

Artikel 18a, vijftiende lid, wordt vervangen door:

15. Bevoegde gezagsorganen van tot dezelfde richting behorende scholen en scholen als bedoeld in de Wet op de expertisecentra waaraan speciaal onderwijs behorend tot cluster 3 en 4 wordt verzorgd kunnen aangesloten blijven of kunnen zich aansluiten bij een landelijk samenwerkingsverband als bedoeld in dit lid, zoals dat luidde vóór de datum van inwerkingtreding van dit lid zoals dat is komen te luiden met de Wet van tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuwonderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen). Op een landelijk samenwerkingsverband zijn het tweede tot en met het veertiende lid, met uitzondering van het derde lid en het vijfde lid, en het zestiende lid van overeenkomstige toepassing.

D

In artikel 64c, eerste lid, vervalt: , zowel in het opzicht van richting en pedagogisch-didactische aanpak.

E

De artikelen 74 tot en met 83 worden vervangen door:

Artikel 74. Verplichting voor bekostiging van een nieuwe openbare of bijzondere school

1. Het bevoegd gezag dient bij Onze minister een aanvraag in voor bekostiging van een openbare en een bijzondere school. Deze aanvraag vermeldt of het openbaar of bijzonder onderwijs betreft en

wat de beoogde plaats van vestiging van de school is.

2. De aanvraag gaat vergezeld van:

a. een belangstellingsmeting die inzicht geeft in het te verwachten aantal leerlingen op het moment van de indiening van de aanvraag en over tien jaar na de indiening van de aanvraag;

b. het voorgenomen beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school zal worden gevoerd, en omvat in elk geval een beschrijving van het te voeren onderwijskundig beleid, voor zover dit betreft de uitwerking van de wettelijke voorschriften voor:

1° de inhoud van het onderwijs, bedoeld in artikel 8, derde lid;

2° leerlingen die extra ondersteuning behoeven, bedoeld in artikel 8, vierde lid;

3° de inrichting van het onderwijs, bedoeld in artikel 8, eerste lid en een leerling- en onderwijsvolgsysteem als bedoeld in artikel 8, zesde tot en met achtste lid;

4° de inrichting van het onderwijs, bedoeld in artikel 8, negende lid;

5° de inhoud van het onderwijs, die dekkend zal zijn voor de kerndoelen, bedoeld in artikel 9, en de referentieniveaus, bedoeld in artikel 2 van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen,; en

6° de scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, bedoeld in artikel 17a en 17b en, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 30a, een beschrijving van de over te dragen taken;

c. een document waaruit blijkt dat de gemeente van de beoogde plaats van vestiging van de school, het samenwerkingsverband en de bevoegde gezagsorganen van de scholen en vestigingen binnen het voedingsgebied van de school zijn gevraagd om te overleggen over het voornemen tot het doen van een aanvraag om bekostiging; en

d. een verklaring omtrent het gedrag afgegeven volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, die op het tijdstip van het doen van de aanvraag niet ouder is dan zes maanden, van de personen die het bestuur en het intern toezicht vormen.

3. De aanvraag bevat tevens een beschrijving van:

- a. het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs;
 - b. de beoogde samenstelling van de formatie van de school;
 - c. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de voorschriften die worden gesteld aan de bekwaamheid van leraren en degenen die onderwijsondersteunende of leidinggevende werkzaamheden verrichten;
 - d. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de zorg voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen op school;
 - e. een meerjarenbegroting over de eerste drie schooljaren gebaseerd op de bekostiging die de school zal ontvangen gegeven het aantal te verwachten leerlingen in die periode; en
 - f. de verwachtingen met betrekking tot de huisvesting.
4. De belangstellingsmeting, bedoeld in het tweede lid, onder a, wordt uitgevoerd aan de hand van ouderverklaringen of een marktonderzoek. Het te verwachten aantal leerlingen tien jaar na de indiening van de aanvraag wordt gebaseerd op statistische gegevens, onder meer verstrekt door het Centraal Bureau voor de Statistiek.
5. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld aan de uitvoering van de belangstellingsmeting over:
- a. de leeftijdsgroepen waarop de belangstellingsmeting betrekking heeft;
 - b. de informatieverstrekking door het bevoegd gezag over het door hem beoogde onderwijsaanbod en het bestaande onderwijsaanbod in het voedingsgebied aan de ouders;
 - c. de termijn waarin de belangstellingsmeting plaatsvindt;
 - d. de wijze waarop de belangstellingsmeting wordt uitgevoerd;
 - e. de wijze waarop de representativiteit en onafhankelijkheid van het marktonderzoek worden geborgd; en
 - f. de wijze waarop het bevoegd gezag het voedingsgebied dat de belangstellingsmeting betreft bepaalt.
6. Bij meerdere aanvragen die betrekking hebben op hetzelfde voedingsgebied wordt de berekening, bedoeld in het vierde lid, op een bij ministeriële regeling te bepalen wijze aangepast.

Artikel 75. Aanvraagprocedure nieuwe school

1. De aanvraag, bedoeld in artikel 74, eerste lid, wordt ingediend voor 1 januari. De inspectie adviseert Onze minister of de aanvraag voldoet aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 74, tweede lid, onderdeel b.
2. Onze minister controleert of de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 74, tweede lid, onderdeel a, juist en volledig is en besluit op basis van de aanvraag, bedoeld in artikel 74, eerste en tweede lid, en de voor de school geldende stichtingsnormen, bedoeld in artikel 76, eerste lid, voor 1 augustus of de school met ingang van 1 augustus van het kalenderjaar volgend op het besluit van Onze minister voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht.
3. Onze minister kan de aanvraag, bedoeld in artikel 74, eerste lid, afwijzen indien deze is ingediend door een rechtspersoon, niet zijnde een gemeente, die binnen vijf jaar voorafgaande aan de aanvraag een of meer scholen in stand heeft gehouden waarop artikel 164b, eerste lid, van toepassing is geweest of waarvan een of meer van de bestuurders of toezichthouders van eerstbedoelde rechtspersoon deel uitmaakte van een rechtspersoon die een dergelijke school in stand heeft gehouden.
4. Onverminderd artikel 4:35 van de Algemene wet bestuursrecht kan Onze minister de aanvraag, bedoeld in artikel 74, eerste lid, afwijzen indien de aanvraag is ingediend door een rechtspersoon, niet zijnde een gemeente, die reeds een of meer scholen in stand houdt en die rechtspersoon of waarvan een of meer van de bestuurders of toezichthouders van eerstbedoelde rechtspersoon deel uitmaakte van een rechtspersoon

die een dergelijke school in stand heeft gehouden, een aanwijzing heeft ontvangen als bedoeld in artikel 163b, eerste lid, die onherroepelijk is geworden en ten tijde van de aanvraag nog geen vijf jaren oud is.

5. De bekostiging vangt aan op 1 augustus. De aanspraak op bekostiging vervalt indien uiterlijk op de eerste schooldag na 1 augustus in het tweede kalenderjaar na het besluit van Onze minister geen onderwijs aan de nieuwe school wordt gegeven. Indien door het bevoegd gezag een verzoek tot bekostiging is gedaan met ingang van 1 augustus van het eerste kalenderjaar na het besluit van Onze minister vervalt de aanspraak op bekostiging voor dat schooljaar indien op de eerste schooldag geen onderwijs wordt gegeven.

6. In afwijking van het vijfde lid en op aanvraag van het bevoegd gezag of de gemeente van de beoogde plaats van vestiging van de school kan Onze minister besluiten in bijzondere gevallen de aanspraak op bekostiging voor een jaar te handhaven.

7. Dit artikel is niet van toepassing bij omzetting van een bekostigde bijzondere school in een bekostigde openbare school of omgekeerd en bij de totstandkoming van een samenwerkingschool.

8. Voor uitsluitend de controle of de gegevens uit de ouderverklaringen, bedoeld in artikel 74, vierde lid, juist en volledig zijn, maakt Onze minister gebruik van het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, van een van de ouders en het kind waarop de ouderverklaring betrekking heeft.

9. Onverminderd artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht worden besluiten, bedoeld in het tweede lid, derde en vierde lid, gepubliceerd in de Staatscourant.

10. Onze minister stelt op voordracht van de inspectie een kader vast waarin de werkwijze voor het advies, bedoeld in het eerste lid, is vastgelegd. Dit kader wordt bekendgemaakt in de Staatscourant.

Artikel 76. Stichtingsnorm

1. Het bevoegd gezag maakt met de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 74, tweede lid, onder a, aannemelijk dat een school in het tiende schooljaar na de indiening van de aanvraag zal worden bezocht door ten minste het aantal leerlingen dat overeenkomt met de voor de gemeente geldende stichtingsnorm.

2. Bij ministeriële regeling wordt voor elke gemeente een stichtingsnorm vastgesteld welke 10/6 bedraagt van de voor de gemeente geldende opheffingsnorm berekend op grond van artikel 154. De uitkomst wordt afgerond, waarbij de decimalen worden verwaarloosd indien het eerste cijfer achter de komma kleiner is dan 5 en de decimalen worden verwaarloosd en het getal verhoogd met 1 indien het eerste cijfer achter de komma gelijk is aan of groter is dan 5. De stichtingsnorm bedraagt minimaal 200.

3. De stichtingsnormen, bedoeld in het tweede lid, worden telkens voor een tijdvak van 5 jaar gelijktijdig met de aanpassing van de opheffingsnormen op grond van artikel 153 bij ministeriële regeling aangepast. De ministeriële regeling wordt voor 1 november van het jaar voorafgaand aan het laatste jaar waarin de stichtingsnormen van kracht zijn, bekendgemaakt in de Staatscourant.

4. In het geval van een wijziging van de gemeentelijke indeling of een grenscorrectie als bedoeld in artikel 283 van de Gemeentewet, stelt Onze minister op de wijze als aangegeven in het tweede lid de nieuwe stichtingsnormen voor de betrokken gemeenten vast, voor zover deze afwijken van de op grond van het tweede en derde lid bepaalde stichtingsnormen. De nieuwe stichtingsnormen treden in de plaats van de op grond van het tweede en derde lid bepaalde stichtingsnormen en treden in werking met ingang van 1 januari volgend op de datum van herindeling, bedoeld in artikel 1, onderdeel f, van de Wet algemene regels herindeling. Tot en met 31 december volgend op de datum van herindeling blijven op de scholen in de gemeenten die bij de wijziging van de

gemeentelijke indeling of de grenscorrectie zijn betrokken, de stichtingsnormen van toepassing die golden op de dag voorafgaande aan de datum van herindeling.

5. In het geval van een wijziging van de naam van een gemeente of een wijziging van het gemeentenummer past Onze minister de ministeriële regeling, bedoeld in het tweede lid, dienovereenkomstig aan.

Artikel 77. Bijzondere bepalingen over stichting openbare scholen

1. Indien uit schriftelijke verklaringen van ten minste 50 verschillende ouders van kinderen tot en met de leeftijd van 12 jaar behoefte blijkt te bestaan aan het volgen van openbaar onderwijs en dat in die behoefte niet of onvoldoende wordt voorzien, onderzoeken burgemeester en wethouders of uit de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 74, tweede lid, onderdeel a, voldoende belangstelling blijkt.

2. Uiterlijk 6 maanden nadat uit de belangstellingsmeting voldoende belangstelling is gebleken, dienen burgemeester en wethouders een aanvraag als bedoeld in artikel 74, eerste tot en met derde lid, in, met uitzondering van een document waaruit blijkt dat de gemeente van de beoogde plaats van vestiging van de school is gevraagd om te overleggen over het voornemen tot het doen van een aanvraag om bekostiging.

3. Voor een openbare school wordt in elk geval door burgemeester en wethouders een aanvraag als bedoeld in artikel 74 ingediend, indien binnen 10 kilometer van de plaats in de gemeente waar het onderwijs moet worden gegeven over de weg gemeten geen school aanwezig is waarbinnen openbaar onderwijs wordt gegeven en aan het volgen van openbaar onderwijs behoefte bestaat. Onze minister besluit op basis van de aanvraag, bedoeld in artikel 74, eerste en tweede lid.

F

In artikel 84 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In het eerste lid wordt „, als bedoeld in artikel 74, eerste lid, derde volzin, of waaraan het onderwijs wordt uitgebreid met onderwijs van een of meer andere richtingen” vervangen door: van een bekostigde bijzondere school in een bekostigde openbare school of omgekeerd.

2. In het derde lid worden de volgende wijzigingen aangebracht:

a. In de eerste volzin wordt „genoemd in artikel 75, eerste lid” vervangen door: bedoeld in artikel 74, tweede en derde lid.

b. Onderdeel a wordt vervangen door:

a. de school bij toepassing van de artikelen 74 en 76 door hem zou worden bekostigd, .

c. Aan het slot van onderdeel b wordt toegevoegd: of.

d. Onderdeel c vervalt en onderdeel d wordt verletterd tot onderdeel c.

G

Artikel 84a komt als volgt te luiden:

Artikel 84a. Verzelfstandiging van een vestiging

1. Het bevoegd gezag kan op de wijze als aangegeven in artikel 74, met uitzondering van het tweede lid, onderdeel a, voor zover het betreft de ouderverklaringen of het marktonderzoek, en artikel 75 bij Onze minister een aanvraag indienen om een deel van een school of nevenvestiging die zich op een andere locatie bevindt dan de plaats van vestiging van die school, te verzelfstandigen en als school voor bekostiging in aanmerking te brengen.

2. Onze minister wiligt een aanvraag in indien wordt voldaan aan voorwaarden die bij ministeriële regeling zijn vastgesteld. Deze voorwaarden hebben in elk geval betrekking op:

- a. het aantal leerlingen van de school op de teldatum in het jaar dat voorafgaat aan de aanvraag,
- b. het aantal leerlingen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze de scholen die na de verzelfstandiging ontstaan, zal bezoeken, en
- c. de wijze waarop op basis van de statistische gegevens, onder meer verstrekt door het Centraal Bureau voor de Statistiek aannemelijk wordt gemaakt dat over 10 jaar de scholen die na verzelfstandiging ontstaan voldoen aan de stichtingsnorm.

H

In artikel 85, eerste lid, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In onderdeel b wordt na "in stand wordt gehouden" ingevoegd: of aan een school waarvan de kwaliteit van het onderwijs zeer zwak is als bedoeld in artikel 10a, eerste en vierde lid.
2. Onderdeel c, onder 1, wordt "als zelfstandige school van de desbetreffende richting" vervangen door: als zelfstandige bijzondere school

I

In artikel 121, vijfde lid, vervalt: op grond van een plan van scholen als bedoeld in artikel 74.

J

In artikel 134, zevende lid, vervalt: op grond van een plan van scholen als bedoeld in artikel 74.

K

In artikel 153 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In het eerste lid, tweede volzin, wordt "gedurende de eerste 5 schooljaren" vervangen door "gedurende de eerste 8 schooljaren" en wordt "artikel 77, tweede lid," vervangen door: artikel 76, tweede lid,.
2. Na de tweede volzin van het eerste lid wordt een zin ingevoegd, luidend: In afwijking van de tweede volzin eindigt de bekostiging van een in die volzin bedoelde bijzondere school en een openbare school wordt opgeheven met ingang van het vijfde schooljaar indien het aantal leerlingen van een school als bedoeld in de tweede volzin in het vierde schooljaar van de bekostiging niet ten minste de helft van de stichtingsnorm bedraagt.
3. In het derde lid wordt "5 schooljaren" telkens vervangen door: 8 schooljaren.
4. In het vierde lid vervallen de zinsneden "een bijzondere school of ", "de laatste school van de richting is onderscheidenlijk" en "bekostiging van de bijzondere school niet beëindigd of".

L

In artikel 157, eerste lid, tweede volzin, en tweede lid, derde volzin, wordt "5 schooljaren" telkens vervangen door: 8 schooljaren.

M

Na artikel 157a wordt artikel 157b ingevoegd, luidend:

Artikel 157b. Instandhouding in bijzondere gevallen

Indien de instandhouding van een openbare school of de bekostiging van een bijzondere school niet mogelijk is op grond van de artikelen 153 tot en met 157a, kan Onze minister in bijzondere gevallen op verzoek van het bevoegd gezag voor een door hem te bepalen tijd toestaan, dat een openbare school in stand wordt gehouden of een bijzondere school wordt bekostigd.

N

In artikel 158, eerste lid, onderdelen b en c, wordt "nevenvestiging" telkens vervangen door "openbare nevenvestiging" en vervallen de zinsneden "waar onderwijs wordt gegeven van dezelfde richting of richtingen onderscheidenlijk".

O

In artikel 164b worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In het opschrift vervalt: zeer zwak onderwijs.
2. Na het tweede lid wordt toegevoegd:
3. Het eerste en het tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing indien de kwaliteit van het onderwijs aan een basisschool die minder dan 2 schooljaren wordt bekostigd, tekortschiet in de naleving van drie of meer bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften en het bevoegd gezag dientengevolge tekortschiet in het zorgdragen voor de veiligheid op school, bedoeld in artikel 4c, of het zodanig inrichten van het onderwijs dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen dan wel het afstemmen van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, bedoeld in artikel 8, eerste lid.

P

Na artikel 194c worden ingevoegd de artikelen 194d, 194e, en 194f, luidend:

Artikel 194d. Overgangsbepaling laatste school of nevenvestiging van een richting

1. Bijzondere scholen die in het schooljaar direct voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van de Wet van tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen) werden bekostigd met toepassing van artikel 153, vierde lid, zoals dat lid een dag voor de inwerkingtreding van genoemde wet luidde, blijven bekostigd indien het aantal leerlingen in het derde schooljaar van de 3 achtereenvolgende schooljaren, bedoeld in artikel 153, eerste lid, gelijk is aan of meer bedraagt dan 50. De in de eerste volzin bedoelde bekostiging vervalt met ingang van 1 augustus volgend op de teldatum van 1 oktober waarop het aantal leerlingen minder bedraagt dan 50.
2. Bijzondere nevenvestigingen die in het schooljaar direct voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van de Wet van tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen) werden bekostigd met toepassing van artikel 158, eerste lid, zoals dat lid een dag voor de inwerkingtreding van genoemde wet luidde, blijven bekostigd, indien het aantal leerlingen van de bijzondere nevenvestiging ten minste overeenkomt met het aantal leerlingen, genoemd in artikel 158, eerste lid, behorend bij het op die nevenvestiging betrekking hebbende onderdeel van dat artikellid. De in de eerste volzin bedoelde bekostiging vervalt met ingang van 1 augustus volgend op de teldatum van 1 oktober waarop het aantal leerlingen minder

bedraagt dan het aantal leerlingen, genoemd in artikel 159, eerste lid, behorend bij het op die nevenvestiging betrekking hebbend onderdeel van dat artikellid.

3. Artikel 152 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 194e. Overgangsrecht plan van scholen

1. Na inwerkingtreding van de Wet van tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen) vindt nog één maal vaststelling plaats van een plan van scholen conform titel IV, afdeling 2, zoals luidend direct voorafgaand aan de datum van inwerkingtreding van genoemde wet.

2. Een school die is vermeld op het laatste plan van scholen dat is vastgesteld voor inwerkingtreding van de in het eerste lid genoemde wet en ten aanzien waarvan op dat tijdstip nog niet is beslist over aanvang van de bekostiging of die is vermeld op het plan van scholen dat is vastgesteld op grond van het eerste lid, wordt aangemerkt als een school waarvoor Onze minister op grond van artikel 75, tweede lid, zoals luidend op de dag van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel E, van de in het eerste lid genoemde wet heeft beslist dat zij voor bekostiging uit 's Rijks kas in aanmerking wordt gebracht. Artikel 75, vijfde, zesde en zevende lid, is van toepassing.

3. Op geschillen die in beroep aanhangig zijn of binnen de beroepstermijn dan wel verschoonbaar daarbuiten aanhangig worden gemaakt tegen besluiten die zijn genomen door Onze minister op grond van het eerste lid of op grond van titel IV, afdeling 2, en daarop berustende bepalingen zoals luidend op de dag voor de inwerkingtreding van de desbetreffende onderdelen van de in het eerste lid genoemde wet blijven de op die datum geldende regelingen van toepassing. Indien de uitspraak op een beroep als bedoeld in artikel 80 zoals luidend voor de inwerkingtreding van de in het eerste lid genoemde wet strekt tot opnemning van een school in het plan van scholen, is het tweede lid van overeenkomstige toepassing. De eerste volzin is hangende het , beroep van overeenkomstige toepassing op de bevoegdheid tot het intrekken en vervangen van besluiten die tot de aldaar bedoelde geschillen hebben geleid.

4. Het derde lid is van overeenkomstige toepassing op geschillen die betrekking hebben op de toepassing van artikel 84a, zoals dat luidde op de dag voor de inwerkingtreding van de desbetreffende onderdelen van de in het eerste lid genoemde wet.

Artikel 194f. Overgangsrecht fusietoets

1. Op aanvragen die voor de datum van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel C, van de Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen) (Stb. 20XX, PM) zijn ingediend op grond van artikel 64b blijft artikel 64c zoals dat artikel luidde op de dag voor de inwerkingtreding van die wet, van toepassing.

2. Geschillen die in bezwaar, beroep of hoger beroep aanhangig zijn of binnen de bezwaar- dan wel beroepstermijn dan wel verschoonbaar daarbuiten aanhangig worden gemaakt tegen besluiten van Onze Minister die zijn genomen voor de inwerkingtreding van deze wet op grond van artikel 64a zoals luidend op de dag voor de inwerkingtreding van deze wet, worden behandeld op grond van de regelingen zoals deze gelden de dag voor deze wet in werking treedt. De eerste volzin is hangende het bezwaar, beroep of hoger beroep van overeenkomstige toepassing op de bevoegdheid tot het intrekken en vervangen van besluiten die tot de aldaar bedoelde geschillen hebben geleid.

ARTIKEL II. WIJZIGING VAN DE WET OP HET VOORTGEZET ONDERWIJS

De Wet op het voortgezet onderwijs wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 16, vierde lid, wordt "een school als bedoeld in artikel 72, derde lid, onderdeel b" vervangen door: een school of scholengemeenschap als bedoeld in artikel 65, vierde of vijfde lid.

B

Artikel 17a, zestiende lid, wordt vervangen door:

16. Bevoegde gezagsorganen van tot dezelfde richting behorende scholen en scholen als bedoeld in de Wet op de expertisecentra waaraan voortgezet speciaal onderwijs behorend tot cluster 3 en 4 wordt verzorgd kunnen aangesloten blijven of kunnen zich aansluiten bij een landelijk samenwerkingsverband als bedoeld in dit lid, zoals dat luidde vóór de datum van inwerkingtreding van dit lid zoals dat is komen te luiden met de Wet van tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen) . Op een landelijk samenwerkingsverband zijn het tweede tot en met het vijftiende lid, met uitzondering van het derde lid en het vijfde lid, en het zeventiende lid van overeenkomstige toepassing.

C

In artikel 21, tweede lid, wordt onderdeel b vervangen door:

b. of het openbaar of bijzonder onderwijs betreft, en.

D

In artikel 53c, tweede lid, wordt "en onderwijs van een of meer richtingen" vervangen door: en bijzonder onderwijs.

E

In artikel 53h, eerste lid, onder a, wordt "zowel in het opzicht van richting als van pedagogisch-didactische aanpak en" vervangen door: waaronder.

F

Artikel 65 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het opschrift komt te luiden: **Artikel 65. Nieuwe school, scholengemeenschap, nevenvestiging of school door splitsing.**

2. Het eerste en tweede lid komen te luiden:

1. Onze Minister brengt een openbare of bijzondere school voor bekostiging in aanmerking indien:

a. het bevoegd gezag met de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 66a, tweede lid, onder a, aannemelijk maakt dat deze school zal worden bezocht door ten minste:

1° 390 leerlingen voor een school voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs,

2° 325 leerlingen voor een school voor hoger algemeen voortgezet onderwijs en 130

leerlingen voor een afdeling voor hoger algemeen voortgezet onderwijs,

3° 260 leerlingen voor een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs,

4° 260 leerlingen voor een school voor voorbereidend beroepsonderwijs met één profiel als bedoeld in artikel 10b, derde lid, met dien verstande dat meer dan één profiel binnen de desbetreffende nieuwe vormen school voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht, indien voor elk profiel aannemelijk wordt gemaakt dat dit door ten minste 160 leerlingen zal worden gevolgd, of

5° 120 leerlingen voor een school voor praktijkonderwijs; en

b. is voldaan aan de verplichtingen in artikel 66, eerste lid en artikel 66a, eerste en tweede lid.

2. Onze Minister brengt een openbare of bijzondere scholengemeenschap voor bekostiging in aanmerking indien:

a. het bevoegd gezag met de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 66a, tweede lid, onder a, aannemelijk maakt dat het aantal leerlingen van elk van de samenstellende scholen ten minste drie kwart zal bedragen van het daarvoor in het eerste lid, onder a, genoemde aantal; en

b. is voldaan aan de verplichtingen in artikel 66, eerste lid en artikel 66a, eerste en tweede lid.

3. Onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot het zevende en achtste lid, worden na het derde lid drie leden ingevoegd, luidende:

4. Onze Minister brengt een nevenvestiging van een school als bedoeld in artikel 16, niet zijnde een tijdelijke nevenvestiging, voor bekostiging in aanmerking indien:

a. het bevoegd gezag met de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 66a, tweede lid, onder a, aannemelijk maakt dat de nevenvestiging ten minste zal worden bezocht door:

1° 195 leerlingen voor een nevenvestiging voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs,

2° 195 leerlingen voor een nevenvestiging voor hoger algemeen voortgezet onderwijs, en 78 leerlingen voor een afdeling voor hoger algemeen voortgezet onderwijs,

3° 130 leerlingen voor een nevenvestiging voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs,

4° 130 leerlingen voor een nevenvestiging voor voorbereidend beroepsonderwijs met één profiel als bedoeld in artikel 10b, derde lid, met dien verstande dat meer dan één profiel binnen de desbetreffende nieuwe vormen nevenvestiging voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht, indien voor elk profiel aannemelijk wordt gemaakt dat dit door ten minste 80 leerlingen zal worden gevolgd, of

5° 60 leerlingen voor praktijkonderwijs;

b. artikel 23a1, eerste en derde lid, niet van toepassing is op de school waaraan de nevenvestiging is verbonden; en

c. voldaan is aan de verplichtingen in artikel 66, eerste lid en artikel 66a, eerste en tweede lid.

Van het aantal leerlingen voor de nieuwe nevenvestiging, en van de leerlingen van één van de al bestaande vestigingen van de school dient ten minste een bij ministeriële regeling vast te stellen percentage afkomstig te zijn uit dezelfde postcodegebieden.

5. Onze Minister brengt een nevenvestiging van een scholengemeenschap als bedoeld in artikel 16, niet zijnde een tijdelijke nevenvestiging, voor bekostiging in aanmerking indien:

a. het bevoegd gezag met de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 66a, tweede lid, onder a, aannemelijk maakt dat het aantal leerlingen van elk van de samenstellende schoolsoorten ten minste zal worden bezocht door:

1° 146 leerlingen voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs,

2° 145 leerlingen voor hoger algemeen voortgezet onderwijs, en 48 leerlingen voor een afdeling voor hoger algemeen voortgezet onderwijs,

3° 97 leerlingen voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs,

4° 97 leerlingen voor een nevenvestiging voor voorbereidend beroepsonderwijs met één profiel als bedoeld in artikel 10b, derde lid, met dien verstande dat meer dan één profiel

binnen de desbetreffende nieuwe vormen nevenvestiging voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht, indien voor elk profiel aannemelijk wordt gemaakt dat dit door ten minste 60 leerlingen zal worden gevolgd, of

5° 45 leerlingen voor praktijkonderwijs;

b. artikel 23a1, eerste en derde lid, niet van toepassing is op de scholengemeenschap waaraan de nevenvestiging is verbonden; en

c. voldaan is aan de verplichtingen in artikel 66, eerste lid en artikel 66a, eerste en tweede lid.

Van het aantal leerlingen voor de nieuwe nevenvestiging, en van de leerlingen van één van de al bestaande vestigingen van de scholengemeenschap dient ten minste een bij ministeriële regeling vast te stellen percentage afkomstig te zijn uit dezelfde postcodegebieden.

6. Onze Minister brengt een school of scholengemeenschap die ontstaat na splitsing van een school of scholengemeenschap voor bekostiging in aanmerking indien wordt voldaan aan de verplichtingen die zijn vastgesteld:

a. in artikel 66, eerste lid, en artikel 66a, eerste en tweede lid, met uitzondering van

onderdeel a voor zover het betreft de ouderverklaringen of het marktonderzoek, en

b. bij ministeriële regeling, waarin deze verplichtingen in elk geval betrekking hebben op:

1° het aantal leerlingen op de teldatum in het jaar voorafgaand aan de aanvraag van de te splitsen school of van een of meer van de samenstellende scholen van de te splitsen scholengemeenschap,

2° het aantal leerlingen waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat deze na de splitsing de scholen of de samenstellende scholen van de scholengemeenschap zal bezoeken, en

3° de wijze waarop op basis van de statistische gegevens, onder meer verstrekt door het Centraal Bureau voor de Statistiek aannemelijk wordt gemaakt dat de scholen die na verzelfstandiging ontstaan over 10 jaar worden bezocht door ten minste het voor de desbetreffende schoolsoort geldende aantal leerlingen.

4. Het zevende lid (nieuw) komt te luiden:

7. Onze Minister brengt een school waarvoor een aanvraag als bedoeld in artikel 67, eerste of tweede lid, is ingediend voor bekostiging in aanmerking indien voldaan is aan de verplichtingen in artikel 66, eerste lid en artikel 66a, eerste en tweede lid, met uitzondering van een document waaruit blijkt dat de gemeente van de beoogde plaats van vestiging van de school is gevraagd om te overleggen over het voornemen tot het doen van een aanvraag om bekostiging.

5. Het achtste lid (nieuw) vervalt.

G

Artikel 66 komt als volgt te luiden:

Artikel 66. Aanvraagprocedure nieuwe school, scholengemeenschap, nieuw profiel, nevenvestiging of school door splitsing

1. Het bevoegd gezag dient voor 1 januari bij Onze Minister een aanvraag in om voor bekostiging in aanmerking te brengen:

a. een school,

b. een scholengemeenschap,

c. een nevenvestiging van een school of scholengemeenschap als bedoeld in artikel 16, niet zijnde een tijdelijke nevenvestiging,

d. scholen of scholengemeenschappen die zullen ontstaan na splitsing van een school of scholengemeenschap, of

e. een nieuwe vormen profiel als bedoeld in artikel 10b, derde lid, aan een reeds bekostigde school voor voorbereidend beroepsonderwijs.

2. De inspectie adviseert Onze Minister of de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, voldoet aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 66a, tweede lid, onderdeel b.

3. Onze Minister controleert of de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 66a, tweede lid, onder a, juist en volledig is en besluit voor 1 augustus:

a. met inachtneming van artikel 65 op een aanvraag als bedoeld in het eerste lid, onderdelen a tot en met d, of de school, scholengemeenschap, nevenvestiging, scholen of scholengemeenschappen na splitsing met ingang van 1 augustus van het kalenderjaar volgend op het besluit van Onze Minister voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht;

b. met inachtneming van artikel 68 op een aanvraag als bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, of het nieuwe profiel met ingang van 1 augustus van het kalenderjaar volgend op het besluit van Onze Minister voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht; of

c. met inachtneming van artikel 65, zevende lid, op een aanvraag als bedoeld in artikel 67, eerste lid of tweede lid, of de openbare school met ingang van 1 augustus van het kalenderjaar volgend op het besluit van Onze Minister voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht.

4. Onze minister kan de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, afwijzen indien deze is ingediend door een rechtspersoon, niet zijnde een gemeente, die binnen vijf jaar voorafgaande aan de aanvraag een of meer scholen of scholengemeenschappen in stand heeft gehouden waarop artikel 109a, eerste lid, van toepassing is geweest of waarvan een of meer van de bestuurders of toezichthouders van eerstbedoelde rechtspersoon deel uitmaakte van een rechtspersoon die een dergelijke school in stand heeft gehouden.

5. Onverminderd artikel 4:35 van de Algemene wet bestuursrecht kan Onze minister de aanvraag, bedoeld in het eerste lid, afwijzen indien de aanvraag is ingediend door een rechtspersoon, niet zijnde een gemeente, die reeds een of meer scholen of scholengemeenschappen in stand houdt en die rechtspersoon of waarvan een of meer van de bestuurders of toezichthouders van eerstbedoelde rechtspersoon deel uitmaakte van een rechtspersoon die een dergelijke school in stand heeft gehouden, een aanwijzing heeft ontvangen als bedoeld in artikel 103g, eerste lid, die onherroepelijk is geworden en ten tijde van de aanvraag nog geen vijf jaren oud is.

6. Onverminderd artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht worden de besluiten, bedoeld in het derde, vierde en vijfde lid, gepubliceerd in de Staatscourant.

7. Voor uitsluitend de controle of de gegevens uit de ouderverklaringen, bedoeld in artikel 66a, vijfde lid, juist en volledig zijn, maakt Onze Minister gebruik van het burgerservicenummer, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer, van een van de ouders en het kind waarop de ouderverklaring betrekking heeft.

8. Onze minister stelt op voordracht van de inspectie een kader vast waarin de werkwijze voor het advies, bedoeld in het tweede lid, is vastgelegd. Dit kader wordt bekendgemaakt in de Staatscourant.

H

Na artikel 66 worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 66a. Verplichtingen voor aanvang bekostiging

1. Een aanvraag als bedoeld in artikel 66, eerste lid, vermeldt:

a. de schoolsoort of schoolsoorten,

b. of het openbaar of bijzonder onderwijs betreft, en

c. de beoogde plaats van vestiging van de school, scholen, scholengemeenschap, scholengemeenschappen of nevenvestiging.

2. De aanvraag gaat vergezeld van:

a. een belangstellingsmeting die inzicht geeft in het te verwachten aantal leerlingen op het moment van de indiening van de aanvraag en over tien jaar na de indiening van de aanvraag;

b. het voorgenomen beleid over de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school, scholengemeenschap, nevenvestiging of het profiel als bedoeld in artikel 10b, derde lid zal worden gevoerd, en omvat een beschrijving van het te voeren onderwijskundig beleid, voor zover dit betreft de uitwerking van de wettelijke voorschriften voor:

1° leerlingen die extra ondersteuning behoeven, bedoeld in artikel 17b;

2° de inrichting van het onderwijs, bedoeld in artikel 2, tweede lid;

3° het totaal aantal uren en het soort activiteiten dat als onderwijstijd als bedoeld in artikel 6g, eerste tot en met vijfde lid, zal worden geprogrammeerd;

4° de inhoud van een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma, bedoeld in de artikelen 10, 10b, 10d, 10f, 11b, 11c, 11f, 12, 13 en 14 en de referentieniveaus, bedoeld in artikel 2 van de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen;

5° de inhoud van het onderwijs, bedoeld in artikel 17; en

6° de scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, bedoeld in artikel 24d en 24e en, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 32b1, een beschrijving van de over te dragen taken;

c. een document waaruit blijkt dat de gemeente van de beoogde plaats van vestiging van de school, het samenwerkingsverband en de bevoegde gezagsorganen van de scholen en vestigingen binnen het voedingsgebied van de school, scholengemeenschap of nevenvestiging zijn gevraagd om te overleggen over het voornemen tot het doen van een aanvraag om bekostiging; en

d. een verklaring omtrent het gedrag afgegeven volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, van de personen die het bestuur en het intern toezicht vormen en die op het tijdstip van het doen van de aanvraag niet ouder is dan zes maanden.

3. De aanvraag bevat tevens een beschrijving van:

a. het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs;

b. de beoogde samenstelling van de formatie van de school, scholengemeenschap, nevenvestiging of het profiel,

c. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan voorschriften die worden gesteld aan de bekwaamheid van de leraren, onderwijsondersteunende functionarissen, de rector, directeur, conrector of adjunct-directeur;

d. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de zorg voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen op de school, scholengemeenschap of nevenvestiging;

e. een meerjarenbegroting over de eerste drie schooljaren die gebaseerd is op de bekostiging die de school, scholengemeenschap of nevenvestiging zal ontvangen gegeven het aantal te verwachten leerlingen in die periode; en

f. de verwachtingen met betrekking tot de huisvesting.

4. In afwijking van het tweede lid, onderdeel c, bevat een aanvraag voor een school voor praktijkonderwijs een document waaruit blijkt dat deze aanvraag in overeenstemming is met de bevoegde gezagsorganen in het samenwerkingsverband waarvan de school deel gaat uitmaken en wordt deze ingediend na overleg met de gemeente van de beoogde plaats van vestiging.

5. De belangstellingsmeting, bedoeld in het tweede lid, onder a, wordt uitgevoerd aan de hand van ouderverklaringen of een marktonderzoek en geeft inzicht in het te verwachten aantal leerlingen over tien jaar na de indiening van de aanvraag, gebaseerd op statistische gegevens, onder meer verstrekt door het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Artikel 66b. Aanvang bekostiging

1. De bekostiging vangt aan op 1 augustus. De aanspraak op bekostiging vervalt indien uiterlijk op de eerste schooldag na 1 augustus in het tweede kalenderjaar na het besluit van Onze Minister geen onderwijs aan de nieuwe school, scholengemeenschap, nevenvestiging of het profiel wordt gegeven. Indien door het bevoegd gezag een verzoek tot bekostiging is gedaan met ingang van 1 augustus van het eerste kalenderjaar na het besluit van Onze Minister vervalt de aanspraak op bekostiging voor dat schooljaar indien op de eerste schooldag geen onderwijs wordt gegeven.
2. In afwijking van het eerste lid en op aanvraag van het bevoegd gezag of de gemeente van de beoogde plaats van vestiging van de school, scholengemeenschap of nevenvestiging kan Onze Minister besluiten in bijzondere gevallen de aanspraak op bekostiging voor een jaar te handhaven.

I

Artikel 67, vierde lid, komt als volgt te luiden:

4. Artikel 66b is van overeenkomstige toepassing.

J

Artikel 68 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt de zinsnede "indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat dit profiel, gelet op de belangstelling voor het desbetreffende profiel, de verlangde richting en het leerlingenverloop, blijktens statistische gegevens, onder meer verstrekt door het Centraal Bureau voor de Statistiek," vervangen door: indien het bevoegd gezag met de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 66a, tweede lid, onder a, aannemelijk maakt dat deze.
2. Het tweede lid komt te luiden:
2. De artikelen 66, 66a en 66b zijn van overeenkomstige toepassing.

K

In artikel 70, tweede lid, vervalt "of door een omzetting van een bekostigde bijzondere school in een gelijksoortige bijzondere school van een andere richting".

L

In artikel 71, zesde lid, wordt "Artikel 65, vijfde lid," vervangen door: Artikel 66, zesde lid,.

M

Artikel 72 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef van het derde lid wordt "onderdelen a tot en met g" vervangen door "onderdelen a tot en met f" en onder verlettering van de onderdelen c tot en met g tot b tot en met f vervalt onderdeel b.
2. In het vierde lid wordt "derde lid, onderdelen c tot en met g," vervangen door: derde lid, onderdelen b tot en met f,.
3. Het zesde lid vervalt en het zevende en achtste lid worden vernummerd tot zesde en zevende lid.
4. Het zesde lid (nieuw) komt te luiden:
6. De aanvraag, bedoeld in het derde en vierde lid, wordt ingediend voor 1 november. Onze Minister besluit met inachtneming van artikel 65, eerste lid, onderdeel a, onder 1° tot en met 5° en overeenkomstig tweede lid, onderdeel a, voor 1 mei volgend op de

aanvraag of de onderwijsvoorziening, bedoeld in de onderdelen a tot en met f, voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht. Artikel 66, zesde lid, is van overeenkomstige toepassing op besluiten als bedoeld in de tweede volzin.

5. In het zevende lid wordt "bedoeld in het derde lid, onderdelen a en b" vervangen door "bedoeld in het derde lid, onderdeel a" en wordt "artikel 66, vierde lid" vervangen door: artikel 66b, eerste lid.

N

Artikel 76 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Na het eerste lid worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. In de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid, worden nadere regels gesteld aan de uitvoering van de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 66a, tweede lid, onder a, over:
 - a. de leeftijdsgroepen waarop de belangstellingsmeting betrekking heeft;
 - b. de informatieverstrekking door het bevoegd gezag over het door hem beoogde onderwijsaanbod en het bestaande onderwijsaanbod in het voedingsgebied aan de ouders;
 - c. de termijn waarin de belangstellingsmeting plaatsvindt;
 - d. de wijze waarop de belangstellingsmeting wordt uitgevoerd;
 - e. de wijze waarop de representativiteit en onafhankelijkheid van het marktonderzoek worden geborgd; en
 - f. de wijze waarop het bevoegd gezag het voedingsgebied dat de belangstellingsmeting betreft bepaalt.
 3. Bij meerdere aanvragen die betrekking hebben op hetzelfde voedingsgebied wordt de berekening, bedoeld in artikel 66a, vijfde lid, op een bij ministeriële regeling te bepalen wijze aangepast.

O

Artikel 108 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid vervalt: , waar het verlangde onderwijs wordt gegeven.
2. Het derde lid komt als volgt te luiden:
3. Artikel 107 blijft buiten toepassing, indien de school nog niet wordt bekostigd gedurende het aantal jaren van de cursusduur. In afwijking van de eerste volzin eindigt de bekostiging van de school met ingang van het vierde schooljaar indien op deze school in het derde schooljaar van de bekostiging niet ten minste het volgende aantal leerlingen is ingeschreven:
 - 1° 195 leerlingen, wat een school voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs betreft;
 - 2° 195 leerlingen, wat een school voor hoger algemeen voortgezet onderwijs betreft;
 - 3° 195 leerlingen, wat een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs betreft;
 - 4° 195 leerlingen, wat een school voor voorbereidend beroepsonderwijs met één profiel als bedoeld in artikel 10b, derde lid, betreft, en een school met meer dan één profiel voor elk profiel ten minste 120 leerlingen, of
 - 5° 72 leerlingen, wat een school voor praktijkonderwijs betreft.
3. Onder vernummering van het vierde en vijfde lid tot het vijfde en zesde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:
4. Artikel 107 blijft buiten toepassing, indien de scholengemeenschap nog niet wordt bekostigd gedurende het aantal jaren van de langste cursusduur van een van de samenstellende scholen. In afwijking van de eerste volzin eindigt de bekostiging van de

scholengemeenschap met ingang van het vierde schooljaar indien op deze scholengemeenschap in het derde schooljaar van de bekostiging niet ten minste het volgende aantal leerlingen op elk van de samenstellende scholen is ingeschreven:

- 1° 146 leerlingen, wat een school voor voorbereidend wetenschappelijk onderwijs betreft;
- 2° 146 leerlingen, wat een school voor hoger algemeen voortgezet onderwijs betreft;
- 3° 146 leerlingen, wat een school voor middelbaar algemeen voortgezet onderwijs betreft;
- 4° 146 leerlingen, wat een school voor voorbereidend beroepsonderwijs met één profiel als bedoeld in artikel 10b, derde lid, betreft, en een scholengemeenschap met een school voor voorbereidend beroepsonderwijs met meer dan één profiel voor elk profiel ten minste 90 leerlingen, of
- 5° 54 leerlingen, wat een school voor praktijkonderwijs betreft.

4. In het vijfde lid (nieuw) wordt na " dan in artikel 107 is vermeld" ingevoegd: of als sprake is van een situatie als bedoeld in het derde lid, tweede volzin, of vierde lid, tweede volzin.

P

In artikel 109 wordt in het eerste lid "artikel 72, derde lid, onderdeel f of g" vervangen door: artikel 72, derde lid, onderdeel e of f.

Q

Artikel 109a wordt als volgt gewijzigd:

1. In het opschrift vervalt: zeer zwak onderwijs.
2. Na het derde lid wordt toegevoegd:
4. Op een schoolsoort of leerweg die minder dan 2 schooljaren wordt bekostigd en waarvan de kwaliteit van het onderwijs in deze periode zeer zwak is, bedoeld in artikel 23a1, eerste lid, zijn het eerste, tweede en derde lid van overeenkomstige toepassing, indien het bevoegd gezag:
 - a. tekortschiet in de naleving van drie of meer bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften, en dientengevolge
 - b. tekortschiet in het zorgdragen voor de veiligheid op school, bedoeld in artikel 3b, of het zodanig inrichten van het onderwijs dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen dan wel het afstemmen van het onderwijs op de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen, bedoeld in artikel 2, tweede lid.

R

Na artikel 118cc wordt een nieuwe afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling IV. Overgangsrecht Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen)

Artikel 118dd. Overgangsrecht lopende aanvragen

Op aanvragen die voor de datum van inwerkingtreding van artikel II, onderdelen F, G, H, I, J, en M van de Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuw onderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen) (Stb. 20XX, PM) zijn ingediend op grond van de artikelen 66, eerste lid, 67, eerste en tweede lid, 68, eerste lid, en 72, derde lid, van

deze wet zoals deze artikelen luiden op de dag voor de inwerkingtreding van die wet, blijft Titel III zoals deze titel luidde op de dag voor de inwerkingtreding van die wet van toepassing.

Artikel 118ee. Overgangsrecht lopende geschillen in fase bezwaar en beroep

Geschillen die in bezwaar, beroep of hoger beroep aanhangig zijn of binnen de bezwaar- dan wel beroepstermijn dan wel verschoonbaar daarbuiten aanhangig worden gemaakt tegen besluiten van Onze Minister die zijn genomen voor de inwerkingtreding van de Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuwonderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen) (Stb. 20XX, PM) op grond van de artikelen 66, derde lid, 68, tweede lid, 70, tweede lid, 72, zevende lid, zoals luidend op de dag voor de inwerkingtreding van deze wet, worden behandeld op grond van de regelingen zoals deze gelden de dag voor deze wet in werking treedt. De eerste volzin is hangende het bezwaar, beroep of hoger beroep van overeenkomstige toepassing op de bevoegdheid tot het intrekken en vervangen van besluiten die tot de aldaar bedoelde geschillen hebben geleid.

Artikel 118ff. Overgangsrecht fusietoets

1. Op aanvragen die voor de datum van inwerkingtreding van artikel II, onderdeel E, van de Wet tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuwonderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen) (Stb. 20XX, PM) zijn ingediend op grond van artikel 53g blijft artikel 53h zoals dat artikel luidde op de dag voor de inwerkingtreding van die wet, van toepassing.

2. Geschillen die in bezwaar, beroep of hoger beroep aanhangig zijn of binnen de bezwaar- dan wel beroepstermijn dan wel verschoonbaar daarbuiten aanhangig worden gemaakt tegen besluiten van Onze Minister die zijn genomen voor de inwerkingtreding van deze wet op grond van artikel 53f zoals luidend op de dag voor de inwerkingtreding van deze wet, worden behandeld op grond van de regelingen zoals deze gelden de dag voor deze wet in werking treedt. De eerste volzin is hangende het bezwaar, beroep of hoger beroep van overeenkomstige toepassing op de bevoegdheid tot het intrekken en vervangen van besluiten die tot de aldaar bedoelde geschillen hebben geleid.

ARTIKEL III. WIJZIGING VAN DE WET PRIMAIR ONDERWIJS BES

De Wet primair onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 11, zesde lid, en artikel 12, zesde lid, vervallen.

B

In artikel 22, tweede lid, wordt "en onderwijs van een of meer richtingen" vervangen door: en bijzonder onderwijs.

C

Artikel 72 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het derde tot en met zesde lid tot vijfde tot en met achtste lid wordt het tweede lid vervangen door:

2. De bekostiging van een openbare en een bijzondere school kan slechts een aanvang nemen indien het bevoegd gezag een aanvraag daartoe heeft ingediend bij Onze Minister. Deze aanvraag vermeldt of het openbaar of bijzonder onderwijs betreft, en de beoogde plaats van vestiging van de school.

3. De aanvraag gaat vergezeld van:

a. een belangstellingsmeting die inzicht geeft in het te verwachten aantal leerlingen op het moment van de indiening van de aanvraag en over tien jaar na de indiening van de aanvraag;

b. het voorgenomen beleid over de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school zal worden gevoerd, en omvat in elk geval een beschrijving van het te voeren onderwijskundig beleid, voor zover dit betreft de uitwerking van de wettelijke voorschriften voor:

1° de inhoud van het onderwijs, bedoeld in artikel 10, derde lid;

2° de inrichting van het onderwijs, bedoeld in artikel 10, eerste lid en een leerlingvolgsysteem als bedoeld in artikel 10, vierde lid;

3° de inrichting van het onderwijs, bedoeld in artikel 10, zesde lid;

4° de inhoud van het onderwijs, die dekkend zal zijn voor de kerndoelen, bedoeld in artikel 11 of 12; en

5° de scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, bedoeld in artikel 23 en 24 en, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 32, een beschrijving van de over te dragen taken;

c. een document waaruit blijkt dat het openbaar lichaam van het eiland van vestiging van de school en de bevoegde gezagsorganen van de scholen en vestigingen binnen het voedingsgebied van de school zijn gevraagd om te overleggen over het voornemen tot het doen van een aanvraag om bekostiging; en

d. een verklaring omtrent het gedrag afgegeven volgens de Wet justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES van de personen die het bestuur en het intern toezicht vormen en die op het tijdstip van het doen van de aanvraag niet ouder is dan zes maanden.

4. De aanvraag bevat tevens een beschrijving van:

a. het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs;

b. de beoogde samenstelling van de formatie van de school;

c. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de voorschriften die worden gesteld aan de bekwaamheid van leraren, en degenen die onderwijsondersteunende werkzaamheden verrichten en werkzaamheden verricht van leidinggevende aard;

d. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de zorg voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen op school;

e. een meerjarenbegroting over de eerste drie schooljaren die is gebaseerd op de bekostiging die de school zal ontvangen gegeven het aantal te verwachten leerlingen in die periode; en

f. de verwachtingen met betrekking tot de huisvesting.

2. Het nieuwe vijfde lid wordt vervangen door:

5. Een school wordt slechts voor bekostiging in aanmerking gebracht indien op grond van de belangstellingsmeting aannemelijk is dat zij binnen 8 jaar vanaf de datum van ingang van de bekostiging zal worden bezocht door ten minste 200 leerlingen.

3. In het nieuwe zesde lid vervalt „, bij omzetting van een bekostigde bijzondere school in een bekostigde bijzondere school van een andere richting” en wordt „of met onderwijs van een of meer richtingen” vervangen door „of met bijzonder onderwijs”.

4. Het nieuwe achtste lid wordt vervangen door:

8. De belangstellingsmeting, bedoeld in het tweede lid, onder a, wordt uitgevoerd aan de hand van ouderverklaringen of een marktonderzoek en geeft inzicht in het te verwachten

aantal leerlingen over tien jaar na de indiening van de aanvraag, gebaseerd op statistische gegevens, onder meer verstrekt door het Centraal Bureau voor de Statistiek.

5. Na het nieuwe achtste lid worden twee leden toegevoegd, luidende:

9. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld aan de uitvoering van de belangstellingsmeting, bedoeld in het derde lid, onder a, over:

a. de leeftijdsgroepen waarop de belangstellingsmeting betrekking heeft;

b. de informatieverstrekking door het bevoegd gezag over het door hem beoogde onderwijsaanbod en het bestaande onderwijsaanbod in het voedingsgebied aan de ouders;

c. de termijn waarin de belangstellingsmeting plaatsvindt;

d. de wijze waarop de belangstellingsmeting wordt uitgevoerd;

e. de wijze waarop de representativiteit en onafhankelijkheid van het marktonderzoek worden geborgd; en

f. de wijze waarop het bevoegd gezag het voedingsgebied dat de belangstellingsmeting betreft bepaalt.

10. Bij meerdere aanvragen die betrekking hebben op hetzelfde voedingsgebied wordt de berekening, bedoeld in het achtste lid, op een bij ministeriële regeling te bepalen wijze aangepast.

D

Artikel 74 vervalt.

E

Artikel 75 wordt vervangen door:

Artikel 75. Aanvraagprocedure nieuwe school

1. De aanvraag, bedoeld in artikel 72, tweede lid, wordt ingediend voor 1 januari. De inspectie adviseert Onze Minister of de aanvraag voldoet aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 72, derde lid, onderdeel b.

2. Onze Minister controleert of de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 72, derde lid, onderdeel a, juist en volledig is en besluit op basis van de aanvraag, bedoeld in artikel 72, tweede, derde en vijfde lid, voor 1 augustus of de school met ingang van 1 augustus van het kalenderjaar volgend op het besluit van Onze minister voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht.

3. Onze minister kan de aanvraag, bedoeld in artikel 72, tweede lid, afwijzen indien de aanvraag is ingediend door een rechtspersoon, niet zijnde een gemeente, die reeds een of meer scholen in stand houdt en die rechtspersoon of waarvan een of meer van de bestuurders of toezichthouders van eerstbedoelde rechtspersoon deel uitmaakte van een rechtspersoon die een dergelijke school in stand heeft gehouden, een aanwijzing heeft ontvangen als bedoeld in artikel 128, eerste lid, die onherroepelijk is geworden en ten tijde van de aanvraag nog geen vijf jaren oud is.

4. De bekostiging vangt aan op 1 augustus. De aanspraak op bekostiging vervalt indien uiterlijk op de eerste schooldag na 1 augustus in het tweede kalenderjaar na het besluit van Onze Minister geen onderwijs aan de nieuwe school wordt gegeven. Indien door het bevoegd gezag een verzoek tot bekostiging is gedaan met ingang van 1 augustus van het eerste kalenderjaar na het besluit van Onze Minister vervalt de aanspraak op bekostiging voor dat schooljaar indien op de eerste schooldag geen onderwijs wordt gegeven.

5. In afwijking van het derde lid en op aanvraag van het bevoegd gezag of het openbaar lichaam van het eiland van vestiging van de school kan Onze Minister besluiten in bijzondere gevallen de aanspraak op bekostiging voor een jaar te handhaven.

6. Dit artikel is niet van toepassing op de totstandkoming van een nevenvestiging, bij omzetting van een bekostigde bijzondere school in een bekostigde openbare school of omgekeerd en bij de totstandkoming van een samenwerkingsschool.

7. Onverminderd artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht worden besluiten, bedoeld in het tweede en vierde lid, gepubliceerd in de Staatscourant.

8. Voor uitsluitend de controle of de gegevens uit de ouderverklaringen, bedoeld in artikel 72, achtste lid, juist en volledig zijn, maakt Onze Minister gebruik van het burgerservicenummer van een van de ouders en het kind waarop de ouderverklaring betrekking heeft.

9. Onze minister stelt op voordracht van de inspectie een kader vast waarin de werkwijze voor het advies, bedoeld in het eerste lid, is vastgelegd. Dit kader wordt bekendgemaakt in de Staatscourant.

F

Artikel 76 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "als bedoeld in artikel 72, vierde lid," vervangen door: als bedoeld in artikel 72, zesde lid,

2. In het eerste lid wordt "dan wel met onderwijs van een of meer richtingen" vervangen door "of met bijzonder onderwijs".

3. In het derde lid, onderdeel a, wordt "artikel 72, derde lid" vervangen door "artikel 72, derde en vierde lid" en wordt na de komma aan het slot van onderdeel a, ingevoegd :
of.

4. In het derde lid vervalt onderdeel c en wordt aan het slot van onderdeel b ", of" vervangen door een punt.

G

In artikel 122, eerste en tweede lid, wordt "5 schooljaren" telkens vervangen door: 8 schooljaren.

ARTIKEL IV. WIJZIGING VAN DE WET VOORTGEZET ONDERWIJS BES

De Wet voortgezet onderwijs BES wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 44, tweede lid, wordt onderdeel b vervangen door:
b. of het openbaar of bijzonder onderwijs betreft, en.

B

Artikel 119 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:

1. Onze Minister kan een school of scholengemeenschap voor bekostiging in aanmerking brengen indien:

a. het bevoegd gezag met de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 120a, tweede lid, onder a, aannemelijk maakt dat deze, mede gelet op de hoogte van de bekostiging die krachtens deze titel wordt verstrekt, zal worden bezocht door een aantal leerlingen dat voldoende is om een school van voldoende kwaliteit in stand te houden, en
b. is voldaan aan de verplichtingen in artikel 120, eerste lid, en 120a, eerste en tweede lid.

2. Het vijfde lid komt te luiden:

5. Onze Minister kan een school waarvoor een aanvraag als bedoeld in artikel 121, eerste of tweede lid, is ingediend voor bekostiging in aanmerking brengen, indien voldaan is aan de verplichtingen in artikel 120, eerste lid en artikel 120a, eerste en tweede lid, met uitzondering van een document waaruit blijkt dat het openbaar lichaam van het eiland van de beoogde plaats van vestiging is gevraagd om te overleggen over het voornemen tot het doen van een aanvraag om bekostiging.

3. Het zesde lid vervalt.

C

Artikel 120 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "1 november" vervangen door: 1 januari.

2. Het tweede lid komt te luiden:

2. De inspectie adviseert Onze Minister of de aanvraag voldoet aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 120a, tweede lid, onderdeel b.

3. Het derde lid komt te luiden:

3. Onze Minister controleert of de belangstellingsmeting juist en volledig is en besluit met inachtneming van artikel 119 voor 1 augustus op een aanvraag als bedoeld in het eerste lid of de school of scholengemeenschap met ingang van 1 augustus van het kalenderjaar volgend op het besluit van Onze Minister voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht.

4. Het vierde lid komt als volgt te luiden:

4. De besluiten, bedoeld in het derde lid, worden gepubliceerd in de Staatscourant.

5. Na het vierde lid wordt toegevoegd:

5. Voor uitsluitend de controle of de gegevens uit de ouderverklaringen, bedoeld in artikel 120a, tweede lid, onderdeel a, juist en volledig zijn, maakt Onze Minister gebruik van het burgerservicenummer van een van de ouders en het kind waarop de ouderverklaring betrekking heeft.

6. Onze minister stelt op voordracht van de inspectie een kader vast waarin de werkwijze voor het advies, bedoeld in het tweede lid, is vastgelegd. Dit kader wordt bekendgemaakt in de Staatscourant.

7. Onze minister kan de aanvraag, bedoeld in artikel 72, tweede lid, afwijzen indien de aanvraag is ingediend door een rechtspersoon, niet zijnde een gemeente, die reeds een of meer scholen in stand houdt en die rechtspersoon of waarvan een of meer van de bestuurders of toezichthouders van eerstbedoelde rechtspersoon deel uitmaakte van een rechtspersoon die een dergelijke school in stand heeft gehouden, een aanwijzing heeft ontvangen als bedoeld in artikel 183, eerste lid, die onherroepelijk is geworden en ten tijde van de aanvraag nog geen vijf jaren oud is.

D

Na artikel 120 wordt worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 120a. Verplichtingen voor aanvang bekostiging

1. Een aanvraag als bedoeld in artikel 120, eerste lid, vermeldt:

a. de schoolsoort of schoolsoorten,

b. of het openbaar of bijzonder onderwijs betreft, en

c. de beoogde plaats van vestiging van de school of scholengemeenschap.

2. De aanvraag bevat de volgende elementen:

a. een belangstellingsmeting die inzicht geeft in het te verwachten aantal leerlingen op het moment van de indiening van de aanvraag en over tien jaar na de indiening van de aanvraag;

b. het voorgenomen beleid over de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de school, scholengemeenschap, of het profiel bedoeld in artikel 18, derde lid, of artikel 29, derde

lid, zal worden gevoerd, en omvat in elk geval een beschrijving van het te voeren onderwijskundig beleid, voor zover dit betreft de uitwerking van de wettelijke voorschriften voor:

1° de inrichting van het onderwijs, bedoeld in artikel 2, tweede lid;

2° het totaal aantal uren en het soort activiteiten dat als onderwijstijd als bedoeld in artikel 12a;

3° de inhoud van een in schooltijd verzorgd samenhangend onderwijsprogramma, bedoeld in de artikelen 16, 18, 29, 31, 34, 35, 37, 38, 39 en 40;

4° de inhoud van het onderwijs, bedoeld in artikel 42; en

5° de scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, bedoeld in de artikelen 54 en 55 en, indien toepassing wordt gegeven aan artikel 78, een beschrijving van de over te dragen taken; en

c. een document waaruit blijkt dat het openbaar lichaam van het eiland van de beoogde plaats van vestiging en de bevoegd gezagsorganen binnen het voedingsgebied van de school of scholengemeenschap zijn gevraagd om te overleggen over het voornemen tot het doen van een aanvraag om bekostiging; en

d. een verklaring omtrent het gedrag afgegeven volgens de Wet justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag BES van de personen die het bestuur en het intern toezicht vormen en die op het tijdstip van het doen van de aanvraag niet ouder is dan zes maanden.

3. De aanvraag bevat tevens een beschrijving van:

a. het beleid met betrekking tot de bewaking en verbetering van de kwaliteit van het onderwijs;

b. de beoogde samenstelling van de formatie van de school of scholengemeenschap,

c. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de voorschriften die worden gesteld aan de bekwaamheid van voorschriften die worden gesteld aan de bekwaamheid van de leraren, onderwijsondersteunende functionarissen, de rector, directeur, conrector of adjunct-directeur;

d. de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de zorg voor de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen op school of scholengemeenschap;

e. een meerjarenbegroting over de eerste drie schooljaren die gebaseerd is op de bekostiging die de school of scholengemeenschap zal ontvangen gegeven het aantal te verwachten leerlingen in die periode; en

f. de verwachtingen met betrekking tot de huisvesting.

4. De belangstellingsmeting, bedoeld in het tweede lid, onder a, wordt uitgevoerd aan de hand van ouderverklaringen of een marktonderzoek en geeft inzicht in het te verwachten aantal leerlingen over tien jaar na de indiening van de aanvraag, gebaseerd op statistische gegevens, onder meer verstrekt door het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Artikel 120b. Aanvang bekostiging

1. De bekostiging vangt aan op 1 augustus. De aanspraak op bekostiging vervalt indien uiterlijk in het tweede kalenderjaar na het besluit van Onze minister geen onderwijs aan de nieuwe school wordt gegeven.

2. In afwijking van het eerste lid en op aanvraag van het bevoegd gezag of het openbaar lichaam van het eiland van vestiging van de school of scholengemeenschap kan Onze Minister besluiten in bijzondere gevallen de aanspraak op bekostiging voor een jaar te handhaven.

E

Artikel 121, vierde lid, komt te luiden:

4. Artikel 120b is van overeenkomstige toepassing.

F

In artikel 122, tweede lid, vervalt "of door een omzetting van een bekostigde bijzondere school in een gelijksoortige bijzondere school van een andere richting".

G

Artikel 127 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Na het eerste lid worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. In de ministeriële regeling, bedoeld in het eerste lid, worden nadere regels gesteld aan de uitvoering van de belangstellingsmeting, bedoeld in artikel 120a, tweede lid, onder a, over:
 - a. de leeftijdsgroepen waarop de belangstellingsmeting betrekking heeft;
 - b. de informatieverstrekking door het bevoegd gezag over het door hem beoogde onderwijsaanbod en het bestaande onderwijsaanbod in het voedingsgebied aan de ouders;
 - c. de termijn waarin de belangstellingsmeting plaatsvindt;
 - d. de wijze waarop de belangstellingsmeting wordt uitgevoerd;
 - e. de wijze waarop de representativiteit en onafhankelijkheid van het marktonderzoek worden geborgd; en
 - f. de wijze waarop het bevoegd gezag het voedingsgebied dat de belangstellingsmeting betreft bepaalt.
 3. Bij meerdere aanvragen die betrekking hebben op hetzelfde voedingsgebied wordt de berekening, bedoeld in artikel 120a, vierde lid, op een bij ministeriële regeling te bepalen wijze aangepast.

H

In artikel 189 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. Het derde lid, komt te luiden:
3. Artikel 188 blijft buiten toepassing, zolang de school niet alle leerjaren omvat. In afwijking van de eerste volzin eindigt de bekostiging van de school met ingang van het vierde schooljaar indien op deze school in het derde schooljaar van de bekostiging niet ten minste een bij ministeriële regeling te bepalen aantal leerlingen zijn ingeschreven.
2. In het vierde lid wordt na "minder dan in artikel 188 is vermeld" ingevoegd: of als sprake is van een situatie als bedoeld in het derde lid, tweede volzin.

ARTIKEL V. WIJZIGING VAN DE WET OP HET ONDERWIJSTOEZICHT

De Wet op het onderwijstoezicht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 11a worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1. In de aanhef van het eerste lid vervalt: artikel 79, achtste lid, van de Wet op het primair onderwijs, "en "artikel 66, derde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs of artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs wat een agrarisch opleidingscentrum betreft uitsluitend voor het daaraan verzorgde voortgezet onderwijs".
2. In het eerste lid, onderdeel a, vervalt "artikel 3 van de Wet op het primair onderwijs," en "en artikel 33 van de Wet op het voortgezet onderwijs".

3. In het eerste lid, onderdeel b, vervalt "de Wet op het primair onderwijs," en "en de Wet op het voortgezet onderwijs".

4. In het eerste lid vervalt aan het slot van onderdeel a "en", aan het slot van onderdeel b wordt de punt vervangen door een komma en toegevoegd wordt:

c. de voorbereiding op het schoolplan, bedoeld artikel 21 van de Wet op de expertisecentra, en

d. de scheiding tussen de functies van bestuur en het toezicht daarop, bedoeld in de artikelen 28g en 28h van de Wet op de expertisecentra.

De verplichting, bedoeld in de onderdelen c en d is niet van toepassing op het bevoegd gezag dat een beschikking als bedoeld in de eerste volzin heeft ontvangen in het jaar voorafgaand aan de datum waarop dit artikel is gewijzigd door de Wet van tot wijziging van diverse onderwijswetten door het wijzigen van de systematiek van het in aanmerking brengen voor bekostiging van nieuwe openbare en bijzondere scholen zodat er meer ruimte is voor een nieuwonderwijsaanbod (Wet meer ruimte voor nieuwe scholen).

5. Na het tweede lid wordt toegevoegd:

3. De inspectie kan indien de aanvraag, bedoeld in artikel 75 van de Wet op het primair onderwijs of artikel 66a van de Wet op het voortgezet onderwijs daartoe aanleiding geeft overleg voeren met het bevoegd gezag van de instelling nadat het bevoegd gezag een beschikking heeft ontvangen dat de bekostiging een aanvang zal nemen, bedoeld in artikel 75, vijfde of zesde lid, van de Wet op het primair onderwijs of artikel 66b, eerste of tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs. Het tweede lid, tweede volzin, is van toepassing.

B

Artikel 11b wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef van het eerste lid wordt "artikel 81 van de Wet op het primair onderwijs" vervangen door "artikel 75, derde of vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs", wordt ", artikel 66, vierde lid van de Wet op het voortgezet onderwijs" vervangen door "en artikel 66b, eerste of tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs" en vervalt: en artikel 2.1.3, tweede lid, onderdeel b, van de Wet educatie en beroepsonderwijs wat een agrarisch opleidingscentrum betreft uitsluitend voor het daaraan verzorgde voortgezet onderwijs.

2. Aan het slot van het eerste lid, onderdeel b, vervalt: en.

3. De punt aan het slot van het eerste lid, onderdeel c, wordt vervangen door ", en" en toegevoegd wordt onderdeel d, luidend:

d. het voldoen aan de voorschriften omtrent de scheiding van toezicht en bestuur, de inrichting en de inhoud van het intern toezicht die gelden op grond van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs.

4. In het derde en het zesde lid wordt "onderdelen a, b en c" telkens vervangen door: onderdelen a tot en met d.

ARTIKEL VI. WIJZIGING VAN DE EXPERIMENTENWET ONDERWIJS

In artikel 2, derde lid, van de Experimentenwet onderwijs wordt "dat daardoor het leerlingenaantal van scholen van dezelfde richting in het voedingsgebied" vervangen door: dat daardoor het leerlingenaantal van andere scholen in het voedingsgebied.

ARTIKEL VII. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Memorie van toelichting

ALGEMEEN

Deze toelichting wordt gegeven in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Inhoudsopgave

Samenvatting	27
1. Inleiding.....	29
1.1 Onderwijsraad pleit voor verruiming mogelijkheden om scholen te starten.....	30
1.2 Leeswijzer	31
2. Probleemstelling	31
2.1 Nieuwe bijzondere scholen: erkende richting bepaalt nu recht op bekostiging.....	31
2.2 Prognoses op basis van richting doen weinig recht aan belangstelling.....	32
2.3 Nu geen kwaliteitsstoets voor nieuwe scholen.....	34
3. Doelstelling en uitgangspunten.....	35
4. Voorgestelde maatregelen en beoogde resultaten.....	36
4.1 Het wetsvoorstel in het kort: een nieuwe procedure om scholen te starten.....	36
4.2. Betekenis geven aan het begrip richting uit artikel 23 Grondwet.....	38
4.3 De grondwettelijke positie van openbaar onderwijs	40
4.4. Een stelsel met veerkracht.....	41
4.5 Mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor ouders, leerlingen en docenten.....	42
5. Reikwijdte.....	43
5.1 Openbaar en bijzonder basisonderwijs en voortgezet onderwijs.....	43
5.2 Geen betrekking op speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs.....	44
6. Aanvraag tot bekostiging.....	44
6.1. De voorgestelde aanvraagprocedure	45
6.2. Aantonen belangstelling.....	47
6.3. Waarborgen onderwijskwaliteit.....	51
6.4. Gesprek in de regio	56
6.5 Eisen aan de rechtspersoon	57
7. Opstarten van de school: huisvesting	60
8. Eerste jaren van de school	61
8.1. Tijd om te volgroeien.....	61
8.2. Toezicht op de onderwijskwaliteit van een nieuwe school	62
9. Afwijken van de reguliere startprocedure.....	64

9.1. Verzelfstandiging van bestaande onderwijslocatie (bo) en splitsing (vo).....	64
9.2. Starten van een nevenvestiging in het vo.....	65
9.3. Starten openbare school vanuit garantiefunctie openbaar onderwijs.....	67
10. Richtingbegrip op andere plaatsen in de wetgeving	67
11. Evaluatie en monitoring.....	73
12. Toepassing van het wetsvoorstel in Caribisch Nederland	74
13. Relatie met andere wet- en regelgeving.....	75
14 Consultatie van onderwijspartijen.....	76
14.1 Consultatie tijdens de uitwerking van het wetsvoorstel	76
14.2 Internetconsultatie.....	77
15. Advies NCOR.....	79
16. Advies Onderwijsraad en advies VNG.....	83
16.1 Verhelder de betekenis van het begrip richting.....	83
16.2 Leg onderdelen van de startprocedure beter vast in wetgeving.....	84
16.3 Aandacht voor gevolgen voor het bestaande onderwijsaanbod.....	88
16.4 Verduidelijk de rol van de gemeente.....	90
17. Uitvoeringsgevolgen.....	92
18. Gegevensbescherming bij ouderverklaringen.....	93
18.1 Privacy impact assessment.....	93
18.2 Advies Autoriteit Persoonsgegevens.....	97
19. Administratieve lasten.....	98
20. Financiële gevolgen.....	100
21. Beoogde inwerkingtreding	101

Samenvatting

Onderwijs vormt kinderen en legt de basis voor de rest van hun leven. Het is daarom belangrijk dat leerlingen en hun ouders een school kunnen kiezen die bij hen past. Dankzij de vrijheid van onderwijs die verankerd is in artikel 23 Grondwet, kent het Nederlandse onderwijsstelsel een grote verscheidenheid aan goede scholen.

Op basis van artikel 23 Grondwet staat het eenieder vrij om een school op te richten en deze naar eigen overtuiging in te richten. Maar in de praktijk is het bijna onmogelijk om een nieuwe bekostigde school te beginnen, zeker als deze niet past binnen een bepaalde geloofs- of levensovertuiging. De reden hiervoor is dat het huidige systeem uitgaat van een min of meer vaststaande demografische belangstelling voor scholen van erkende richtingen. Hierdoor mag een Boeddhistische school niet van start en een hindoeïstische school wel. Boeddhisme wordt namelijk niet als richting erkend. Ook is het in Eindhoven niet mogelijk om een Montessori-vwo te starten, omdat er in de regio al Jenaplan-vwo en Dalton-vwo aanwezig is. Volgens het huidige systeem behoren deze namelijk tot dezelfde richting en zijn ze dus aan elkaar gelijk. En in Tilburg kan een initiatief van een

groep ouders voor een rooms-katholieke school niet gerealiseerd worden, omdat alle rooms-katholieke scholen als gelijk worden gezien. Tegelijkertijd is het in weer een andere gemeente zeer moeilijk gebleken om een door ouders gewenste openbare school te starten, omdat er van oudsher vooral behoefte was aan rooms-katholieke scholen. De veronderstelde belangstelling voor een richting kan dan ook echter sterk verschillen van de daadwerkelijke belangstelling voor een specifieke school. Hierdoor zit het onderwijsstelsel op slot, terwijl er op diverse plekken in het land wel behoefte is aan nieuwe initiatieven en uitbreiding van het onderwijsaanbod.

Daarom wijzigt dit wetsvoorstel de procedure voor het starten van nieuwe openbare en bijzondere scholen in het funderend onderwijs. Het begrip richting wordt op verschillende plaatsen uit de sectorwetten geschrapt. De godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag van een school zal geen rol meer spelen bij het besluit om een school voor bekostiging in aanmerking te laten komen. In het wetsvoorstel wordt voorgesteld om de huidige prognose om op basis van richting voldoende leerlingenpotentieel aan te tonen, te vervangen door een meting van daadwerkelijke belangstelling voor een nieuwe school. Of een school in aanmerking komt voor bekostiging wordt dan primair bepaald aan de hand van de vraag of de school in staat zal zijn voldoende leerlingen aan zich te binden. Een initiatief kan daarvoor gebruik maken van ouderverklaringen of een marktonderzoek. Aanvullend wordt deze belangstellingsmeting omgezet naar een prognose voor de lange termijn.

Naast deze kwantitatieve maatstaf, stelt de regering voor om het oordeel over een nieuwe school ook te baseren op waarborgen voor de te verwachten kwaliteit. In de huidige systematiek speelt de te verwachten kwaliteit geen enkele rol bij het besluit om een school al dan niet te bekostigen. Juist met het creëren van meer mogelijkheden voor nieuwe scholen, is het nodig om ervoor te zorgen dat alleen de scholen die naar verwachting voldoende kwaliteit zullen leveren, van start gaan. Dit sluit ook aan bij de verantwoordelijkheid van de regering om zorg te dragen voor de onderwijskwaliteit zoals opgenomen in artikel 23 Grondwet.

Omdat niet kan worden uitgesloten dat er een school van start gaat die in de praktijk toch onvoldoende kwaliteit levert, maakt dit wetsvoorstel het ook mogelijk om van nieuwe scholen eerder de bekostiging te beëindigen dan nu het geval is. Een nieuwe school die in het eerste jaar na de start slechte kwaliteit levert, en na een verbetertermijn van een jaar nog steeds tekortschiet, kan gesloten worden.

Met deze maatregelen zorgt het wetsvoorstel voor de dynamiek, het initiatief en de innovatie die nodig zijn om de onderwijssector eigentijds te houden. Het doet bovendien meer recht aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs dan het huidige systeem gebaseerd op prognoses en vooronderstellingen over belangstelling voor een school van een bepaalde richting. De nieuwe systematiek biedt meer verschillende soorten initiatieven de mogelijkheid om een school te starten. Dat kan -afhankelijk van de behoefte- een initiatief zijn voor een openbare school, een school op grond van een bepaalde geloofs- of levensovertuiging of een initiatief voor een school op pedagogische of andersoortige grondslag. Het belangrijkste is dat er scholen tot stand komen die beter aansluiten bij de daadwerkelijke belangstelling van leerlingen en ouders. In het voorstel gaat het scheppen van meer ruimte voor nieuwe scholen gepaard met de introductie van nieuwe waarborgen voor kwaliteit. Daarmee vormt de nieuwe procedure een balans tussen ruimte, kwaliteit en doelmatigheid.

De voorgestelde wijzigingen vinden zorgvuldig plaats, want leerlingen, ouders en leraren moeten kunnen rekenen op stabiel en toegankelijk onderwijs. Het uiteindelijke doel,

zowel in gebieden met leerlingendaling als in stabiele en groeigebieden, is een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod in de regio, dat aansluit bij de wensen van leerlingen en ouders.

1. Inleiding

Er is in Nederland in de praktijk weinig ruimte om een nieuwe school te beginnen. Dit heeft een aantal redenen. Allereerst kan een bijzondere school alleen gestart worden op basis van een zogenoemde erkende richting zoals rooms-katholiek, protestants, antroposofisch, enzovoorts. Bijzondere scholen die hier buiten vallen kunnen niet of nauwelijks tot stand komen. Religie is in het funderend onderwijs dus nog steeds het dominante ordeningsprincipe, terwijl bijvoorbeeld ziekenhuizen en vakbonden doorgaans hun religieuze grondslag hebben losgelaten. Ook de keuze voor een school is tegenwoordig minder automatisch gekoppeld aan de geloofs- of levensovertuiging van ouders en leerlingen. Hun keuze wordt vaak eerder bepaald door andere kenmerken, zoals nabijheid, reputatie en onderwijsconcept. Daarnaast maakt de manier waarop het begrip richting nu wordt gebruikt in de prognose-systematiek het lastig voor openbare en bijzondere scholen om te starten. Voor de aanvraag van een nieuwe school moet worden aangetoond dat er voldoende belangstelling is. In de praktijk stroken de prognoses voor een nieuwe school niet altijd met de daadwerkelijke belangstelling. Zo is het nu niet of nauwelijks mogelijk om op grond van een pedagogisch-didactisch concept een school te starten. Voor dit soort scholen is in de huidige systematiek in principe alleen de richting algemeen-bijzonder beschikbaar. Op die manier wordt de start van bijvoorbeeld een Montessorischool verhinderd door het bestaan van een Jenaplanschool, terwijl voor beide scholen voldoende daadwerkelijke belangstelling kan zijn. Ook voor het openbare onderwijs werkt het systeem van prognoses op basis van richting vaak beperkend, aangezien openbaar onderwijs als richting wordt beschouwd bij de vaststelling van de belangstelling. Voor alle richtingen geldt dat de prognose altijd een afspiegeling is van het bestaande. Op die manier wordt het bestaande langdurig in stand gehouden en soms uitgebreid. Ruimte voor nieuwe toetreders die niet tot een bepaalde richting behoren is er nauwelijks. Feitelijk betekent dit dat het in de vorige eeuw gegroeide verzuilde systeem niet voldoende mogelijkheden bevat om een school te starten die aansluit bij de wensen en behoeften van de ouders van nu. Het onderwijsstelsel zit op slot.

Dit maakt het noodzakelijk om de procedure voor het starten van een school aan te passen en het besluit tot bekostiging te baseren op daadwerkelijke belangstelling voor een school. Een school kan dan nog steeds bijvoorbeeld een rooms-katholieke of protestants-christelijke grondslag hebben, maar de geloofsovertuiging of levensbeschouwing van een school zal niet meer meewegen bij het besluit van de overheid om deze te bekostigen. Dat leidt ertoe dat er meer mogelijkheden komen voor verschillende soorten initiatieven om een school te starten. Voor een evenwichtig en doelmatig systeem is het daarnaast nodig om de verwachte kwaliteit onderdeel te maken van de startprocedure. Nu is er geen enkele toets op kwaliteit bij de besluitvorming over een nieuwe bekostigde school. Dat is temeer een probleem als er meer initiatieven dan nu gebruik kunnen en zullen maken van het recht om een school te starten. 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 niet alleen

voorzien in daadwerkelijke belangstelling, maar ook kunnen voldoen aan de normen voor onderwijskwaliteit.

Deze aanpassingen aan de procedure voor nieuwe bijzondere en openbare scholen doen meer recht aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs dan het huidige systeem van erkende richtingen en op richting gebaseerde prognoses. In een systeem waarbij richting niet meer het doorslaggevend principe is, bestaan meer mogelijkheden om daadwerkelijk een nieuwe school te starten.

1.1 Onderwijsraad pleit voor verruiming mogelijkheden om scholen te starten

Ook de Onderwijsraad heeft problemen met de huidige systematiek gesignaleerd. In zijn adviezen *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief* (2013) en *Richtingvrij en richtingbepalend* (1996) pleit de Onderwijsraad ervoor om de mogelijkheden om scholen te starten te verruimen.¹ De raad constateert dat maatschappelijke verschuivingen van secularisering en ontzuiling nauwelijks waarneembaar zijn in het scholenaanbod. Het grootste deel van de scholen in het primair en in het voortgezet onderwijs had en heeft een godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag. De meeste bijzondere scholen zijn protestants-christelijk of rooms-katholiek. Het aantal bijzondere scholen is in de afgelopen jaren nagenoeg gelijk gebleven, net als het aantal leerlingen dat deze scholen bezoekt.² 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 invloed is. Voor de start van een bijzondere school speelt richting dan geen rol meer.

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.³ 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 principiële steun uitgesproken.⁴ In de uitwerkingsbrief *Meer ruimte voor nieuwe scholen: naar een moderne interpretatie van artikel 23* van 2 juli 2015 is beschreven op welke manier dit kan worden vormgegeven zodat het stelsel daadwerkelijk meer ruimte biedt aan nieuwe scholen.⁵ Onderhavig wetsvoorstel vormt de uitwerking van een deel van die plannen. Het wetsvoorstel biedt een oplossing voor de beperkende werking die het begrip richting nu heeft bij initiatieven voor nieuwe scholen, bijzonder en openbaar, door richting te schrappen uit de sectorwetten voor basisonderwijs (hierna: bo) en voortgezet onderwijs (hierna: vo). Uitgangspunt van het wetsvoorstel is een open richtingbegrip dat ook pedagogische visies en didactische concepten omvat. Ook bevat het een voorstel voor het beoordelen

¹ Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: 2012; Onderwijsraad, *Richtingvrij en richtingbepalend*, Den Haag: 1996.

² Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: 2012, p. 25.

³ Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: 2012, p. 20-21.

⁴ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 VIII, nr. 164; *Kamerstukken II* 2014/15, 31 135, nr. 48.

⁵ *Kamerstukken II* 2014/15, 31 135, nr. 53.

van de te verwachten kwaliteit voordat een school goedkeuring krijgt om te starten, omdat dat in de huidige systematiek ontbreekt.

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 stichten van een openbare school en het in aanmerking brengen voor bekostiging van een bijzondere school. Voor de leesbaarheid wordt het woord 'starten' gebruikt in deze 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 waar een school wordt gestart volgens een licht afwijkende procedure. Hoofdstuk 10 gaat in op de vraag hoe om te gaan 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.

In de hoofdstukken 14 tot en met 18 worden de resultaten van verschillende fases van consultatie en advies beschreven. Dit wordt gevolgd door hoofdstukken over de bescherming van persoonsgegevens bij het werken met ouderverklaringen, de administratieve lasten, de financiële gevolgen en de beoogde inwerkingtreding.

Voorheen werd dit onderwerp ook wel aangeduid als 'richtingvrije planning'. Echter, ook wanneer richting geen rol speelt bij de start van een school, kan een school nog steeds een richting hebben. Daarom is richtingvrije planning een verwarrend begrip. Dit wetsvoorstel heet dan ook Meer ruimte voor nieuwe scholen. Het biedt immers vooral aanvullende mogelijkheden om ook op andere gronden nieuwe scholen te starten.

2. Probleemstelling

Hoewel grondwettelijk verankerd in het Nederlandse stelsel, bestaat er 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 Nieuwe bijzondere scholen: erkende richting bepaalt nu recht op bekostiging

Volgens de huidige systematiek mag een bijzondere school alleen worden bekostigd als de school behoort tot een richting. Op basis van criteria uit de jurisprudentie is duidelijk welke godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslagen zijn erkend als richting, zoals protestants-christelijk, rooms-katholiek of islamitisch. Dit komt niet overeen met de huidige maatschappij, die inmiddels grotendeels is geseculariseerd. Het lidmaatschap van kerken en bezoek van religieuze diensten is sterk gedaald. In 1966 was nog 64 procent van de bevolking lid van een kerk, in 1995 was dat percentage gedaald tot 37 procent. Ook het kerkbezoek is aanzienlijk gereduceerd. In 1971 ging nog 37 procent

van de bevolking regelmatig naar een religieuze dienst; in 2014 was dit nog 16,4 procent.⁶ Of, 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".⁷

Er zijn nog zeker groepen ouders die hun kinderen het liefste naar een school sturen met een bepaalde geloofsovertuiging of levensbeschouwing. Toch lukt het hen ondanks de vrijheid van onderwijs niet altijd om een school op te richten op basis van die geloofsovertuiging. 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 school te starten, terwijl een hindoeïstische school wel mag starten.⁸

De richting algemeen-bijzonder is de enige erkende richting die niet religieus of levensbeschouwelijk is. Tot deze richting behoren in de praktijk scholen die vooral zijn gebaseerd op een pedagogisch of onderwijskundig concept, zoals Montessori, Dalton en Jenaplan. Deze categorie lijkt alleen onder het richtingbegrip te vallen vanwege de bewust gekozen privaatrechtelijke beheersstructuur.⁹ Dat betekent concreet dat scholen zonder religieuze of levensbeschouwelijke grondslag in principe alleen als bijzondere bekostigde school kunnen starten als binnen de categorie voldoende leerlingenpotentieel kan worden aangetoond. Zoals hierna beschreven biedt de huidige prognosesystematiek echter te weinig mogelijkheden om scholen te starten op basis van een pedagogisch of onderwijskundig concept.

2.2 Prognoses op basis van richting doen weinig recht aan belangstelling

Veronderstelde belangstelling

Het concept richting wordt in de huidige wetgeving toegepast om te toetsen of er voldoende belangstelling verondersteld kan worden voor een nieuwe school. Zo is de prognose voor de start van een basisschool afgeleid van 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 verdeling van scholen in het vo is in belangrijke mate gerelateerd aan de verdeling over de richtingen bij basisscholen in de omgeving. 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.

De veronderstelde belangstelling voor een richting kan echter sterk verschillen van de belangstelling voor een specifieke school. Op basis van deze prognosesystematiek kon een aantal evangelische basisscholen bijvoorbeeld op meer dan tweehonderd leerlingen

⁶ Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag 2012; CBS, *Religieuze betrokkenheid van bevolkingsgroepen 2010-2014*, Den Haag 2015.

⁷ NCOR, Huisman, Laemers, Mentink, Zoontjens (2011) *Vrijheid van stichting*. Rotterdam, Amsterdam, Schoonhoven, Tilburg.

⁸ Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: 2012.

⁹ NCOR, Laemers, Philipsen, Zoontjens (2016), *Het concept-wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' in het licht van artikel 23 Grondwet*, Amsterdam, Rotterdam, Tilburg

rekenen. In de praktijk trokken deze scholen niet voldoende leerlingen en moesten zij sluiten. Voor de doelmatige besteding van onderwijsmiddelen is het niet wenselijk dat er scholen starten waar geen belangstelling voor is.

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. Bijvoorbeeld, als er in een gemeente 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 totaal verschillend zijn en andere ouders en leerlingen aantrekken, worden ze als gelijk gezien, omdat ze behoren tot dezelfde richting. Een praktijkvoorbeeld is dat het in Eindhoven niet mogelijk bleek om een Montessori-vwo te starten, omdat er al op twee scholen in het voedingsgebied algemeen-bijzonder vwo aanwezig is. Op geen van die twee scholen wordt echter Montessorionderwijs gegeven.

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 soortgelijk worden gezien, mag de school niet van start.

Belangstelling voor verschillende richtingen blijft hetzelfde

De prognosesystematiek leidt de belangstelling voor een richting dus af uit de bestaande verdeling van scholen van een bepaalde richting. Dit is een prognosemethode, die alleen toepasbaar is indien de belangstelling voor een richting gelijk zou blijven door de tijd heen. Dit is echter niet het geval. De verschuiving van de belangstelling van ouders is terug te zien in een gemeente in het zuiden van het land waar ouders tegenwoordig belangstelling hebben voor een openbare school. Maar omdat de basisscholen in de gemeente nu vrijwel allemaal rooms-katholiek zijn, is er volgens de huidige prognose vooral behoefte aan rooms-katholieke basisscholen. Het is daarom volgens de huidige wetgeving erg moeilijk om in deze gemeente een openbare basisschool te starten, hoewel er wel draagvlak voor is. Zonder openbare basisschool, wordt het binnen dezelfde systematiek ook moeilijk om een openbare school voor vo te starten.

Behoud bestaande aanbod

Het systeem voor het starten van een nieuwe school heeft daarom een zogenoemde 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 is er nu bijna geen ruimte.

In het vo 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 de besturen het volledige voedingsgebied onderling verdelen en er weinig leerlingenpotentieel overblijft

voor nieuwe scholen van nieuwe besturen. Hierdoor blijft er formeel onvoldoende ruimte over voor een echt nieuwiniatief ook wanneer daar vraag naar is.

Onvoldoende mogelijkheden voor variëteit

De Onderwijsraad signaleert ook gebrek aan structurele mogelijkheden voor variëteit in het onderwijsstelsel. De raad benadrukt het belang van variëteit in het stelsel om veerkrachtig om te kunnen gaan 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 dat variëteit bijdraagt aan innovatie. "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."¹⁰

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 geen toetsing van de kwaliteit plaats in de besluitvorming over bekostiging van nieuwe scholen. Er wordt nu alleen kort voor de start gekeken of een nieuwe school voldoet aan een beperkt aantal wettelijke deugdelijkheidseisen. Ook als 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. Ook op nieuwe scholen.

De vrijheid van onderwijs die wordt gegarandeerd in artikel 23 van de Grondwet mag dan ook geen vrijbrief zijn voor nieuwe scholen om kwalitatief slecht onderwijs te geven. Volgens datzelfde grondwetsartikel is onderwijs immers ook voorwerp van aanhoudende zorg der 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 maatschappij 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 (maar

¹⁰ Onderwijsraad, *Een onderwijsstelsel met veerkracht*, Den Haag: 2014. Pagina's 15 en 16.

na oprichting) proportioneel is.¹¹ 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.

2.4 Pas gestarte scholen: voorwaarden voor voldoende leerlingen

De huidige wetgeving biedt nieuwe scholen niet de randvoorwaarden om voldoende leerlingen te trekken. Zo moeten basisscholen in vijf jaar voldoen aan de stichtingsnorm, terwijl een nieuwe school tijd nodig heeft om te groeien.¹² In het bo haalden zestig van de 122 scholen die tussen 2003 en 2009 hun deuren openden, deze leerlingenaantallen niet. Zij moesten sluiten of met een andere school fuseren. De scholen die de normen wel op tijd haalden, hebben deze gehaald door zoveel mogelijk leerlingen aan te trekken in de onderbouw. Hierdoor kregen zij een onderbouw die groter was dan structureel het plan was, wat vaak problemen opleverde in de huisvesting en organisatie van de school.

Daarnaast benadrukken veel onderwijspartijen het belang van goede en tijdig geregelde huisvesting voor het slagen van een nieuwe school. Dat blijkt ook uit het onderzoek van Klein c.s.¹³ In de huidige situatie vormt de huisvesting soms een probleem voor startende scholen. Zo zijn er in het vo voorbeelden van gemeenten die – om verschillende redenen – lang doen over de besluitvorming op de huisvestingsaanvraag, waardoor een school meerdere jaren moet wachten om te kunnen starten.

3. Doelstelling en uitgangspunten

Het doel van dit wetsvoorstel is om mogelijk te maken dat kwalitatief goede scholen die aantoonbaar op belangstelling van ouders en leerlingen kunnen rekenen ook daadwerkelijk van start kunnen gaan. Hiervoor wordt de bepalende rol die richting speelt in de onderwijswetten geschrapt. Zoals de Onderwijsraad en het NCOR al eerder aangaven komt een dergelijke interpretatie van artikel 23 Grondwet goed overeen met de oorspronkelijke bedoelingen van de grondwetgever in 1917 en de oorspronkelijke wetgever in 1920.¹⁴ Het scheppen van meer mogelijkheden om scholen te starten draagt tevens bij aan meer variëteit in het stelsel en leidt daarmee tot meer vernieuwing in het onderwijs, op bestaande en op nieuwe scholen.

Dit wetsvoorstel kent een aantal uitgangspunten. Allereerst moet een systeem met meer ruimte altijd gepaard gaan met een sterk systeem van verantwoording en kwaliteitseisen. Dit om te zorgen 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 voldoende waarborgen voor kwaliteit. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat nieuwe scholen ook sneller worden gesloten, als dat het onderwijs aan kinderen ten goede komt. Het waarborgen van kwaliteit is in die zin belangrijker dan het voorkomen dat kinderen van school hoeven te wisselen. Daarnaast is het 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

¹¹ Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*. Den Haag: 2012, p. 47-48 en 56-62.

¹² Stichtingsnorm als bedoeld in de artikelen 77 WPO en 65 WVO.

¹³ Klein, Waslander, Hooge, Imandt & Bisschop (2015) *Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

¹⁴ Huisman, Laemers, Mentink, Zoontjens (2011) *Vrijheid van stichting*. Rotterdam, Amsterdam, Schoonhoven, Tilburg; Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: 2012.

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).

Voorts is van groot belang dat de wijzigingen in dit wetsvoorstel bijdragen aan een veerkrachtig stelsel dat flexibel kan omgaan met fluctuatie in de bevolkingsomvang. Het wetsvoorstel moet zowel toepasbaar zijn in tijden van leerlingengroei als leerlingendaling. Daarbij is het creëren van een gelijk speelveld voor bestaande besturen, scholen en nieuwe initiatieven een belangrijk oogmerk.

Gezien deze uitgangspunten en de werking van het huidige systeem, is het noodzakelijk om een geheel nieuwe procedure te ontwikkelen om meer ruimte te bieden om nieuwe scholen te starten dan nu het geval is. 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.¹⁵ Uit het onderzoek blijkt namelijk dat een beperkte wijziging van de startprocedure naar verwachting niet tot meer ruimte voor nieuwe scholen zal leiden.

Tegelijkertijd erkent de regering de belangrijke rol van bestaande scholen en besturen. Nieuwe initiatieven zullen immers altijd maar een klein deel uitmaken van het bestaande scholenaanbod. Uit de internationale vergelijking van Klein c.s. blijkt dat er geen enorme aantallen nieuwe scholen te verwachten zijn, zeker omdat de in dit wetsvoorstel geboden ruimte gepaard gaat met waarborgen voor kwaliteit. Het wetsvoorstel schept daarnaast ook voor bestaande scholen meer mogelijkheden om – uiteraard na instemming van de medezeggenschapsraad - hun grondslag aan te passen en zich daarmee aan te passen aan de veranderende behoeftes van ouders en leerlingen. Een schoolbestuur kan een verandering in de grondslag doorvoeren door aanpassing van de statuten en melding daarvan aan DUO. Doelstelling van het wetsvoorstel is dan ook niet om het aantal scholen te vergroten, maar vooral om eraan bij te dragen dat het aanbod zich daadwerkelijk voldoende kan aanpassen aan de veranderende vraag.

4. Voorgestelde maatregelen en beoogde resultaten

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2, komen de problemen die de huidige systematiek voor het starten van scholen met zich meebrengt voornamelijk voort uit het richtingbegrip dat beperkend werkt door de manier waarop dit nader is uitgewerkt in jurisprudentie en in wetgeving. Zoals het NCOR in zijn rapport 'Vrijheid van stichting' aangeeft lag aan die uitwerking in wetgeving geen principieel debat ten grondslag; zij was het gevolg van de maatschappelijke verzuiling en de noodzaak om te bezuinigen.¹⁶ Dit wetsvoorstel heft die beperking op, en maakt daarnaast het richtingbegrip minder bepalend in de betreffende sectorwetten. Om dit mogelijk te maken stelt het wetsvoorstel 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

¹⁵ Klein, Waslander, Hooge, Imandt & Bisschop (2015) *Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning*. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW.

¹⁶ NCOR, Huisman, Laemers, Mentink, Zoontjens (2011) *Vrijheid van stichting*. Rotterdam, Amsterdam, Schoonhoven, Tilburg.

Voordat een school bekostiging kan ontvangen moet de initiatiefnemer aantonen dat er voldoende belangstelling is voor de nieuwe school. Dit wetsvoorstel schrapt de rol van richting in de prognosesystematiek waarmee wordt bepaald of er voldoende belangstelling is voor een nieuwe school. De huidige prognosesystematiek wordt vervangen door een systematiek waarbij de daadwerkelijke belangstelling voor een specifieke school moet worden aangetoond door middel van ouderverklaringen of marktonderzoek. Aanvullend wordt deze belangstellingsmeting omgezet naar een prognose voor de lange termijn. De prognose toont aan **dat de school ook op de langere termijn levensvatbaar is**. Zo wordt op een realistische manier aangetoond dat er voldoende animo is voor een specifieke nieuwe school. 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.

Om de balans te bewaken 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. Zo wordt voorgesteld om de inspectie te laten adviseren over de verwachte kwaliteit van de school in het kader van de aanvraagprocedure. 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.¹⁷ Op die manier kunnen initiatieven geweerd worden waarbij uit de aanvraagprocedure blijkt dat zij niet zullen voldoen aan een aantal wettelijke deugdelijkheidseisen. 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 het wetsvoorstel zijn een aantal eisen opgenomen aan bestuurders van nieuwe scholen. Zo bevat het wetsvoorstel de eis dat een aanvraag vergezeld moet gaan van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor bestuurders en toezichthouders die een nieuwe school willen starten.

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. De regering vindt het 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 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. Een procedure die meer ruimte voor nieuwe scholen waar daadwerkelijke belangstelling voor is, combineert met waarborgen voor de kwaliteit van deze nieuwe scholen.

¹⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VIII, nr. 43.

4.2. Betekenis geven aan 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 (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.

Richting is in dit artikel een kernbegrip.¹⁸ In artikel 23, lid 5 Grondwet valt te lezen: '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.'

Maar, zoals zowel de Onderwijsraad als het NCOR eerder hebben aangegeven, is het begrip richting zoals dat oorspronkelijk door de grondwetgever is bedoeld een open richtingbegrip, dat niet is beperkt tot geloofs- of levensovertuigingen.¹⁹ Door de Pacificatiecommissie werd bij de totstandkoming van het grondwetsartikel met name gesproken over de afbakening van het richtingbegrip in relatie tot de overheidsbevoegdheid eisen van deugdelijkheid te stellen. Bij die afbakening draaide het om de termen opvoedkundige zelfstandigheid en opvoedkundige richting. In die grondwettelijke interpretatie is richting vooral een begrip dat de overheidsinvloed op het bijzonder onderwijs begrenst.

Richting kan ook pedagogische richting zijn

In de startprocedure die dit wetsvoorstel voorstelt moet richting – conform de Onderwijsraad – weer worden opgevat als een open begrip, waarbij het erom gaat zonder inmenging van de overheid voluit te kunnen kiezen voor de (opvoedkundige) grondslag van een school.²⁰ Bij een verruimd, open richtingbegrip betekent vrijheid van richting voor een bijzondere school dat deze in zijn onderwijs uitdrukking mag geven aan een fundamentele oriëntatie, ontleend aan een godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing, of aan een pedagogische benadering. Een dergelijke interpretatie is in lijn met de oorspronkelijke bedoeling van de grondwetgever, en vereist daarom geen aanpassing van artikel 23 Grondwet.

Het begrip richting is bepalend voor de bescherming die de Grondwet biedt tegen wettelijke beperkingen en ingrepen door de wetgever. Het is de basis van waaruit (het bestuur van) de bijzondere school het onderwijs en het personeelsbeleid kan inrichten.²¹ Het is ook de basis voor en tegelijk de begrenzing van het recht leerlingen te selecteren volgens de Algemene wet gelijke behandeling.²² In dit wetsvoorstel is expliciet gekozen voor een ruimere interpretatie van het begrip 'richting' dan voorheen door jurisprudentie

¹⁸ NCOR, Laemers, Philipsen, Zoontjens (2016) *Het concept-wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' in het licht van artikel 23 Grondwet*. Amsterdam, Rotterdam, Tilburg.

¹⁹ NCOR, Huisman, Laemers, Mentink, Zoontjens (2011) *Vrijheid van stichting*. Rotterdam, Amsterdam, Schoonhoven, Tilburg; Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: 2012.

²⁰ Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: 2012.

²¹ Artikel 23, zesde lid, Grondwet.

²² Artikel 7, tweede lid, Algemene wet gelijke behandeling

is ingevuld. In zijn advies op dit wetsvoorstel schetst de Onderwijsraad vier scenario's voor een ruimere interpretatie van het begrip richting:

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.

De regering kiest voor het scenario dat ook in de ogen van de Onderwijsraad de voorkeur verdient. De regering ziet het begrip richting in algemene zin als een open begrip, dat voortaan ook pedagogische visies en didactische concepten omvat.²³ In onderwijsregelgeving die niet met planning te maken hebben, en waar expliciet bescherming geboden wordt op grond van richting, heeft "richting" echter een meer gesloten karakter. De bescherming die het begrip richting aan godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen biedt, komt niet in dezelfde mate toe aan pedagogische visies of didactische concepten. Zo kunnen leerlingen op dit moment aanspraak maken op leerlingenvoer wanneer er in de directe omgeving geen school is van een richting die aansluit bij hun geloofs- of levensovertuiging. Het is niet de bedoeling van dit wetsvoorstel om deze beschermende werking van het begrip toe te kennen aan pedagogische visies of didactische concepten.

Nieuwe en bestaande bijzondere scholen zijn straks volledig vrij om hun eigen richting te kiezen zonder dat dit invloed heeft op het wel of niet bekostigen van een school. Alleen de belangstelling voor een school (bij de aanvraag en na 10 jaar) en de kwaliteit van een school bepalen of een school bekostiging ontvangt. Voor de toelichting op de belangstellingsmeting, zie paragraaf 6.2.

Een school kan dus nog steeds een eigen identiteit of richting hebben. De grondwettelijke vrijheid van richting blijft immers bestaan. Het blijft uiteraard mogelijk om bijvoorbeeld een 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 wordt in dit wetsvoorstel gerespecteerd. Religieuze grondslagen hebben in dit wetsvoorstel niet langer een andere positie dan andere grondslagen.

Het NCOR geeft aan dat het niet in strijd zou zijn met artikel 23 Grondwet om een aparte positie te behouden voor het starten en in stand houden van scholen op religieuze grondslagen binnen een open richtingbegrip.²⁴ De regering kiest hier echter niet voor, omdat dit voorstel de positie van religieuze minderheden voldoende beschermt. Het wordt immers mogelijk om op iedere grondslag die op voldoende belangstelling kan rekenen een school te starten. Ook wanneer deze grondslag niet alle kenmerken van een 'zuil' heeft (zoals een omroep en een jongerenbeweging).

²³ Onderwijsraad (2016), *Advies Conceptwetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen*, Den Haag: 2016

²⁴ NCOR, Laemers, Philipsen, Zoontjens (2016) *Het concept-wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' in het licht van artikel 23 Grondwet*, Amsterdam, Rotterdam, Tilburg.

Het NCOR vraagt zich in het advies af wat nog het verschil is tussen de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting, wanneer richting ook pedagogische overtuigingen omvat. Op dit moment wordt de pedagogische visie immers uitsluitend gezien als onderdeel van de vrijheid van inrichting. Dit is maar ten dele waar. Ook aan deze pedagogische visies liggen achterliggende overtuigingen en mensbeelden ten grondslag die met de vrijheid van richting beschermd kunnen en moeten worden. Dat wil zeggen dat ook de overtuigingen achter de pedagogische inrichting als grondslag voor een school kunnen gelden. Daarbij blijft het wel van belang dat een school haar grondslag statutair blijft vastleggen. Uiteraard blijft deze grondslag ook onderwerp van gesprek met de medezeggenschap.

De vrijheid van inrichting is voor scholen vaak even belangrijk, maar geniet minder grondwettelijke bescherming dan de vrijheid van richting. De vrijheid van inrichting wordt immers begrensd door de wettelijke deugdelijkheidseisen.

Onderzochte alternatieven zorgen voor een te grote overheidsinmenging

De regering heeft onderzocht of verruiming van het begrip richting met pedagogische concepten een geschikte oplossing zou zijn voor de beperkende werking van het huidige systeem voor het starten van een nieuwe school. Het zou dan 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 geen geschikte oplossing, omdat het, zoals de Onderwijsraad ook aangeeft, een oordeel van de regering zou vergen over de waarde van een dergelijk concept.²⁵ Dat zou ingrijpen in de pedagogische autonomie van nieuwe scholen, terwijl de Grondwet daar een terughoudende rol van de overheid voorschrijft. Zolang de scholen voldoen aan de in de wet gestelde deugdelijkheidseisen, onderwijs van goede kwaliteit bieden en passen binnen de democratische rechtsstaat, past het de overheid niet om een oordeel te hebben over een eventuele levensbeschouwelijke, religieuze of onderwijskundige identiteit van de school.

4.3 De grondwettelijke positie van openbaar onderwijs

De Grondwet beschrijft de plicht om openbaar en bijzonder onderwijs gelijk te bekostigen. De uitvoering hiervan wordt behouden met dit wetsvoorstel. Zo geldt er straks een uniforme startprocedure voor alle nieuwe scholen, openbaar en bijzonder. Er wordt bovendien 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 peiling naar de belangstelling voor die school (inclusief de belangstelling over 10 jaar). Daarbij kan het initiatief om een nieuwe openbare school te starten conform de huidige wetgeving 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 openbaar onderwijs behouden. Volgens de Grondwet moet in elke gemeente van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs

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

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 iedere openbare school, maar alleen in de wettelijk vastgelegde gevallen waarin de gemeente verplicht wordt om een openbare school te starten. Met dit wetsvoorstel worden deze waarborgen behouden. Als ouders belangstelling hebben voor een openbare basisschool, kunnen zij dat nu kenbaar maken bij de gemeente. Deze onderzoekt dan de belangstelling. Als er belangstelling blijkt te zijn start de gemeente vervolgens een school. In het bo geldt tevens dat de gemeente de belangstelling voor een openbare school moet onderzoeken als er binnen tien kilometer geen openbare school is. Deze eisen aan de gemeenten en rechten van ouders zullen blijven bestaan. Voor het vo 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 67 van de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO). In het bo kan de minister de gemeente hierop aanspreken. Dit blijft het geval. Nieuwis 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 zal kunnen voldoen aan de deugdelijkheidseisen. Ook scholen die starten vanuit de garantiefunctie voor openbaar onderwijs moeten van goede kwaliteit zijn. Dit wordt 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 openbare school bestaat. Deze waarborgen worden met dit wetsvoorstel in aangepaste vorm behouden. Dit wordt nader toegelicht in hoofdstuk 10.

4.4. Een stelsel met veerkracht

Het bijzonder onderwijs geeft uitdrukking aan de pluriformiteit van voorkeuren en opvattingen in de samenleving.²⁶ Het biedt onderwijs vanuit een godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, in het verlengde van waarden die ouders ook thuis in de opvoeding voorstaan. Ook het openbaar onderwijs komt tegemoet aan keuzevrijheid. Het biedt een alternatief voor het bijzonder onderwijs en geeft onderdak aan hen die bewust voor een school kiezen waar leerlingen met uiteenlopende achtergronden en opvattingen thuis zijn.

De basis voor de huidige startprocedure werd gelegd in de jaren twintig van de vorige eeuw en is in de afgelopen decennia nauwelijks veranderd. Dit wetsvoorstel actualiseert de procedure zodat deze tegemoet komt aan de moderne, seculiere maatschappij en zodat deze flexibel kan inspelen op toekomstige maatschappelijke ontwikkelingen en de veranderende wensen van ouders.

Zoals de Onderwijsraad signaleert, kan variëteit in het onderwijsaanbod van onderop bijdragen aan innoverende oplossingen voor ervaren knelpunten. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting onder meer leiden tot meer discussie over nieuwe en vernieuwende onderwijsconcepten. Die discussie is belangrijk in een veerkrachtig stelsel en zorgt mede voor de tegenspraak die nodig is om de wet bij de tijd te houden.²⁷

²⁶ Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: 2012.

²⁷ Onderwijsraad, *Een onderwijsstelsel met veerkracht*, Den Haag: 2014.

De Onderwijsraad ziet zijn daarbij geen aanleiding om te veronderstellen dat de vrijheid van het bijzonder onderwijs zou leiden tot segregatie. De raad geeft in zijn advies over verruiming van het richtingbegrip aan dat juist in scholen van eigen (ouder)keuze goede voorwaarden aanwezig zijn voor leerlingen om te worden meegenomen in een proces waarin ze worden opgeleid tot goed burger met de benodigde kennis en vaardigheden, en waarin ze de kans krijgen normen en waarden te internaliseren.²⁸

Omgaan met een fluctuerende bevolkingsomvang

Een veerkrachtig stelsel is in staat om te gaan met een fluctuerende bevolkingsomvang. De door de regering voorgestelde procedure om nieuwe scholen te starten biedt enerzijds voldoende ruimte in regio's met leerlingengroei en anderzijds voldoende ruimte en waarborgen in regio's met leerlingendaling. In gebieden met leerlingengroei kan er met de voorgestelde systematiek eenvoudig worden aangetoond dat er belangstelling is voor een nieuwe school die aansluit bij de wensen van ouders. In gebieden met leerlingendaling is het van belang om een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod aan te bieden in de regio, dat aansluit bij de wensen van ouders. 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 nieuwe onderwijsconcepten en schoolsoorten in de regio gewenst zijn.

Binnen de nieuwe startprocedure zal een school alleen in bekostiging worden genomen als er duurzame belangstelling voor bestaat. Een initiatiefnemer moet namelijk aantonen dat een school op termijn voldoende leerlingen zal trekken (zie paragraaf 6.1.). Dit zal in een gebied met leerlingendaling niet per se het geval zijn. Er kan verondersteld worden dat er in gebieden met dalende leerlingaantallen alleen sprake zal zijn van een nieuwe school als een substantieel aantal ouders en leerlingen ontevreden is met het bestaande aanbod of kansen ziet in een ander aanbod. Indien bestaande besturen daaraan niet tegemoetkomen, biedt het ouders de mogelijkheid om een school te starten. Op die manier kan alsnog een divers en doelmatig aanbod tot stand komen. Dit wetsvoorstel bevordert daarnaast samenwerking in de regio om juist in deze gebieden tot een toekomstbestendig aanbod te komen. Zo zijn initiatiefnemers verplicht om de gemeente, het betreffende samenwerkingsverband passend onderwijs en de andere schoolbesturen in het voedingsgebied uit te nodigen om in overleg te treden over hun initiatief. Dit stelt alle partijen in de gelegenheid om samen tot een toekomstbestendig aanbod te komen. Deze maatregelen liggen daarmee in het verlengde van reeds in werking getreden en aangekondigde maatregelen om de negatieve gevolgen van leerlingendaling in het funderend onderwijs tegen te gaan.

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

Wanneer het makkelijker wordt om nieuwe scholen te starten heeft dit gevolgen voor ouders, leerlingen en docenten. Zij kunnen terecht op nieuwe scholen waar zij behoefte aan hebben, maar die tot nu toe nog niet konden ontstaan. Dat betekent dat de keuzemogelijkheden voor ouders en leerlingen toenemen.

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 bo

²⁸ Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: 2012; Onderwijsraad, *Richtingvrij en richtingbepalend*, Den Haag: 1996.

makkelijker om een school van kleur te laten verschieten. Voor zowel bo als vo kan een dergelijke wijziging straks plaatsvinden zonder dat een melding aan DUO vereist is. 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 eisen van kwaliteit zal kunnen voldoen. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is niet om meer scholen tot stand te brengen, maar om een scholenaanbod tot stand te brengen dat aansluit bij de veranderende wensen en behoeften van ouders en leerlingen.

Mogelijk zijn er ook ouders, leerlingen en docenten die negatieve gevolgen ondervinden van dit wetsvoorstel. Het NCOR wijst er in zijn advies terecht op dat er gevolgen kunnen zijn voor diegenen die niet expliciet de keuze maken voor een nieuwe school. 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. Ook als deze nieuwe school onverhoopt zijn deuren na enkele jaren weer moet sluiten, heeft dit gevolgen voor de andere scholen in de omgeving, die zich wellicht juist aan lagere leerlingaantallen hadden aangepast. De leerlingen van een sluitende school moeten immers op andere scholen weer worden opgevangen. Dit is niet anders dan in de huidige situatie, maar zal wellicht vaker voorkomen wanneer er meer ruimte is voor nieuwe scholen. De regering acht het belang van een kwalitatief hoogwaardig onderwijsstelsel met voldoende dynamiek echter zo groot, dat zij een bepaalde mate van onzekerheid over het scholenaanbod acceptabel vindt. Omdat dit wetsvoorstel de daadwerkelijke belangstelling van ouders 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

5.1 Openbaar en bijzonder basisonderwijs en voortgezet onderwijs

Dit wetsvoorstel heeft alleen betrekking op het bo en het vo. Dit wetsvoorstel wijzigt voor alle nieuwe scholen – openbaar én bijzonder - de procedure voor het in bekostiging nemen van een school. 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 het schrappen van het richtingbegrip als doorslaggevend criterium dat bepaalt of een bijzondere school wel of niet voor bekostiging in aanmerking kan worden gebracht. Zie paragraaf 4.1. voor een nadere toelichting.

Het uitgangspunt is een zo uniform mogelijk systeem voor het in bekostiging nemen van een basisschool en een school voor vo. Daar waar het voorstel wel onderscheid maakt tussen bo en vo is dat aangegeven. Met het starten van een school wordt in het vo ofwel een categorale school ofwel een scholengemeenschap bedoeld. Voor de leesbaarheid wordt er voor beide gevallen in deze 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 primair onderwijs (hierna: po), verzelfstandiging van een dislocatie in het bo en splitsing van een school voor vo. Dit wetsvoorstel wijzigt ook de procedure voor het oprichten van een nieuwe permanente nevenvestiging in het vo. Voor elk van deze procedures wordt in dit wetsvoorstel zoveel mogelijk aangesloten bij de nieuwe systematiek voor het in bekostiging brengen van een school. Dit is nader toegelicht in hoofdstuk 9.

5.2 Geen betrekking op speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs

Dit wetsvoorstel heeft geen betrekking op het speciaal basisonderwijs (sba) en (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so). De reden hiervoor is dat er met de Wet passend onderwijs²⁹ en de Wet kwaliteit (v)so³⁰ de afgelopen jaren al veel van deze scholen wordt gevraagd. Deze ontwikkelingen zijn nog volop gaande. Zo is in de sectorakkoorden voor het po en het vo afgesproken dat het so en het vso worden ingevlochten binnen respectievelijk het po en het vo om tot een toekomstbestendig (v)so te komen.³¹ In dat kader wordt ook het gesprek gevoerd met het sba over de verschillen tussen het sba en het so in voorwaarden en bekostiging.

Daar komt bij dat het op dit moment niet mogelijk is om in het sba of (v)so nieuwe scholen 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 (v)so en sba niet mee te nemen in onderhavig wetsvoorstel, maar uit te werken in het wetsvoorstel dat de invlechting van sba en (v)so in de sectorwetten gaat regelen. Op die manier wordt beter aangesloten bij de specifieke ontwikkelingen voor deze onderwijssoorten.

6. Aanvraag tot bekostiging

De hoofdstukken 6 tot en met 8 gaan nader in op de details van het wetsvoorstel en volgen daarbij 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.

Huidige startprocedure bo en vo

Om in de huidige procedure een basisschool te kunnen starten moet die school eerst 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 3 achtereenvolgende schooljaren. Binnen 2 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

²⁹ Stb. 2012, 533.

³⁰ Stb. 2012, 545.

³¹ Kamerstukken II 2013/14, 31 293, nr. 211 en Kamerstukken II 2013/14, 31 289, nr. 187.

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 openbaar onderwijs kiest. Dit belangstellingspercentage wordt toegepast op de aanwezige basisschoolleerlingen in het voedingsgebied. De leerlingprognose toont aan dat de school binnen vijf jaar naar de stichtingsnorm toegroeit, en er vervolgens minimaal vijftien jaar boven blijft.

In het vo 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 12- en 13-jarigen in het voedingsgebied van de gewenste school, alsook de gemeentelijke belangstelling voor de gevraagde richting in het bo 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 DUO 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 B&W 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.

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 hebben de manier waarop het richtingbegrip en de berekening van de veronderstelde belangstelling een blokkerende werking op de start van scholen in het funderend onderwijs. Daarnaast bestaat er nu geen enkele toets op kwaliteit van de aangevraagde school voorafgaand aan de goedkeuring. Hierna zal worden toegelicht hoe de nieuwe startprocedure er uit ziet, waarin die problematische elementen zijn aangepast.

6.1. De voorgestelde aanvraagprocedure

De plannen voor een nieuwe school moeten 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 (op het moment van de aanvraag en na 10 jaar) en hoe de school van plan is onderwijs van goede kwaliteit te leveren. De initiatiefnemer beschrijft ten aanzien van de kwaliteit hoe er invulling zal worden gegeven aan een aantal deugdelijkheidseisen en een aantal overige elementen van kwaliteit. 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 bevat het startdocument de VOG's van de personen die het bestuur en het intern toezicht van de nieuwe school vormen. 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 bijvoorbeeld de inhoud van het onderwijs, het te voeren personeelsbeleid en de inrichting van de onderwijstijd.

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

Als dit wetsvoorstel tot wet verheven wordt, dient de initiatiefnemer voor 1 januari een aanvraag tot bekostiging in bij de minister. De minister neemt een positief bekostigingsbesluit als de aanvraag aan alle wettelijke vereisten voldoet. Zo onderzoekt de minister bijvoorbeeld of er voldoende belangstelling is voor een school. De minister laat zich adviseren door de inspectie voor wat betreft het voldoen aan de eisen, bedoeld in het voorgestelde artikel 74, tweede lid, onderdeel b, WPO en artikel 66a, tweede lid, onderdeel b, van de WVO.³²

De minister neemt voor 1 augustus 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 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 te starten, dan kan de initiatiefnemer besluiten om de start nog een jaar uit te stellen. Ook de gemeente kan in bijzondere gevallen maximaal een jaar uitstel krijgen voor het realiseren van onderwijshuisvesting. Voorbeelden van bijzondere gevallen zijn dat er grondige aanpassingen nodig zijn om tot een voorziening in de huisvesting te komen of een nieuwbouwwijk waarvan de woningbouwvertraagd is. In principe heeft een school dus uiterlijk twee jaar om van start te gaan. Lukt dit niet, dan vervalt de aanspraak op bekostiging en zal de initiatiefnemer een nieuwe aanvraag in moeten dienen.

³² Afdeling 3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) regelt het een en ander over advisering van een bestuursorgaan. Een adviseur is een persoon of college, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het adviseren inzake door een bestuursorgaan te nemen besluiten en niet werkzaam onder verantwoordelijkheid van dat bestuursorgaan. De inspectie voldoet aan deze definitie. Artikel 3:9 Awb speelt een belangrijke rol, want het besluit van de minister zal berusten op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door de inspectie is verricht. De minister dient zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Het onderzoek van de inspectie zal dus op zorgvuldige wijze moeten plaatsvinden. De zorgvuldige procedure blijkt uit het advies van de inspectie. Zij zal het advies motiveren. Bovendien zijn er procedures die waarborgen dat de noodzakelijke zorgvuldigheid ook gepaard gaat met het bewaken van termijnen.

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

Datum	Actie
1 januari jaar 0	Indienen aanvraag door initiatiefnemer
1 augustus jaar 0	Besluit over aanvraag door Minister
1 augustus jaar 1	Start school
1 augustus jaar 2	Uitlopmogelijkheid start school op verzoek van initiatiefnemer of gemeente

In de volgende paragrafen worden de verschillende onderdelen van de aanvraag nader toegelicht.

6.2. Antonen belangstelling

Een belangrijk onderdeel van de aanvraag is een meting van de belangstelling en aanvullend de prognose van de belangstelling over 10 jaar. Een school wordt pas voor bekostiging in aanmerking gebracht als de initiatiefnemer op basis van de belangstellingsmeting aantoont dat er voldoende belangstelling is om in het tiende jaar na indiening van de aanvraag aan de stichtingsnorm te voldoen. Dit wetsvoorstel wijzigt de geldende stichtingsnormen niet.

Methodiek marktonderzoek en ouderverklaringen

De aanvraag moet een belangstellingsmeting bevatten. Voorgesteld wordt dat initiatiefnemers de belangstelling op twee manieren kunnen aantonen: door middel van marktonderzoek of door middel van ouderverklaringen. De uitkomsten van het marktonderzoek of de ouderverklaringen worden aangevuld met een prognose.³³ Zodoende geeft de belangstellingsmeting tevens inzicht in het te verwachten aantal leerlingen dat in het tiende jaar na de indiening van de aanvraag de nieuwe school zal bezoeken. Bij ministeriële regeling worden de vooral praktische elementen van de belangstellingsmeting bepaald. Zo zal de regeling straks regelen binnen welke tijdspanne de belangstellingsmeting voorafgaand aan het indienen van de aanvraag dient plaats te vinden.

De stappen die initiatiefnemers binnen deze tijdspanne moeten zetten, worden bij ministeriële regeling vastgelegd en geven helderheid en rechtszekerheid. Zo wordt hierin geregeld dat ouders bij het aantonen van hun belangstelling niet alleen kennis kunnen nemen van het initiatief van de initiatiefnemer en het reeds bestaande onderwijsaanbod, maar ook van andere initiatieven. De ministeriële regeling stelt nadere regels over de wijze waarop de informatie wordt verstrekt en het soort informatie (neutraal, vergelijkbaar en begrijpelijk. Zo is het voor het marktonderzoek onder meer van belang dat initiatiefnemers op een begrijpelijke en niet-sturende manier kunnen informeren over hetgeen waar ouders belang aan hechten bij schoolkeuze, zoals het pedagogisch-didactisch concept, de wijze waarop leraren worden geworven, de beoogde sfeer, de gewenste locatie, het aantal leerlingen per klas en de totale omvang van de school. De initiatiefnemer gebruikt de uitkomsten van het marktonderzoek of de ouderverklaringen om op basis van statistisch materiaal en gegevens over demografische ontwikkelingen van onder andere het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een prognose te maken. Op deze manier toont de initiatiefnemer aan dat de school op de langere termijn voldoende leerlingen zal trekken.

³³ Onderwijsraad, *Nieuwe Scholen*, Den Haag: 2016.

Het marktonderzoek bevat in ieder geval een enquête die is uitgezet binnen het voedingsgebied van de school onder ouders die kinderen hebben in de (in de ministeriële regeling) vastgelegde leeftijdscategorieën. Denk hierbij aan ouders van twee- tot en met vijfjarige kinderen voor een school voor bo en tien- tot en met dertienjarige kinderen voor een school voor vo. Dit zijn ouders die bezig zijn met een schoolkeuze of die kinderen hebben die in de onderbouw zitten en misschien nog zullen overstappen naar een nieuwe school die pas twee jaar later begint. Aan deze ouders wordt gevraagd of zij interesse zouden hebben in deze nieuwe school. Het marktonderzoek vertoont overeenkomsten met de huidige 'directe meting', maar dan aangepast aan het ontbreken van erkende richtingen. Net als bij de huidige 'directe meting' moet het onderzoek worden uitgevoerd door een onafhankelijke partij. Bij ministeriële regeling worden nadere eisen gesteld aan dit marktonderzoek om de representativiteit en onafhankelijkheid te waarborgen, zoals vereisten betreffende de grootte van de steekproef en het aselechte karakter van de steekproef.

Als de belangstelling wordt aangetoond met ouderverklaringen heeft de initiatiefnemer binnen het voedingsgebied aan ouders 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 intentieverklaring. Alleen ouders die kinderen hebben in de (in de ministeriële regeling) vastgelegde leeftijdscategorieën mogen een ouderverklaring indienen. Deze leeftijdscategorieën komen overeen met de leeftijdscategorieën van het marktonderzoek. In de ministeriële regeling worden waarborgen opgenomen waar de ouderverklaringen aan moeten voldoen om ervoor te zorgen dat deze zo betrouwbaar mogelijk zijn. De verklaringen dienen binnen een bij ministeriële regeling bepaalde tijdspanne ingediend te worden en worden afgelegd op een centrale website van DUO. Na sluiting van de indieningstermijn en alleen wanneer met de prognose voldoende belangstelling lijkt te zijn aangetoond, verifieert DUO voor elke ouderverklaring de identiteit van de persoon en controleert DUO of de verklaringen zijn afgelegd door personen die hiervoor in aanmerking komen. Het is niet mogelijk dat een ouder voor twee verschillende nieuwe scholen verklaart de intentie te hebben om het kind daar in te schrijven. Meer informatie over de vormgeving van de privacyaspecten van de ouderverklaringen is te vinden in hoofdstuk 18.

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 een prognose door de belangstelling - zoals gemeten door middel van marktonderzoek of ouderverklaringen - met statistische en demografische gegevens te combineren. Concreet zal de initiatiefnemer met de prognose moeten aantonen dat er in het tiende jaar na de aanvraag voldoende leerlingen zullen zijn op de school 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. Het voortgezet onderwijs kent deze periode van tien jaar al. Daar werd tot nu toe naast het tiende, ook in het zesde jaar na de aanvraag gekeken. Deze termijn is echter te kort, aangezien een school voor havo of vwo dan nog niet zal zijn volgroeid. In het bo werd tot nu toe gewerkt met een periode van twintig jaar waarbij er voor elk jaar moest worden aangetoond dat er aan de stichtingsnorm kon worden voldaan. Het is echter in dit voorstel niet langer noodzakelijk om zo ver vooruit te kijken, vooral gezien het feit dat demografische gegevens minder betrouwbaar zijn wanneer ver vooruit wordt gekeken. Daarnaast is het onnodig om in elk jaar van de prognoseperiode aan te tonen dat de norm wordt gehaald. Het gaat immers vooral om de lange termijn verwachting.

Er wordt in principe uitgegaan van een vast 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 vo niet meer dan vijf kilometer, en in het vo niet meer dan 15 kilometer naar school reist. Indien een initiatiefnemer aannemelijk kan maken dat de school een ander voedingsgebied zal bedienen, bijvoorbeeld omdat leerlingen vanwege een zeer specifiek pedagogisch-didactisch concept bereid zijn verder te reizen voor de school, mag worden afgeweken van dit vaste voedingsgebied. Uitgangspunt is dat tussen het gekozen voedingsgebied en de gewenste plaats van vestiging van de school in zoverre een relatie dient te bestaan, dat aannemelijk moet zijn dat daadwerkelijk en in voldoende mate leerlingen uit het gekozen gebied door de verlangde school zullen worden aangetrokken. Wanneer een verder van de school gelegen gebied slechts enkele belangstellenden telt, is het niet aannemelijk dat uit dit gebied voldoende en duurzaam leerlingen naar de school gaan. De initiatiefnemer kan in dit geval het verder gelegen gebied niet opnemen in het voedingsgebied.

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. Indien de belangstelling wordt aangetoond door middel van een marktonderzoek zal de belangstelling voor het initiatief - voor wat betreft het overlappende gebied en op basis van de belangstelling voor de andere initiatieven - verdeeld worden. Bij ministeriële regeling zal worden vastgelegd hoe in dit geval de totale belangstelling zal worden verdeeld over de verschillende initiatieven.

Achterliggende overwegingen

De belangstelling voor een nieuwe school aantonen is geen exacte wetenschap. Het blijft een inschatting van hoe ouders zich over twee jaar of meer zullen gedragen, zonder er zeker van te zijn dat zij dan nog op dezelfde manier zullen handelen en zonder dat dit gedrag kan worden afgedwongen. De van tevoren aangetoonde belangstelling voor een school zal daarom nooit volledig overeenkomen met de belangstelling die daadwerkelijk wordt gerealiseerd als de school eenmaal bestaat. Een volledig betrouwbare meting is niet mogelijk. Tegelijk moet de belangstellingsmeting goed uitvoerbaar zijn voor een initiatiefnemer. Het moet de flexibiliteit bieden om voor uiteenlopende soorten scholen de belangstelling aan te tonen. Bij het vaststellen van een nieuwe belangstellingsmethodiek is daarom gezocht naar de juiste balans tussen de betrouwbaarheid van de meting en de benodigde flexibiliteit in de methodiek.

De regering is van mening dat de keuze uit twee methodes - marktonderzoek of ouderverklaringen -, aangevuld met een prognose de juiste balans biedt. De betrouwbaarheid wordt gewaarborgd door bij ministeriële regeling de juiste randvoorwaarden te stellen aan beide methodes. De benodigde flexibiliteit wordt geboden door de keuze uit twee methodes. Sommige scholen zullen waarschijnlijk meer gebaat zijn bij marktonderzoek, zoals bijvoorbeeld een nieuwe openbare school in een nieuwbouwwijk waar nog geen ouders wonen. Ouderverklaringen verzamelen is dan lastig, terwijl in soortgelijke, omliggende wijken wel met marktonderzoek gepeild kan worden of er behoefte is aan openbaar onderwijs. Doordat beide methoden worden aangevuld met een prognose, wordt aangetoond of het toekomstige leerlingenaantal van de school naar verwachting voldoende zal zijn.

Ouderverklaringen zullen daarentegen waarschijnlijk aantrekkelijker zijn voor een initiatiefnemer die met een specifiek pedagogisch concept of een specifieke geloofsovertuiging of levensbeschouwing een school wil starten. In die gevallen kan het voorkomen dat een aselechte steekproef binnen het gehele voedingsgebied onvoldoende belangstelling aantoonst, terwijl er in de praktijk wel voldoende belangstelling aanwezig is. Het werken met ouderverklaringen is dan de enige methode waarmee de belangstelling goed kan worden aangetoond. Ook de Onderwijsraad is voorstander van het gebruik van ouderverklaringen voor het aantonen van de belangstelling van een nieuwe school.³⁴

Bij het vo moet rekening worden 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 zitten de meeste tien- en elfjarigen nog op de school voor bo. Zij hebben op het moment waarop de ouderverklaring wordt afgegeven 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 aan het begin van groep acht hebben bovendien al een voorlopig schooladvies. Ouders kunnen daarom redelijk betrouwbaar een ouderverklaring afleggen voor hun kind.

Overwogen alternatieven

Er zijn diverse alternatieven overwogen. 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 gemeenten die huisvesting moeten regelen voor een school waarvan niemand van tevoren weet hoeveel belangstelling er zal zijn. Als de school na een paar jaar moet sluiten vanwege tegenvallende leerlingenaantallen, had de gemeente de investering in huisvesting kunnen besparen.

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

³⁴ Onderwijsraad, *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief*, Den Haag: 2012; Onderwijsraad, *Richtingvrij en richtingbepalend*, Den Haag: 1996.

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 gesteld 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.

Door te werken met de aangetoonde belangstelling voor een specifieke school vervalt de huidige systematiek waarbij het aantal leerlingen dat op een school van een soortgelijke richting zit wordt afgetrokken van het potentieel voor een nieuwe school. Zonder het begrip richting in de prognosesystematiek is het niet meer mogelijk om op een zinvolle manier met leerlingenaftrek te werken. De enige resterende mogelijkheid is om het aantal leerlingen op alle andere scholen af te trekken van het potentieel voor een nieuwe school. Dit zou echter vergaande gevolgen hebben voor de diversiteit en daarmee afbreuk doen aan de intentie van artikel 23 Grondwet.

6.3. Waarborgen onderwijskwaliteit

De aanvraag tot het opnemen van een nieuwe school in de bekostiging bevat twee onderdelen die zien op de borging van de te verwachten onderwijskwaliteit, namelijk deugdelijkheidseisen en overige elementen van kwaliteit. Het onderdeel deugdelijkheidseisen bestaat uit zes wettelijke vereisten uit de sectorwetten die gelden voor een school zodra deze gestart is en die getoetst worden voor de daadwerkelijke start van een nieuwe school. Het onderdeel overige elementen van kwaliteit betreft zes onderwerpen die geen deugdelijkheidseis zijn of die een deugdelijkheidseis zijn waarover op het moment van de aanvraag wel informatie gevraagd kan worden, maar waar toetsing nog niet mogelijk of zinvol is.

Het uiteindelijke advies van de inspectie aan de minister over de te verwachten onderwijskwaliteit van een nieuwe school kan uitsluitend gebaseerd zijn op de deugdelijkheidseisen (de te beoordelen elementen). Voor de overige elementen van kwaliteit (de te beschrijven elementen) zal alleen de verplichting bestaan dat er informatie over is opgenomen in de aanvraag. De inhoud ervan dient als input voor een risicoanalyse van de inspectie én is bedoeld om initiatiefnemers te verplichten zich vooraf goed rekenschap te geven van wat het inhoudt om een nieuwe school te starten.

Voor de te volgen procedure rondom het advies van de inspectie zal een kader worden uitgewerkt. De inspectie geeft hiermee inzicht hoe zij haar adviestaak zal invullen. In het kader zal stapsgewijs en helder worden omschreven op welke wijze de inspectie te werk zal gaan om uiteindelijk tot een zorgvuldig advies te komen. Het kader wordt op voordracht van de inspectie vastgesteld door de minister. Het kader zal in de Staatscourant worden gepubliceerd.

De inspectie beoordeelt in eerste instantie de aanvraag op deze onderdelen en heeft op grond van de Awb ook de bevoegdheid om hierover in gesprek te gaan met de initiatiefnemer. De positie van dit gesprek in de adviesprocedure zal in het kader helder worden omschreven. Het gesprek is enerzijds bedoeld om de initiatiefnemer de mogelijkheid te geven de aanvraag te verduidelijken. Anderzijds is het een manier om initiatiefnemers nader te bevragen over hun voornemens. Het kan immers voorkomen dat de initiatiefnemer een goed startdocument inlevert, maar van plan is een andere uitvoering te geven aan deze plannen. In het gesprek kunnen dergelijke discrepanties

naar voren komen. Omgekeerd kan het gesprek twijfels over het startdocument ook juist wegnemen. Het advies van de inspectie aan de minister is gebaseerd op de zes deugdelijkheidseisen (de te beoordelen elementen), die kunnen worden geverifieerd in een gesprek. In het uit te werken kader zal worden weergegeven hoe de inspectie het gesprek precies inpast in de procedure die leidt tot het advies aan de minister. De aanvraag wordt door de minister afgewezen als niet wordt voldaan aan de deugdelijkheidseisen. De minister zal doorgaans het advies van de inspectie volgen op dit punt. De inspectie heeft immers de expertise om een inschatting te maken of de aanvraag aan de deugdelijkheidseisen voldoet. Desalniettemin is het altijd de minister die het bestuursorgaan is en het besluit neemt en gemotiveerd kan afwijken van het advies als de minister de deugdelijkheidseisen anders weegt. De beslissingsruimte is uiterst beperkt, omdat een afwijzing alleen kan volgen wanneer niet voldaan is aan de wettelijke deugdelijkheidseisen. Het gaat dan uitsluitend om nieuwe informatie aangaande de deugdelijkheidseisen, die bij de totstandkoming van het advies van de inspectie nog niet bekend was. Alleen in dat geval kan de minister afwijken van het advies van de inspectie.

Hierna volgt een nadere toelichting op de deugdelijkheidseisen en op de overige elementen van kwaliteit.

Deugdelijkheidseisen

In de afgelopen jaren is er sprake van een toename van het belang dat de samenleving en de politiek hechten aan de bewaking van de kwaliteit van scholen. In dat kader is sinds enkele jaren sprake van een lichte check door de inspectie bij de start van scholen.³⁵ Met dit wetsvoorstel versterkt de regering die toets door de inspectie door een aantal te beoordelen deugdelijkheidseisen te introduceren in de startprocedure. Daarmee haalt de regering het moment van deze toets een stuk naar voren. Dit betekent dat een beoordeling van de te verwachten kwaliteit van een nieuwe school onderdeel zal worden van het besluit of een nieuwe school bekostigd gaat worden. Voor de beoordeling van de aanvraag vraagt de minister advies van de inspectie. De inspectie baseert haar advies op de deugdelijkheidseisen.

Bij de selectie van de deugdelijkheidseisen is gekeken of ze voorafgaand aan het besluit tot bekostiging toetsbaar zijn. Er zijn immers nog meer deugdelijkheidseisen, maar deze zijn niet allemaal vooraf toetsbaar. De samenstelling van de op basis van de aanvraag te beoordelen deugdelijkheidseisen is bezien vanuit de invloed die zij hebben op de kwaliteit van een (nieuwe) school: alleen eisen die een grote invloed hebben op de dagelijkse onderwijskwaliteit worden getoetst. Er wordt daarnaast alleen getoetst aan eisen die al in die fase voorafgaand aan het bekostigingsbesluit -circa anderhalf jaar voor de start van de school- iets zeggen over de te verwachten kwaliteit van een nieuwe school.

De deugdelijkheidseisen die bij de beoordeling van de bekostigingsaanvraag van een nog te starten school door de inspectie zullen worden gehanteerd worden hierna nader toegelicht.

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

³⁵ Stb. 2012, 652

signaleert en hoe de school - binnen de kaders van het ondersteuningsprofiel - tegemoet zal komen aan deze behoeften. Hieronder vallen ook de hoofdlijnen van het schoolondersteuningsprofiel. 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.

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 schoolde 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 genomeneerde 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 vo 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 onderwijsbehoefte van zowel groepen als individuele leerlingen. Onderdeel hiervan is de vraag hoe een nieuwe school eventuele achterstanden bij leerlingen denkt te detecteren. De wettelijke grondslag hiervoor is na de inwerkingtreding op 1 juli 2017 van 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 te vinden in artikel 2, tweede lid, van de WVO.³⁶

Inrichting van de onderwijstijd

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 bo en vier, vijf of zes jaar in het vo). Ook bevat de aanvraag een beschrijving van de wijze waarop de onderwijstijd verdeeld is over het schooljaar (bo) en cursusduur (vo). 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 artikel 6g van de WVO bevatten de regels over de onderwijstijd.

Inhoud van het onderwijs

Een nieuwe school geeft in de aanvraag aan welk onderwijsaanbod en (in het vo) welke schoolsoorten de school wil hebben. Het gaat daarbij om een beschrijving van hoe men

³⁶ Stb. 2016, 179

voor ogen heeft aan de exameneisen, kerndoelen en referentieniveaus te gaan voldoen. De wettelijke grondslag van deze deugdelijkheidseis is gelegen in de artikelen 8 en 9 van de WPO en de artikelen 10, 10b, 10d, 10f, 11b, 11c, 11f, 12, 13 en 14 van de WVO

Burgerschapsonderwijs

De aanvraag van een nieuwe school bevat ook een beschrijving van hoe het burgerschapsonderwijs door een nieuwe school vormgegeven zal gaan worden. De wettelijke grondslag van deze deugdelijkheidseis is gelegen in de artikelen 8, derde lid, van de WPO en de artikelen 17 van de WVO.

Vormgeving van de bestuursstructuur

De initiatiefnemer beschrijft in de aanvraag hoe de school wordt bestuurd. Dit vanwege de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs. In verband daarmee moet het bestuur van een school gescheiden zijn van het interne toezicht. Deze 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

Een nieuwe school moet in de aanvraag ook een beschrijving geven van hoe zij met de overige elementen van kwaliteit denkt om te gaan. Deze overige elementen van kwaliteit zijn in dit wetsvoorstel te vinden onder het voorgestelde artikel 74, derde lid, van de WPO en het voorgestelde artikel 66a, derde lid, van de WVO. Er zijn zes van deze overige elementen van kwaliteit. Vier daarvan, bekwaamheid van leraren en ander personeel, de kwaliteitszorg, de meerjarenbegroting en de veiligheid op school, zijn na de start van de school wettelijke verplichtingen. Ze zijn echter erg afhankelijk van het personeel en de leerlingen die de school zal aantrekken, waardoor de precieze invulling voorafgaand aan het besluit tot bekostiging nog zo onduidelijk is dat deze niet goed te toetsen zijn. Dat kan pas als de school daadwerkelijk gestart is. De andere twee elementen (de samenstelling van de formatie en de huisvestingsverwachtingen) vallen niet onder de wettelijke verplichtingen na de start. Het is echter wel belangrijk om voorafgaand aan de start van een school goed na te denken over deze elementen. Alle zes de elementen hebben na de feitelijke start van de school invloed op 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 kwaliteitselementen heeft, net als het geval is bij de deugdelijkheidseisen, het doel om initiatiefnemers van een nieuwe school te laten reflecteren op hun plannen en ze bewust te maken van wat zij mogelijk nog over het hoofd hebben gezien als het gaat om het starten van een nieuwe school. Deze informatie is ook waardevol voor het risicogerichte toezicht van de inspectie na de start van de school.

De verplichting tot het opnemen van een beschrijving in de aanvraag van de zes overige elementen van kwaliteit ziet alleen op het geven van informatie over deze onderwerpen. Een aanvraag tot bekostiging kan worden afgewezen wegens het ontbreken van informatie met betrekking tot deze overige elementen van kwaliteit, maar niet op de inhoudelijke invulling ervan

Het NCOR geeft in zijn advies aan dat het opnemen van deze elementen van kwaliteit in de wet, zonder dat deze elementen inhoudelijk getoetst zullen worden, misschien niet het meest geëigende middel is. Het NCOR geeft aan dat een reflectie op de eigen

plannen ook door middel van een goede voorlichting tot stand zou kunnen komen.³⁷ Toch is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de overige elementen van kwaliteit expliciet op te nemen in de wet als onderdeel van de aanvraag. De gedachte hierachter is dat het zo concreet mogelijk beschrijven van deze elementen de initiatiefnemer gericht tot nadenken aanzet dan het lezen van de nodige informatie. De regering vindt dat het om die reden van een initiatiefnemer verlangd kan worden om deze informatie aan te leveren en acht dit voorstel daarom proportioneel. Om de initiatiefnemers te helpen bij dit denkproces zal de informatievoorziening ten aanzien van de startprocedure te zijner tijd toegankelijk en helder worden gepresenteerd. De Onderwijsraad heeft benadrukt dat het onderscheid tussen de deugdelijkheidseisen en de overige elementen van kwaliteit voor de initiatiefnemers van meet af aan duidelijk moet zijn. Ook hierin is een heldere informatievoorziening van belang. Daarnaast is er voor gekozen bij de overige elementen van kwaliteit die zijn gebaseerd op deugdelijkheidseisen die pas na de start zullen gelden, geen verwijzing naar de uiteindelijk wettelijke eis op te nemen. Daarmee is de status van deze elementen helder ten opzichte van de deugdelijkheidseisen die wel bij de beoordeling worden getoetst.

De overige elementen van kwaliteit worden hierna nader toegelicht.

Bewaken en verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs

Een initiatiefnemer beschrijft in de aanvraag het voorgenoemen 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 ook informatie te geven over hoe dit kwaliteitszorgsysteem in de praktijk wordt ingezet. De essentie hiervan is dat de initiatiefnemer duidelijk maakt hoe de kwaliteit van onderwijs wordt bewaakt en verbeterd.

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. Concreet betekent dit dat de initiatiefnemer informatie geeft over de samenstelling en formatie van de nieuwe school (onder meer hoeveel en voor welke vakken er docenten worden aangetrokken).

Personeelsbeleid: bekwaamheden

De initiatiefnemer dient expliciet aandacht te besteden aan bekwaamheid van het onderwijspersoneel en de samenstelling van het schoolteam. In dat laatste geval behoort het bestuur aan te geven welke procedure ze gaat volgen om tijdig een volledig bekwaam team te kunnen samenstellen.

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

³⁷ NCOR, Laemers, Philipsen, Zoontjens (2016). *Het concept-wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' in het licht van artikel 23 Grondwet*, Amsterdam/Rotterdam/Tilburg.

het antipestbeleid en de vraag hoe de initiatiefnemer denkt de coördinatie van dit beleid vorm te geven.

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. Uiteraard dient een meerjarenbegroting 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 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. Er is daarom voor 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: kerngetallen (personele bezetting in fte en leerlingenaantallen), balans (met toelichting), en raming van baten en lasten.

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 en moet de aanvraag vergezeld gaan van een document waaruit blijkt dat de initiatiefnemer de gemeente heeft gevraagd om te overleggen over het voornemen om een aanvraag voor bekostiging te doen. De gemeente voorziet immers in de huisvesting voor een nieuwe school. Hierbij kan de gemeente een afweging maken welk gebouwen 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 dat initiatiefnemers te hoge verwachtingen zouden hebben van de huisvesting van hun nieuwe school.

6.4. 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 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.

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 er gekozen voor een uitnodigingsplicht voor nieuwe scholen. 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 dit document geen onderdeel is van de aanvraag of onvolledig is, dan wordt een aanvraag tot bekostiging afgewezen. De initiatiefnemer is in de melding en uitnodiging aan de gemeente van de beoogde plaats van vestiging van de school, het samenwerkingsverband waar de initiatiefnemer zich bij moet aansluiten en aan de besturen van de scholen en vestigingen binnen het voedingsgebied van de school niet verplicht inhoudelijke gegevens over het voornemen van de initiatiefnemer op te nemen. Melding maken van het voornemen om 'een school' te starten, en voor het vo welke schoolsoort(en), is voldoende. Nadere toelichting over het concept kan in het gesprek op basis van vrijwilligheid plaatsvinden.

De beoogde dialoog tussen een nieuwinitiatief en zijn omgeving kan waardevol zijn voor alle betrokken partijen. Zo kan een gesprek met de gemeente bevorderen dat er 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. 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 po of meedenken met een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (hierna: RPO) in het vo, al is deelname hieraan pas na de start van de school mogelijk. Dit is bijvoorbeeld van belang in het kader van het bieden van een dekkend aanbod van vmbo-opleidingen.

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

6.5 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 het advies van de Onderwijsraad en de hoogleraren van het NCOR die over dit wetsvoorstel hebben geadviseerd zijn in het wetsvoorstel een aantal eisen opgenomen die betrekking hebben op bestuurders en toezichthouders van nieuwe scholen. De regering sluit zich 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.

VOG voor bestuurders en toezichthouders

Het bevat de eis dat bestuurders en toezichthouders die een nieuwe school willen starten een VOG moeten toevoegen aan de aanvraag. Een dergelijke verklaring wordt aangevraagd bij de gemeente waar de bestuurder/toezichthouder in Basisregistratie Personen (BRP) is ingeschreven. Indien geen sprake is van een inschrijving in de BRP wordt de aanvraag rechtstreeks bij het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (COVOG) ingediend. Bij een VOG-aanvraag 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

Tevens kan de minister de aanvraag voor een nieuwe school afwijzen, indien de aanvraag is ingediend door een rechtspersoon (niet de gemeente) die al één of meer scholen in stand houdt en die rechtspersoon een aanwijzing heeft ontvangen. De aanwijzing bedoeld in de artikelen 163b WPO, 103g WVO, moet dan onherroepelijk zijn en ten tijde van de aanvraag maximaal vijf jaren oud zijn.

Deze weigeringsgrond is opgenomen naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad. De Onderwijsraad meent namelijk in het advies over het voorkomen 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.³⁸ 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 jaren. 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 stichten.

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 jaren 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.

Naast de situatie waarin een bestaande rechtspersoon een nieuwe school wil starten, kan een aanvraag voor bekostiging van een nieuwe school ook worden 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

³⁸ Onderwijsraad, "Advies voorkomen draaideurconstructie", Den Haag: 2014, p. 3.

meer bestuurders of, toezichhouders of personeelsleden deel uitmaken die eerder bestuurder of toezichhouder waren van een rechtspersoon die een onherroepelijke aanwijzing heeft gekregen. Wanneer er door de minister een aanwijzing is gegeven, zijn er ernstige vermoedens dat alle daarbij betrokken bestuurders en toezichhouders een rol daarin hebben gespeeld. In beginsel zullen dus al deze bestuurders en toezichhouders in een periode van vijf jaren daarna geen nieuwe bekostigde school kunnen starten.

Er kunnen echter redenen zijn om één of meer van deze bestuurders en toezichhouders daarvan uit te zonderen. Om het voor deze bestuurder of toezichhouder 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.

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 jaren 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. De minister heeft dan gebruik gemaakt van de bevoegdheid op grond van de artikelen 164b, eerste lid, WPO en 109a, eerste lid, WVO.

Deze mogelijkheid sluit aan bij het voorstel voor de permanente nevenvestiging in het vo, waarbij een bevoegd gezag geen nieuwe nevenvestiging mag starten wanneer een school 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.

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 zo'n situatie bepaalt de minister. Uiteraard kan zo'n besluit leiden tot een bezwaar- en beroepsprocedure. Voor dat doel is 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 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 incompetentieaanvragers buiten de deur te houden.

7. Opstarten van de school: huisvesting

Een goede locatie en geschikte huisvesting zijn belangrijk voor het slagen van een nieuw schoolinitiatief. Daarom wordt, in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel, gezocht naar manieren om te bevorderen dat nieuwe scholen snel en efficiënt van geschikte huisvesting kunnen worden voorzien. Deels zal dit generieke maatregelen betreffen, die zowel nieuwe als bestaande scholen aangaan. Deels zal het gaan om maatregelen die specifiek zien op het realiseren van geschikte huisvesting voor nieuwe scholen.

In 2015 zijn ambtelijke gesprekken gevoerd met scholen, besturen, de PO-Raad en VO-raad, de VNG en gemeenten over de aandachtspunten en knelpunten die zij ervaren bij het vinden van huisvesting voor nieuwe scholen. Hierbij is ook gekeken naar de weging van deze punten, om helder te krijgen waar zowel schoolbesturen als gemeenten het meest mee geholpen zijn. In 2016 verkent de regering met de sectorraden en de VNG verschillende thema's betreffende de onderwijshuisvesting en doet nader onderzoek naar de wenselijkheid en implicaties van verschillende maatregelen. Waar mogelijk en wenselijk zal de regering eind 2016, in samenspraak met de genoemde partijen, de maatregelen vaststellen en beginnen met de uitvoering ervan. De genoemde thema's betreffen overigens in grote mate niet alleen nieuwe scholen, maar ook bestaande scholen. Voorbeelden van de thema's die besproken worden zijn renovatie, meerjarige integrale huisvestingsplannen, het investeringsverbod, de maatstaven in het gemeentefonds, lokale ondersteuning, leegstand en de modelverordening.

Als gevolg van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de procedure voor het starten van een nieuwe school zal de procedure waarmee onderwijshuisvesting tot stand komt eveneens wijzigingen ondergaan. Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven, wordt met dit wetsvoorstel het proces voor de start van een nieuwe school gewijzigd. Aangezien de verantwoordelijkheid van gemeenten om scholen van huisvesting te voorzien, aanvangt op het moment dat de bekostiging aanvangt, zal het proces voorafgaand aan het voorzien in onderwijshuisvesting ook wijzigen.

Ook de rol van de gemeenten in dit proces wijzigt. Op dit moment heeft de gemeente een rol in het opstellen van een plan van scholen (po) en het afgeven van een huisvestingsverklaring (vo). Beide rollen vervallen met dit wetsvoorstel. Vanaf het moment dat de gemeente in kennis wordt gesteld van het initiatief, zijn er ten minste negentien maanden om in de huisvesting te voorzien. Deze termijn stelt de beide partijen in staat zo vroeg mogelijk het gesprek met elkaar aan te gaan over de gewenste huisvesting. Gerekend vanaf het moment van het besluit tot bekostiging, gaat het om één jaar. 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.

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. 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 bo 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 bo de wens om te kunnen starten met een beperkt aantal leerjaren. In het vo bestaat deze mogelijkheid al. In het vo speelt wel een ander probleem. Zodra een school voor vo 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 vo hebben scholen daarvoor al de cursusduur de tijd (als de school geleidelijk aan alle leerjaren aanbiedt). In het bo 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 deze 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 bo en vo gelijk getrokken en wordt tegemoet gekomen aan een zorg van nieuwe basisscholen.

Met dit wetsvoorstel krijgen basisscholen vier jaar de tijd om alle leerjaren aan te bieden. In die schooljaren zal de inspectie niet handhaven op de volledigheid van de school, zolang alle leerlingen op de school wel een ononderbroken leerlijn aangeboden krijgen en in beginsel binnen een tijdvak van acht aaneensluitende schooljaren de school kunnen doorlopen. Scholen voor vo krijgen met dit wetsvoorstel de cursusduur de tijd om alle leerjaren aan te bieden, dus vier tot zes jaar. 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.

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 schaarse onderwijsmiddelen is het niet wenselijk om deze scholen te lang te blijven bekostigen. Daarom is het wenselijk om ook halverwege de cursusduur een peilmoment in te bouwen waarbij de minister beoordeelt of een school voldoende groeit om aan het einde van de cursusduur de minimumnorm te kunnen halen. Voor het

bo stelt DUO na 1 oktober van het derde jaar en voor het vo na 1 oktober van het tweede jaar voor het eerst vast 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 bo wordt in het vierde jaar beoordeeld of de school voldoet aan minimaal de helft van de minimumnorm. In het vo wordt in het derde jaar beoordeeld of de school drie vierde, drie vijfde of drie zesde van het benodigde aantal leerlingen heeft voor respectievelijk vbo, mavo, havo en vwo. In het geval van een scholengemeenschap wordt er net als nu 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 peilmoment (vierde jaar bo, derde jaar vo) of aan het einde van de cursusduur te weinig leerlingen heeft.

De WPO en WVO kennen allebei stichtingsnormen en opheffingsnormen, maar in beide sectoren worden deze temen anders toegepast. In beide sectoren moet voor de start van de school worden aangetoond dat de school voldoet aan de stichtingsnorm. In het bo moet een nieuwe basisschool ook in de praktijk toegroeien naar de stichtingsnorm. In het vo 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 bo dus om toegroeien naar de stichtingsnorm en in het vo naar de opheffingsnorm.

Nu geen aanpassing stichtingsnormen mede vanwege samenhang vereenvoudiging bekostiging

Het ministerie van OCW ontwikkelt in samenwerking met de VO-raad en het veld aan een nieuwe, vereenvoudigde bekostigingssystematiek in het vo. Hiermee wordt een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer gevolgd en wordt invulling gegeven aan de afspraken die hierover in het Sectorakkoord VO 2014 – 2017 zijn gemaakt.³⁹ Eind 2015 is de Tweede Kamer geïnformeerd over deze nieuwe systematiek, die eenvoudiger en transparanter is, beter aansluit op de onderwijspraktijk en rekening houdt met reële kosten. In het bo wordt een vergelijkbare mate van vereenvoudiging nagestreefd.

De aanpassingen in de bekostigingssystematiek maken het voor de rijksoverheid financieel mogelijk om de stichtingsnormen in het funderend onderwijs te verlagen dan wel af te schaffen. Het doel is om te gaan werken met één leerlingennorm, waarin de stichtings- en opheffingsnorm worden samengevoegd. De uiteindelijke hoogte van deze leerlingennorm kan echter pas worden bepaald nadat de vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek is afgerond. In verband met de huidige vaste voeten, is het nu financieel nog niet mogelijk om een leerlingennorm in te voeren omdat dat een te groot beslag zou leggen op de onderwijsbegroting.

Daarnaast onderschrijft de regering de opmerkingen van de Onderwijsraad dat het op dit moment nog niet verlagen van de stichtingsnormen ook de mogelijkheid vergroot om de gevolgen van de wijziging in de stichtingssystematiek goed in kaart te brengen.

8.2. Toezicht op de onderwijskwaliteit van een nieuwe school

⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 495, nr. 57.

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 toezichtkaders, waarin op basis van de risicoanalyse en de specifieke situatie maatwerk wordt geboden.

Aangepaste informatieverlevering na besluit tot bekostiging en vóór de start

De aanvraag dient als input voor het risicogerichte toezicht. Onder deze aanvraag vallen ook de eisen waarover op grond van artikel 11a, eerste lid, onder a en b, van de WOT zo spoedig mogelijk nadat beschikking is verleend en voor de feitelijke start van de school informatie aangeleverd moet worden (de bekwaamheid van degenen die onderwijs geven en de inrichting van de onderwijstijd). Omdat deze eisen voor het bo en het vo 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 de initiatiefnemers uitnodigt voor een gesprek. Dit gesprek kan alleen informatie opleveren voor het reguliere risicogerichte toezicht van de inspectie. Immers, het besluit tot bekostiging is dan al genomen.

Eerste jaar na de start en het vervolgtoezicht

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 bevoegdheid van de leraren, de invulling van de onderwijstijd en het schoolplan. 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 Onderwijsraadsadvies Voorkomen draaideurconstructies.⁴⁰ Deze gegevens worden gecombineerd met de reeds bekende informatie, uit het startdocument (en een eventueel gesprek), om een risicoanalyse te kunnen maken. Het verschil ten opzichte van de huidige situatie is dat de gegevens van het startdocument en de resultaten uit het gesprek met de inspectie 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 toezichtkader. 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

⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 495, nr. 57.

'zeer zwak' wettelijk verankerd. Ook een startende kwalitatief slechte school die nog geen volledige leerresultaten heeft, kan van het predicaat 'zeer zwak' worden voorzien (op basis van het niet naleven van minimaal twee relevante deugdelijkheidseisen). De genoemde wet maakt het echter nog 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 tekort schiet, 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 2 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 relevante deugdelijkheidseisen 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 beneden peil te noemen is. 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 (bo) en splitsing (vo)

De verzelfstandiging van een nevenvestiging of dislocatie in het bo 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 al leerlingen aanwezig op de school en dat is een betrouwbaardere indicator voor de belangstelling dan ouderverklaringen of marktonderzoek. 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 ook tien 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 vo kent een vergelijkbare procedure die op dezelfde manier wordt aangepast als voor verzelfstandiging in het po. 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 splitst 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 bo nodig zijn voor het verzelfstandigen van een onderwijslocatie en in het vo nodig zijn voor het splitsen van een school worden in nadere regelgeving als volgt vastgelegd.

	bo	vo
Op moment van aanvraag	<ul style="list-style-type: none"> - Te verzelfstandigen locatie (inclusief eventuele bijbehorende locaties) voldoet aan de stichtingsnorm - Hoofdvestiging (inclusief eventuele bijbehorende locaties) voldoet aan de opheffingsnorm 	<ul style="list-style-type: none"> - Totaal van de onderwijsvestigingen voldoet aan twee maal de stichtingsnorm
In het tiende jaar na de aanvraag	<ul style="list-style-type: none"> - Te verzelfstandigen locatie (inclusief eventuele bijbehorende locaties) voldoet aan de stichtingsnorm - Hoofdvestiging (inclusief eventuele bijbehorende locaties) voldoet aan de opheffingsnorm 	<ul style="list-style-type: none"> - Te verzelfstandigen gesplitste school of verzelfstandigde vestiging voldoet aan de stichtingsnorm - Totaal van hoofdvestigingen en eventuele nevenvestiging(en) van overgebleven school voldoet aan de opheffingsnorm

9.2. Starten van een nevenvestiging in het vo

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

In een RPO kunnen vo-scholen nu gezamenlijk besluiten over het starten van een nieuwe permanente nevenvestiging. Als er sprake is van ten minste twintig procent overlap in het voedingsgebied tussen de hoofdvestiging en de beoogde permanente nevenvestiging, en alle besturen binnen het RPO het ermee eens zijn dat er een nieuwe permanente nevenvestiging mag starten, dan verleent de minister hieraan goedkeuring.

In verband met de huisvesting is er alleen sprake van op overeenstemming gericht overleg met de gemeente. Voor een nieuwe permanente nevenvestiging geldt bovendien nu geen stichtingsnorm. Dit terwijl de bestaande school met een permanente nevenvestiging het voedingsgebied aanzienlijk kan uitbreiden, aangezien de aanvrager kan volstaan met twintig procent overlap in het voedingsgebied. Hiermee wordt ruimte voor nieuwe scholen ingenomen. 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. Omdat de huidige procedure voor het starten van een permanente nevenvestiging in het vo bestaande scholen voordelen biedt boven nieuwe initiatieven, wordt voorgesteld om het starten van een permanente 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 permanente 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 6.1, Het bestuur kan hiervoor gebruik maken van het bestaande schoolplan van de school die de permanente 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. De school 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 gericht zijn op de verbetering van de onderwijskwaliteit en niet op uitbreiding.

Ten aanzien van de belangstellingsmeting voor een nieuwe permanente nevenvestiging houdt de regering er rekening mee dat de permanente nevenvestiging een andere status heeft dan een school. De permanente nevenvestiging maakt immers onderdeel uit van de school (als bekostigingseenheid) en krijgt bijvoorbeeld geen startbekostiging. Bovendien biedt een permanente nevenvestiging in beginsel alleen de onderbouw van de betreffende schoolsoort of schoolsoorten aan. Voor uitbreiding van een permanente nevenvestiging met afsluitend onderwijs blijft in de nieuwe systematiek het RPO nodig. Die verschillen tussen een hoofdvesting en een permanente nevenvestiging blijven bestaan en rechtvaardigen een aangepaste procedure ten aanzien van de belangstellingsmeting. Bij de aanvraag voor een nieuwe permanente nevenvestiging moet worden aangetoond dat de nevenvestiging de helft – voor het havo drie vijfde – van de stichtingsnorm behaalt. Dit past in de systematiek van de stichtingsnormen in het vo, waarbij de norm voor een schoolsoort in een scholengemeenschap ook lager is, namelijk drie vierde van de norm voor een categorale school. Passend hierbij stelt de regering de stichtingsnorm voor een permanente 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 benaderd in het voedingsgebied tussen een beoogde nieuwe permanente nevenvestiging en een nieuwe school.

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

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 openbare onderwijs, zoals toegelicht in paragraaf 4.3, 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 op basis 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 (ook na 10 jaar), dan is de gemeente verplicht om een aanvraag in te dienen die inhoudelijk van goede kwaliteit is. Nieuw met dit wetsvoorstel is dat een aanvraag voor een nieuwe school aan kwaliteitseisen 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 vo - 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 paragrafen is uiteengezet hoe wordt omgegaan met de start van scholen als richting geen rol meer speelt bij het besluit tot bekostiging. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke plaatsen in de wetgeving het begrip richting nog meer voorkomt en op welke wijze dit wetsvoorstel daar iets aan zal veranderen.

Er is een aantal plaatsen in de wet waarin de letterlijke teksten van de wet niet zullen wijzigen, maar de interpretatie die aan de artikelen gegeven wordt wel wijzigt, gezien het in dit wetsvoorstel gehanteerde open richtingbegrip. Daarbij gaat het om het inspectietoezicht met inachtneming van de vrijheid van onderwijs (artikel 4 van de WOT), 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 deze plaatsen zal richting op de in deze memorie van toelichting aangegeven open manier worden geïnterpreteerd, dus met inbegrip van pedagogische richtingen.

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 personeel en leerlingen te selecteren op basis van de grondslag van de school (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). In deze gevallen is sprake van een beperking tot godsdienst of levensovertuiging, en vallen pedagogische overtuigingen niet onder deze artikelen.

Voor het denominatief leerlingenvervoer ligt het overigens in de rede dat met een andere interpretatie van het richtingbegrip ook wordt gekeken naar een andere inrichting van het leerlingenvervoer. Eerder is al aangegeven dat het de vraag is of de overheid in de huidige tijd nog wel een rol moet spelen in het leerlingenvervoer op basis van geloofsovertuiging.⁴¹ Als de overheid een rol blijft houden, is het de vraag of de huidige regeling niet versoepeld moet worden, bijvoorbeeld via een koppeling tussen afstand en het vragen van een hogere eigen bijdrage. Tegelijkertijd is aangegeven dat de leerlingending zodanige gevolgen kan hebben voor het onderwijsaanbod dat het verstandig is om de gevolgen hiervan eerst af te wachten voordat een nieuwe vervoersregeling wordt overwogen. Met dit wetsvoorstel blijft het denominatieve leerlingenvervoer daarom nog bestaan. Dit vervoer is alleen voor scholen op basis van een geloofsovertuiging of levensbeschouwing en niet voor scholen op basis van een andersoortige grondslag. Dit zal de regering monitoren.

Hierna wordt ingegaan op de wetsartikelen die als gevolg van het open geïnterpreteerde richtingbegrip wel zullen wijzigen.

Substituut-kerndoelen

Het huidige artikel 9, tiende lid, van de WPO biedt de mogelijkheid aan het bevoegd gezag van een bijzondere school om eigen kerndoelen vast te stellen, wanneer dit bevoegd gezag dringend bedenkingen heeft tegen de krachtens het vijfde en zesde lid vastgestelde kerndoelen.

Met dit wetsvoorstel zal de mogelijkheid om in het bo eigen kerndoelen vast te stellen, komen te vervallen. Door de voorgestelde wetswijzigingen is het niet langer houdbaar om alle bijzondere scholen de mogelijkheid te bieden om eigen kerndoelen vast te stellen wanneer er dringende bedenkingen zijn tegen de kerndoelen die bij algemene maatregel van bestuur zijn vastgesteld. Met het NCOR is de regering het eens dat er inhoudelijke problemen kunnen optreden als de inspectie voor de taak wordt gesteld om te beoordelen of een school van een nieuwe pedagogische richting eigen kerndoelen voorstelt die daadwerkelijk gelijkwaardig zijn aan de wettelijke kerndoelen. Hoewel de Onderwijsraad aanbeveelt om deze mogelijkheid in stand te houden, volgt de regering dit advies niet.⁴²

⁴¹ *Kamerstukken II 2012/13, 33400 VIII, nr. 164.*

⁴² *Onderwijsraad, Nieuwe Scholen, Den Haag: 2016.*

In het vo is de mogelijkheid om eigen kerndoelen vast te stellen komen te vervallen per 1 augustus 2006.⁴³ In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel werd aangegeven dat behoud van de mogelijkheid om eigen kerndoelen vast te stellen niet nodig was. "De kerndoelen zijn dusdanig globaal geformuleerd dat uitwerking op alle niveaus en volgens elke signatuur mogelijk is. (...) De nieuwvast te stellen kerndoelen zijn veel globaler dan de kerndoelen in het Besluit kerndoelen en adviesrentabel basisvorming 1998-2003. Bevoegde gezagsorganen moeten deze kerndoelen als uitgangspunt nemen bij het inrichten van het onderwijsprogramma. Zij moeten daarbij rekening houden met de verschillen tussen leerlingen."⁴⁴

In 2006 is het Besluit vernieuwde kerndoelen WPO in werking getreden. Deze kerndoelen zijn een herziening van de kerndoelen van 1998. In de nota van toelichting bij dat besluit geeft de regering de reden aan voor deze herziening. "De veranderende maatschappij vraagt om herziening van de kerndoelen van 1998. Maatschappelijke overwegingen hebben ertoe geleid dat burgerschap, techniek en cultuureducatie een belangrijke plaats innemen in de herziene kerndoelen. De inspectie van het onderwijs heeft bovendien in haar Onderwijsverslag 2000 aangegeven dat de kerndoelen van 1998 scholen weinig houvast bieden bij de inrichting van het onderwijsprogramma. De kerndoelen van 1998 bieden scholen onvoldoende ruimte om recht te doen aan verschillen tussen leerlingen. Evenmin bieden die kerndoelen scholen de kans om zich naar de inhoud van het programma nadrukkelijk te profileren ten opzichte van andere scholen. Met de herziening van de kerndoelen van 1998 beoogt ondergetekende meer ruimte te geven aan scholen, opdat ze meer vorm en inhoud geven aan een eigen onderwijsprogramma. Deze ruimte sluit aan bij de steeds verdergaande professionalisering van scholen voor bo. De ruimte wordt gecreëerd door, over het geheel genomen, minder kerndoelen te formuleren en de kerndoelen waar mogelijk globaler te formuleren."⁴⁵

De reden om destijds de WVO te wijzigen is nu ook van toepassing op de regeling in de WPO, namelijk dat de geboden mogelijkheid overbodig is. In het vo is in 2006 bij de vernieuwing van de kerndoelen de mogelijkheid om eigen kerndoelen vast te stellen komen te vervallen. In het bo is die mogelijkheid in 2006 bij het vaststellen van de vernieuwde kerndoelen WPO niet komen te vervallen. In het vo maakte de herziening van de kerndoelen voor de onderbouw van het vo onderdeel uit van een meer ingrijpende verandering. De maatregelen die voor deze verandering nodig waren, werden in een apart wetsvoorstel opgenomen.

Sinds 2006 is er geen enkel bevoegd gezag in het bo geweest dat gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om eigen kerndoelen vast te stellen.

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

⁴³ Wet van 29 mei 2006 tot wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs inzake vervanging van de basisvorming door een nieuwe regeling voor de onderbouw (regeling onderbouw VO) (Stb. 2006, 281).

⁴⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 323, nr. 3.

⁴⁵ *Stb.* 2005, 551, p. 12.

het bevoegd gezag eenmalig op basis van welke richting de aansluiting bij het samenwerkingsverband plaatsvindt.

Nu het begrip richting vervalt voor de aanspraak op bekostiging, vervalt dit ook voor de aanspraak op bekostiging van een samenwerkingsverband. Dit wetsvoorstel regelt daarom dat het niet langer mogelijk is om een samenwerkingsverband op te richten op basis van richting. Het is niet opportuun om na een korte periode na de invoering van de mogelijkheid om een landelijk samenwerkingsverband op te richten, de opgerichte samenwerkingsverbanden alweer op te heffen. 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 de bevoegde gezagsorganen in het samenwerkingsverband van mening zijn dat een nieuwe school van diezelfde richting is, zal deze zich ook kunnen aansluiten bij het desbetreffende samenwerkingsverband. De nieuwe school van diezelfde richting is niet verplicht om zich bij dit samenwerkingsverband aan te sluiten en kan zich ook bij een regionaal samenwerkingsverband aansluiten. De eis dat het landelijk samenwerkingsverband ook in de toekomst alle in Nederland gelegen en tot dezelfde richting behorende scholen omvat, zal komen te vervallen, omdat het richtingbegrip immers zal worden geschrapt en door de overheid niet langer te controleren is of aan de eis voldaan wordt.

Fusietoets

Op dit moment worden fusies niet tot stand gebracht dan nadat daarvoor goedkeuring is verleend door de minister. 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.

Voorgesteld wordt om niet langer te toetsen op de variatie in het opzicht van richting en pedagogisch-didactische aanpak, omdat dergelijke informatie niet langer relevant is voor de bekostiging. De verwachting is dat de variatie in richtingen, pedagogisch-didactische concepten en andere (onderwijskundige) concepten zal toenemen door ook anderen de mogelijkheid te geven om een school te starten. Op dit moment ligt door jurisprudentie vast wat een erkende richting is. Het enige criterium voor het starten van een bijzondere school is richting. Dus elke bijzondere school heeft een erkende richting, maar dat zal straks niet meer het geval zijn. Er zullen in de toekomst bijzondere scholen gestart worden met concepten die niet voldoen aan het huidige criterium van richting of pedagogisch-didactisch concept. 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 po en vo 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 vo in de wet staan, omdat dit relevant blijft voor de minister. Een fusievoornemen kan immers consequenties hebben voor het aanbod van schoolsoorten binnen de regio.

Bepalingen met betrekking tot 'van kleur verschieten' en uitbreiden met een richting

Voor de aanspraak op bekostiging bij de start van een school speelt richting niet langer een rol. Uitbreiden met een richting of veranderen van een richting (van kleur verschieten) is dan ook niet langer relevant voor de bekostiging. Om die reden vervalt in artikel 84 van de WPO de regel met betrekking tot het uitbreiden met of wijzigen van een richting en de daarbij behorende voorwaarden voor bekostiging. Dat is in de nieuwe systematiek namelijk niet meer nodig. Een school kan zonder voorwaarden uitbreiden met een richting of de richting wijzigen en hoeft dat niet meer te melden aan de minister. In artikel 84 van de WPO worden ook de mogelijkheden voor omzetting beperkt tot omzetting van een openbare school in een bijzondere school en andersom. 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. Dat is eveneens in de nieuwe systematiek niet meer nodig. Een school kan dit zonder voorwaarden doen.

Nevenvestiging moet dezelfde richting hebben als de hoofdvestiging

In artikel 85 van de WPO staan de voorwaarden voor bekostiging van een nevenvestiging in het po. Een van de voorwaarden is dat de nevenvestiging onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip van ingang van de bekostiging als nevenvestiging, als een zelfstandige school *van de desbetreffende richting* of als zelfstandige openbare school werd bekostigd. Uit de wetsgeschiedenis van desbetreffende artikel blijkt dat als bij een fusie een nevenvestiging wordt gevormd, deze nevenvestiging voorafgaand aan de fusie dezelfde richting moet hebben als de school waarmee wordt gefuseerd. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om helemaal geen regels meer te stellen aan de richting van de nevenvestiging. Als richtingen van scholen niet langer relevant zijn voor de bekostiging van scholen, dan is het ook niet langer relevant voor de bekostiging van nevenvestigingen.

In het vo bestaan andere regels voor nevenvestigingen dan in het po. Daarom is het niet noodzakelijk om de WVO op dit punt aan te passen.

Laatste school of 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.

Met dit wetsvoorstel speelt richting niet langer een rol voor de aanspraak op bekostiging. Het ligt voor de hand dat richting bij een afnemend aantal leerlingen op scholen en nevenvestigingen evenmin een onderscheidend criterium zou moeten zijn. Alleen het voldoen aan de opheffingsnorm is nog relevant voor de vraag of de school recht heeft op bekostiging.

Het advies van het NCOR ziet ook op de juridische mogelijkheden van het schrappen van richting als positieve bekostigingsfactor: "Artikel 23 lid 7 Gw bepaalt bijvoorbeeld dat het openbaar en bijzonder onderwijs in principe naar dezelfde maatstaf moeten worden bekostigd. Alleen als de garantiefunctie van het openbaar onderwijs een verschillende behandeling van openbaar en bijzonder onderwijs rechtvaardigt, staat artikel 23 Gw een uitzondering op dit uitgangspunt toe. Daarnaast draagt de overheid op grond van artikel 23 Gw een verantwoordelijkheid voor de pluriformiteit van het onderwijsbestel. Die verantwoordelijkheid brengt met zich dat het bekostigingsstelsel zodanig zal moeten zijn ingericht dat ten minste de minimale pluriformiteit van openbaar en bijzonder onderwijs voldoende geborgd is. Die verantwoordelijkheid leidt ertoe dat de stichtingsnormen niet zo hoog mogen zijn dat het onmogelijk wordt een bijzondere school te stichten. Tegelijkertijd gaat ook die verantwoordelijkheid weer niet zover dat daaruit moet worden geconcludeerd dat er voor de overheid een plicht bestaat om de laatste school van een richting te bekostigen. Het voorgaande leidt dan ook tot de conclusie dat het schrappen van de uitzondering voor de laatste school van de richting niet in strijd is met artikel 23 Grondwet." ⁴⁶

In dit wetsvoorstel wordt dan ook voorgesteld de uitzondering voor bijzondere scholen te laten vervallen om onder de opheffingsnorm toch bekostigd te worden wanneer de school of nevenvestiging een laatste school of nevenvestiging van die richting is binnen een bepaalde afstand. De scholen die in één van de drie jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet gebruik hebben gemaakt van één van de uitzonderingen, blijven bekostigd mits zij aan het leerlingenaantal van de desbetreffende uitzonderingsgrond blijven voldoen. Natuurlijk moeten zij dan ook voldoende onderwijskwaliteit leveren. De verwachting is dat de stichtings- en opheffingsnormen verlaagd zullen worden na het aanpassen van de bekostigingssystematiek (zie paragraaf 8.1. voor nadere uitleg). Mogelijk wordt na het aanpassen van deze normen dit overgangsartikel opnieuw bezien.

De uitzonderingsmogelijkheid voor openbare scholen blijft wel bestaan. De Grondwet verplicht de overheid namelijk om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs. Ook blijft de mogelijkheid bestaan dat de laatste nevenvestiging binnen twee kilometer in stand wordt gehouden, ook als dit een bijzondere school is. Hiermee wordt gewaarborgd dat er altijd onderwijs is nabij huis.

Als extra waarborg voor het bieden van voldoende onderwijs wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld om in het bo de mogelijkheid te bieden om een school op verzoek van het schoolbestuur in stand te houden ondanks een te laag aantal leerlingen. In het vo bestaat al een mogelijkheid om een school op verzoek van het bevoegd gezag in stand te houden ook al is het aantal leerlingen minder dan de opheffingsnorm (artikel 108 WVO). Dit wordt uitsluitend toegepast in uitzonderlijke gevallen, zoals het in stand houden van de laatste school op een eiland. Deze mogelijkheid wordt op analoge wijze ingevoerd in het bo. Voor beide sectoren geldt dit ook ten aanzien van de beoordeling of een nieuwe school in de eerste jaren voldoende groeit.

⁴⁶ NCOR, Laemers, Philipsen, Zoontjens. *Het concept-wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' in het licht van artikel 23 Grondwet*. Amsterdam/Rotterdam/Tilburg: 2016, p. 15-16.

Communicatie over richting in het vo

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.

Experimenten mogen scholen in 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 op de scholen in het voedingsgebied. De minister zal dus niet beslissen tot bekostiging van een experiment wanneer redelijkerwijs te verwachten is dat daardoor 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 meer 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 er per saldo meer scholen zullen zijn als gevolg van dit wetsvoorstel. Bovendien zal er gemonitord worden of het wetsvoorstel ertoe leidt dat er meer scholen gesloten moeten worden en of deze scholen bestaande of nieuwe scholen zijn. Tevens zal bekeken worden of het wetsvoorstel leidt tot verschuiving in leerlingaantallen en wat de eventuele financiële gevolgen daarvan zijn voor bestaande scholen.

Ook zal worden gemonitord of het wetsvoorstel leidt tot (meer) segregatie. Wanneer meer ruimte wordt gecreëerd voor de start van nieuwe scholen, biedt dit mogelijk meer ruimte voor scholen voor een specifiek doelgroep.⁴⁷ 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 leerlingenpopulatie 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.

Voorkomen moet worden dat scholen openen die niet levensvatbaar blijken te zijn, bijvoorbeeld vanwege leerlingendaling in het voedingsgebied. Daarom zal het verloop van leerlingendaling gemonitord worden. Specifiek worden de gevolgen van

⁴⁷ SEO / Oberon: Meer ruimte voor nieuwe scholen? Analyse van het gekozen beleidsscenario (Imandt, Bisschop en Klein), p. 20-21

leerlingendaling op het onderwijsaanbod gemonitord. De demografische ontwikkeling van het aantal leerlingen in het voedingsgebied van een nieuwe school zal worden meegewogen in de belangstellingsmeting, zodat initiatiefnemers hogere belangstelling moeten aantonen om een nieuwe school te kunnen starten in gebieden met leerlingendaling. Verder worden de consequenties van de gewijzigde startprocedure voor de uitgaven van het gemeentefonds gemonitord, waaronder de uitgaven voor het leerlingenvervoer. Met een veranderende interpretatie van het richtingbegrip, is het de vraag of de huidige regeling voor het leerlingenvervoer niet versoerd moet worden. Het leerlingenvervoer hangt echter ook samen met het onderwijsaanbod en dit aanbod kan – juist in tijden van leerlingendaling – onderhevig zijn aan veranderingen. Mogelijk dat op basis van de gevolgen van leerlingendaling de regeling voor het leerlingenvervoer in stand gehouden kan worden of moet worden uitgebreid.

Tevens zal er gemonitord worden in hoeverre gemeentes erin slagen om scholen tijdig adequate onderwijshuisvesting te bieden.

12. Toepassing van het wetsvoorstel in Caribisch Nederland

Ook Caribisch Nederland kent een stelsel van openbaar en bijzonder onderwijs met scholen van verschillende richtingen. Het uitgangspunt bij de onderwijswetgeving in Caribisch Nederland is dat deze niet onnodig uiteen loopt met de wetgeving in Europees Nederland.⁴⁸ Daarom stelt de regering voor om de wetgeving ook voor Caribisch Nederland aan te passen. Uiteraard wordt er 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.⁴⁹

Voorgesteld wordt dat ook in Caribisch Nederland de bekostiging van nieuwe scholen niet langer afhankelijk zal zijn van de richting van de school. De nieuwe aanvraagprocedure voor het starten van een nieuwe school zal ook in Caribisch Nederland gelden. Er zal dus aangetoond moeten worden dat er belangstelling is voor de school en een beschrijving worden gegeven van hoe de school goede kwaliteit zal gaan leveren. Ook moet er een melding zijn gedaan bij het bestuurscollege van het openbaar lichaam en de andere bestaande schoolbesturen in het voedingsgebied over het voornemen om een nieuwe school te starten. Niet alle artikelen waarnaar verwezen wordt in het voorgestelde artikel 72 van de WPO BES en artikel 119 WVO BES zijn al in werking getreden. De elementen van de aanvraag die betrekking hebben op artikelen die nog niet in werking zijn getreden, gaan pas gelden als die artikelen in werking treden. Op deze manier zal de aanvraag voor het bekostigen van een nieuwe school steeds meer eisen gaan omvatten. De regering acht dit meer gewenst dan het uitstellen van de nieuwe aanvraagprocedure tot het laatste artikel waarnaar verwezen wordt in werking is getreden. Het is namelijk nog niet bekend wanneer dat het geval zal zijn.

Dit wetsvoorstel zal overigens naar verwachting weinig 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 vo. 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

⁴⁸ *Kamerstukken I 2011/12 33000 VII*, nr. C, p.2.

⁴⁹ *Kamerstukken I 2011/12, 33000 VII*, nr. C, p.2.

aan de stichtingsnormen en doelmatigheidseisen zoals die op dit moment gelden. 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 Puttschool BES. Een aanvraag voor een nieuwe vo-school op een van deze eilanden kan vergezeld gaan van een aanvraag voor een dergelijke uitzondering.

13. Relatie met andere wet- en regelgeving

Dit hoofdstuk schetst hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot andere wetsvoorstellen die op dit moment ook wijzigingen aanbrengen in dezelfde wetsartikelen. Ook wordt aangegeven welke lagere regelgeving er voortvloeit uit de voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel.

Vereenvoudiging bekostiging en modernisering Wet voortgezet onderwijs (WVO)

Met het wetsvoorstel vereenvoudiging bekostiging en modernisering WVO beoogt de regering de WVO leesbaarder en toegankelijker te maken.⁵⁰ Hoofdstuk 4 van de gemoderniseerde WVO bevat de bepalingen over de voorzieningenplanning in het vo. Deze bepalingen worden alleen technisch gemoderniseerd en zullen een andere indeling krijgen.

Voorzieningenplanning vo

Het wetsvoorstel modernisering voorzieningenplanning vo bevat aanpassingen om de WVO te verbeteren op de punten die naar voren zijn gekomen uit de evaluatie van de Wet voorzieningenplanning vo.⁵¹ Het wijzigt andere elementen van de voorzieningenplanning dan onderhavig wetsvoorstel zal doen, en alleen voor het vo. De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel voorzieningenplanning vo is 1 augustus 2017.

Vereenvoudiging samenwerkingschool

Het wetsvoorstel "Samen sterker door vereenvoudiging samenwerkingschool"⁵² hangt samen met onderhavig wetsvoorstel in die zin dat het eveneens tot doel heeft om het scholenaanbod in het bo en het vo aan te laten sluiten bij de wensen van ouders en leerlingen.⁵³ Door de vorming van samenwerkingscholen eenvoudiger te maken, wordt het mogelijk dat in bijvoorbeeld gebieden met leerlingendaling één onderwijsvoorziening ontstaat met daarin zowel bijzonder als openbaar onderwijs en daarmee aansluit bij de wensen van de diverse ouders. De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel vereenvoudiging samenwerkingschool is 1 augustus 2017.

Toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs

⁵⁰ <https://www.intemetconsultatie.nl/moderniseringwvo>

⁵¹ <https://www.intemetconsultatie.nl/voorzieningenplanningvo>

⁵² Kamerstukken II 2015/16, 34 512, nr. 2

⁵³ <https://www.intemetconsultatie.nl/samenwerkingschool>

Een van de onderdelen van het wetsvoorstel toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs is de verruiming van de mogelijkheden om in het (speciaal) basisonderwijs een school van richting te laten veranderen. Het onderhavige wetsvoorstel schrapte de rol van richting in het bekostigen van een school en maakt dit specifieke onderdeel van het wetsvoorstel toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs daarmee overbodig. Een ander belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel toekomstbestendig onderwijsaanbod is de verplichting om regionale gebiedsplannen op te stellen waarin alle onderwijspartijen in de regio samenwerken aan een toekomstbestendig onderwijsaanbod dat rekening houdt met de demografische ontwikkelingen. Een nieuwe school is verplicht hieraan mee te doen zodra de school start. Binnen dit wetsvoorstel is een nieuwe school verplicht om, voorafgaand aan de aanvraagprocedure, het voornemen om een school te starten te melden bij de andere onderwijspartijen in het voedingsgebied van de school. Dit stimuleert alle partijen om al in een vroegtijdig stadium samen te werken aan het regionale gebiedsplan, al is dit voor de nieuwe school dan nog niet verplicht. De beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel toekomstbestendig onderwijsaanbod is 1 augustus 2017.

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 66 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 het de gemeente, het samenwerkingsverband en aan de scholen en vestigingen binnen het voedingsgebied van de school zijn uitgenodigd voor overleg over het voornemen van de bekostigingsaanvraag. Ook zal de aanvraag een beschrijving bevatten van een aantal kwaliteitselementen, zoals het kwaliteitsbeleid en een meerjarenbegroting. Bij ministeriële regeling zal het voorgaande nader worden uitgewerkt en zal het aanvraagformulier worden vastgesteld.

14 Consultatie van onderwijspartijen

14.1 Consultatie tijdens de uitwerking van het wetsvoorstel

Bij de voorbereidingen voor dit wetsvoorstel is een groot aantal onderwijspartijen betrokken geweest. Ter voorbereiding op de eerdere uitwerkingsbrief is overleg gevoerd met de PO-Raad, VO-raad, VNG, G4, profielorganisaties, Algemene Vereniging Scholleiders (AVS) en Ouders & Onderwijs.⁵⁴ 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.

⁵⁴ Kamerstukken II 2014/15, 31 135, nr. 53.

Verder is doorlopend overleg gevoerd met de PO-Raad, VO-raad, VNG en een aantal gemeenten, G4, Laks, AVS, de profielorganisaties, en Ouders & Onderwijs. Zij hebben waardevolle input geleverd op de voorgenomen wijzigingen en bijdragen geleverd aan het uiteindelijke wetsvoorstel. 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 innovatieve onderwijsconcepten de kans geven om zich te bewijzen. Deze input is verwerkt in onderhavig wetsvoorstel.

Bij de nadere uitwerking van de beleidsvoornemens zijn nadrukkelijk praktijkervaringen betrokken. Voor het opstellen van zowel de uitwerkingsbrief als het wetsvoorstel heeft een uitgebreide consultatie plaatsgevonden, met onder andere de PO-Raad, VO-raad, VNG, G4, Laks, de profielorganisaties, de AVS, de LO-Raad en verschillende schoolinitiatieven die het al dan niet gelukt is als bekostigde school te starten.

14.2 Internetconsultatie

De internetconsultatie heeft 220 reacties opgeleverd. Van de respondenten waren ruim 60 procent particulieren. Daarnaast hebben onder andere koepels, gemeenten en scholen gereageerd op de internetconsultatie. Tevens zijn er meerdere regiobijeenkomsten georganiseerd, waarbij het veld in gesprek kon gaan over het wetsvoorstel. Er is waardering uitgesproken voor de mogelijkheid om via de regiobijeenkomsten in gesprek te gaan over het voorstel en 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 voorgesteld. Naar aanleiding van de reacties op de internetconsultatie en de regiobijeenkomsten is deze overgangsbepaling aangepast. De overgangsbepaling bevat nu geen beperking meer op het aantal jaren waarvoor deze geldt, omdat dit met inwerkingtreding van de wet al voor veel onzekerheid zou zorgen bij de school en bij ouders. De verwachting is dat de stichtings- en opheffingsnormen verlaagd zullen worden na het aanpassen van de bekostigingssystematiek (zie paragraaf 8.1. voor nadere uitleg). Mogelijk wordt na het aanpassen van deze normen dit overgangsartikel opnieuw bezien.

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 drukken 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 raden 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 toelichting daarom voorgesteld om te werken met de twee- tot en met vijfjarigen voor een bo-school en tien- tot en met dertienjarigen voor een vo-school. Deze leeftijdscategorieën zullen worden uitgewerkt in een ministeriële regeling.

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.

Angst voor een 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 aantoonbaar 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 belangenverstremming 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 gaat om vervoer op basis van godsdienst of levensbeschouwing, en dus niet op basis van andersoortige gronden.

Termijnen huisvesting

In dit wetsvoorstel neemt de minister voor 1 augustus een besluit tot bekostiging en kan een school van start met ingang van 1 augustus van het daaropvolgende kalenderjaar. Dit biedt de gemeente een jaar de tijd om in huisvesting te voorzien. Meerdere gemeenten geven aan dat dit tot problemen leidt voor hun jaarlijkse vaststelling van de huisvestingsvoorzieningen. Zij stellen voor het besluit van de minister tot bekostiging te vervroegen. De suggestie om dit te vervroegen is begrijpelijk, maar levert problemen op voor de belangstellingsmeting omdat deze dan zodanig vervroegd moet worden dat ouders nog niet bezig zijn met de schoolkeuze.

Vereenvoudigde bekostiging en stichtings- en opheffingsnormen

Zowel uit de internetconsultatie als uit de regiobijeenkomsten kwam het verzoek naar voren om nu al zekerheid te geven over de vereenvoudiging van de bekostiging in het bo en vo en de daaropvolgende verlaging van de stichtings- en opheffingsnormen. 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. Zo zijn deze onderwerpen niet afhankelijk van elkaar en kan een wetsvoorstel over het ene onderwerp worden verheven tot wet ook als een ander wetsvoorstel dat niet wordt.

Permanente nevenvesting in het vo binnen het RPO

Meerdere respondenten uitten hun zorg over het feit dat het wetsvoorstel de mogelijkheid tot het starten van een permanente nevenvesting in het vo binnen het RPO wegneemt. Er is echter niet gekozen het wetsvoorstel aan te passen op dit onderwerp. Op deze manier 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.

15. Advies 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'.⁵⁵ Uitgangspunt van het NCOR advies is dat een open richtingbegrip 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 het onderwijsaanbod ook gebaat is bij innovatie en dynamiek. Uiteraard is het van belang om daarin de juiste balans te vinden. In de toelichting is naar aanleiding van het advies extra aandacht besteed aan deze balans. Daarnaast 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. 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. De regering onderschrijft dit uiteraard.

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.

Ten aanzien van de laatste school van een richting concludeert het NCOR dat het schrappen van de uitzondering van de laatste school van een richting niet in strijd is met artikel 23 Grondwet.⁵⁶ 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 steunt de regering in haar 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 inderdaad in deze zin aangepast en verruimd.⁵⁷ In deze versie van het wetsvoorstel is deze suggestie overgenomen.

⁵⁵ NCOR, Huisman, Laemers, Mentink, Zoontjens (2011) *Vrijheid van stichting*. Rotterdam, Amsterdam, Schoonhoven, Tilburg.

⁵⁶ NCOR, Laemers, Philipsen, Zoontjens, *Het concept-wetsvoorstel 'Meer ruimte voor nieuwe scholen' in het licht van artikel 23 Grondwet*, Amsterdam/Rotterdam/Tilburg: 2016, p. 15-16.

⁵⁷ Het behouden van de uitzonderingsbepaling heeft nu betrekking op alle scholen die in een van de drie jaren voorafgaand aan inwerkingtreding van het wetsvoorstel gebruik maakten van de uitzondering.

Ten aanzien van het afschaffen van de huidige mogelijkheid in het bo om substituu-kerndoelen vast te stellen, stelt het NCOR dat het noodzakelijk is om dit besluit uitgebreider te onderbouwen. Het is volgens het NCOR van belang om na te gaan of de argumentatie die in 2006 gold voor het afschaffen van deze mogelijkheid in het vo ook geldt voor het bo. De tekst van de memorie is op dit punt aangevuld.

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 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 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. 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 6.5. 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 bestofigingssanctie leiden. Volgens het NCOR geeft het door de minister van Veiligheid en Justitie 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. Zoals het wetsvoorstel aangeeft, zullen deze 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 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 zullen dan ook in de ministeriële regeling 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. 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. Ook in de huidige situatie in het vo is de gemeente slechts 'voorzieners in de huisvesting'. Het feit dat de gemeente in het vo nu wel betrokken is bij de aanvraag, leidt zeker niet in alle gevallen tot adequate huisvesting 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 Onderwijsraad en 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 vo zelfs versterkt. Op dit onderwerp wordt in het volgende hoofdstuk naar aanleiding van de adviezen van Onderwijsraad en VNG nader ingegaan.

16. Advies Onderwijsraad en advies VNG

Begin 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 wijst tegelijkertijd op mogelijke toekomstige gevolgen die een andere invulling van het begrip richting heeft voor de grondwettelijk vastgelegde vrijheid van richting. 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 om bij de planning van nieuwe scholen het begrip 'richting' los te laten. Zij vindt dit een goede ontwikkeling die tegemoet komt aan ouders die zich mogelijk niet in de huidige structuur herkennen. 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.

16.1 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 een open 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 poortwachtersfunctie 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. Hij stelt terecht dat de regering kiest voor een ruim of open richtingbegrip, met differentiatie. In algemene zin omvat het begrip richting ook pedagogische visies of didactische concepten. De bescherming die het begrip richting biedt aan godsdienstige en levensbeschouwelijke stromingen, komt echter niet in dezelfde mate toe aan pedagogische visies en didactische concepten. Dit onderscheid is, zoals de raad ook stelt, te verklaren uit de bijzondere positie die godsdienst en levensbeschouwing ook in de Grondwet en in internationale verdragen toekomt. Op onderdelen wordt daarom nog onderscheid op basis van godsdienst of levensbeschouwing gemaakt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanspraak op denominatief leerlingenvervoer die nu wordt gebaseerd op de richting van een school.

Afschaffing 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. Op dit punt onderschrijft de regering de opvatting van de Onderwijsraad niet. Afschaffing van een substitutiemogelijkheid waar in de praktijk geen gebruik van wordt gemaakt, ligt uit oogpunt van deregulering en harmonisatie van wetgeving voor de hand. Op dit punt is ook ingegaan in de reactie op het advies van het NCOR in hoofdstuk 15 van deze memorie.

16.2 Leg onderdelen van de startprocedure beter vast in wetgeving

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 veel 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 met 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 is op dit punt verduidelijkt. Daarnaast is de tekst van de memorie aangevuld op het punt van de bepaling van het voedingsgebied en gelijktijdige aanvragen in eenzelfde gebied. Zoals eerder aangegeven wordt in principe uitgegaan van een vast 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 po niet meer dan vijf km, en in het vo niet meer dan 15 kilometer naar school reist. Indien een initiatiefnemer aannemelijk kan maken dat de school een ander voedingsgebied zal bedienen, bijvoorbeeld omdat leerlingen vanwege een zeer specifiek pedagogisch-didactisch concept bereid zijn verder te reizen voor de school, mag worden afgeweken van dit vaste voedingsgebied. Uitgangspunt is dat tussen het gekozen voedingsgebied en de gewenste plaats van vestiging van de school in zoverre een relatie dient te bestaan, dat aannemelijk moet zijn dat daadwerkelijk en in voldoende mate leerlingen uit het gekozen gebied door de verlangde school zullen worden aangetrokken. Wanneer een verder van de school gelegen gebied slechts enkele belangstellenden telt, is het niet aannemelijk dat uit dit gebied voldoende en duurzaam leerlingen naar de school gaan. De initiatiefnemer kan in dit geval het verder gelegen gebied niet opnemen in het voedingsgebied.

In het geval van ouderverklaringen, wordt de belangstelling aangetoond doormiddel 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 verminderd worden. Bij ministeriële regeling zal worden vastgelegd hoe in dit geval de totale belangstelling naar rato wordt verdeeld over de verschillende initiatieven

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 kwaliteitsstoets: eisen noodzakelijk, relevant, objectief en proportioneel

Ten aanzien van de ex ante kwaliteitsstoets 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 wettelijk 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 echter erg 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 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 de memorie van toelichting (paragraaf 6.3) 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 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 verduidelijkt waar de inspectie naar kijkt in zijn advies (paragraaf 6.3). 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 (paragraaf 6.3) 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 alleen mogelijk op grond van nieuwe informatie aangaande de deugdelijkheidseisen, die bij de totstandkoming van het advies van de inspectie nog niet bekend was.

Stel eisen aan bestuurders van nieuwe scholen

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

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.

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 nieuwinitiatief 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 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. 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 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.

⁵⁹ Onderwijsraad, "Advies voorkomen draaideurconstructie", Den Haag: 2014.

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 incompetente subsidieaanvragers buiten de deur te houden

Geen aanvullende regeling voor nieuwbouwwijken en 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.

16.3 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 staatssecretaris voorziet om ongewenste effecten tegen te gaan. Beiden adviseren om hier in de 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 stichten 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 (nu en over tien jaar) onder ouders en leerlingen. Dat de stichting van een nieuwe school vervolgens effect kan hebben op het bestaande onderwijsaanbod is inherent aan de inhoud van dit wetsvoorstel. 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 stichten van scholen anders vorm te geven zodat het scholenaanbod beter aansluit op de wensen van ouders. De dichtheid van het aantal scholen 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 dekkend 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 2 km 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. Tenslotte blijven bijzondere scholen en nevenvestigingen in het basisonderwijs die in het schooljaar direct voorafgaand aan inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op grond van de bepalingen voor de laatste school van een richting in stand worden gehouden, bekostigd zolang ze aan de voorwaarden voor de huidige

uitzonderingsregeling voldoen. 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 7 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 verzwaaard 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 stichten van scholen zich immers het meest voelen. Ook de VNG vreest dat het stichten 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 6.2 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 de verruiming van de mogelijkheden om een nieuwe school te starten de segregatie kan versterken.⁶⁰ Hij adviseert om in de toelichting hierop in te gaan en op de manier waarop de staatssecretaris dat risico

⁶⁰ SEO / Oberon: Meer ruimte voor nieuwe scholen? Analyse van het gekozen beleidsscenario (Imandt, Bisschop en Klein), p. 20-21

beoogt tegen te gaan. In zijn advies *Artikel 23 in maatschappelijk perspectief* constateerde de Onderwijsraad dat er geen aanwijzingen waren dat onderwijsvrijheid segregatie veroorzaakt. De regering ziet daarom voornamelijk geen aanleiding om aan te nemen dat dit wetsvoorstel daadwerkelijk segregatiebevorderende effecten heeft. Segregatie is immers in de huidige systematiek evenmin te voorkomen. Door middel van monitoring wordt nauwgezet bekeken of het wetsvoorstel al dan niet tot een toename van segregatie leidt. Mocht daar sprake van zijn, dan zullen hierop uiteraard maatregelen worden genomen.

16.4 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 (bo) en het afgeven van een huisvestingsverklaring (vo). 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, want de verantwoordelijkheden blijven ongewijzigd, maar uitsluitend van een vereenvoudiging van het proces. De administratieve handeling van het controleren of de nieuwop 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 negentien maanden om in de huisvesting te voorzien. Gerekend vanaf het moment van het besluit tot bekostiging, gaat het om één jaar. Op verzoek van de initiatiefnemer en 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. Daarom wordt, in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel, gezocht naar manieren om te bevorderen dat nieuwe scholen snel en efficiënt van geschikte huisvesting kunnen worden voorzien. In 2016 zal de regering met de sectorraden en de VNG verschillende thema's betreffende de onderwijshuisvesting (verder) verkennen en, waar mogelijk en wenselijk, voor het eind van het jaar met voorstellen komen. Deze thema's zullen overigens in grote mate niet alleen nieuwe scholen betreffen, maar ook bestaande scholen.

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. In een situatie waarin de stichting van een nieuwe school is gebaseerd op daadwerkelijke belangstelling, zou het onwerkbaar zijn als na indiening van de aanvraag (en dus meting van de belangstelling) een school pas twee en een half jaar later van start kan gaan. Het automatisch verlengen van de procedure met een jaar, 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.

De VNG verwijst verder naar de toelichting, waarin wordt aangegeven dat als gevolg van de in dit wetsvoorstel voorgestelde wijziging van de procedure voor het starten van een nieuwe school, ook de procedure waarmee onderwijshuisvesting tot stand komt wijzigingen ondergaat. Met deze wijzigingen doelt de regering op de al door de VNG genoemde termijnen waarop de gemeente in huisvesting moet voorzien. Aanpassing hiervan zal consequenties hebben voor de gemeentelijke procedures.

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 mee kan brengen, bijvoorbeeld in de vorm van gedeeltelijke leegstand van schoolgebouwen, het overstappen van leerlingen of een groter beroep op voorfinanciering door scholen. Frictiekosten zijn een inherent onderdeel 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 gemeentes 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. De instrumenten om de slagingskans te beoordelen zijn in dit wetsvoorstel echter juist steviger dan in de huidige situatie dankzij de meting van daadwerkelijke belangstelling voor een daadwerkelijke school en de kwaliteitstoets door de inspectie, aangevuld met een prognose op basis van statistische gegevens. 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.

17. 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 po, de Regeling voorzieningenplanning vo 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 bo en splitsing in het vo, sluitend overgangsrecht en correctie van een aantal verwijzingen. De 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.

18. Gegevensbescherming bij ouderverklaringen

Voor de sectoren bo en vo regelt onderhavig wetsvoorstel dat bestaande persoonsgegevens (waaronder het Burgerservicenummer (BSN)) uit de Basisregistratie personen (BRP) door DUO Groningen worden verzameld voor een specifiek doel: het aantonen van de daadwerkelijke belangstelling voor een nieuwe school door middel van ouderverklaringen (zie paragraaf 6.2 voor een nadere uitleg over de ouderverklaring als basis voor de belangstellingsmeting).

Wanneer een ouder als onderdeel van de belangstellingsmeting voor een nieuwe school een ouderverklaring indient via de daarvoor ingerichte site, 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, zodat een ouder niet meerdere verklaringen voor hetzelfde kind kan afgeven.

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

Grondslagen

De verstrekking van het BSN en de daaraan gekoppelde gegevens (zoals hiervoor genoemd) door de ouder aan de minister, geschiedt in het kader van artikel 8, onderdeel e, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Volgens deze bepaling mogen persoonsgegevens 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 weet wat de belangstelling voor een nieuwe school is.

18.1 Privacy impact assessment

Omdat er sprake is van de 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 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.

Bescherming persoonsgegevens

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. Deze richtlijn is uitgewerkt in de Wbp.

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

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 later weer intrekken indien 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 toelichting beschreven worden in de praktijk echter door drie instanties uitgevoerd: DUO Groningen, DUO Zoetermeer en het ministerie in Den Haag. Voor de helderheid is hieronder gespecificeerd wie voor welke stap, bewerking of taak exact aan zet is en wat de verantwoordelijkheden zijn.

DUO Groningen haalt de persoonsgegevens op uit het BRP. Toegang van de verantwoordelijke medewerker bij DUO Groningen tot het portaal waarin deze gegevens worden binnengehaald, wordt met behulp van een token verkregen. De persoonsgegevens worden door DUO Groningen uitsluitend gebruikt om een getal te genereren dat het aantal volledige en unieke ouderverklaringen aangeeft. Daarnaast genereert DUO Groningen een aantal getallen die inzichtelijk maakt hoeveel ouderverklaringen ongeldig waren en aan welke eis zij niet voldeden. 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 welke persoon de gegevens zijn. DUO Zoetermeer werkt dus vervolgens alleen met getallen die niet tot de persoon zijn te herleiden. Alleen dit getal wordt 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 (dus na afronding van eventuele beroep- en bewaarprocedures). De indieners van een ouderverklaring worden via de site bij DUO waarop ouderverklaringen kunnen worden ingediend geïnformeerd over de bewaartermijn.

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 de DUO-vestiging in Groningen. Ambtenaren van de vestiging in Zoetermeer hebben geen toegang tot deze persoonsgegevens. De persoonsgegevens worden door DUO 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.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Het bij of krachtens de wet regelen van het gebruik van bijzondere 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 worden.

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 6.2). De voorgestelde wijze van uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens is aldus te beschouwen als een proportionele maatregel afgewogen tegen de privacybelangen van de persoon. Ingevolge artikel 24 Wbp dient de verwerking van het BSN voorzien te zijn van een grondslag. Onderhavig wetsvoorstel voorziet op basis van artikel 24, tweede lid, van de Wbp, expliciet in zo'n grondslag. Artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer 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 stichten 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 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 6.2 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 waar nog geen eerdere ouderverklaring voor is afgelegd. Bij de uitvoeringstoets op dit wetsvoorstel is expliciet aandacht besteed aan de ouderverklaringen. DUO heeft verschillende mogelijkheden verkend voor het werken met ouderverklaringen. De overige mogelijkheden die DUO heeft verkend zijn:

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 check binnen de Basisregistratie personen.

In elk van deze opties is een check 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 een dit enigszins biedt is dit een voor DUO tijdrovende controle die voor de ouder extra belasting meebrengt.

De ouder wordt immers een extra keer bevestigd. 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 een eerder wetsvoorstel 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.

18.2 Advies Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) is gevraagd op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid, van de Wbp 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 geregeld: 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 Wet bescherming persoonsgegevens raken.

Belangstellingsmeting: ouderverklaringen of marktonderzoek

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 methodes 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 methodes wordt evenveel gewicht toegekend, er zal dus geen hoofdregel zijn.

Verwerking BSN ouder en kind

De AP adviseert om in de memorie van toelichting van dit wetsvoorstel artikel 24 Wbp en eventueel artikel 10 Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb) toe te voegen. In paragraaf 18.1 is artikel 24 Wbp 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.

19. Administratieve lasten

De administratieve lasten, die dit wetsvoorstel met zich meebrengt, zijn onderzocht. 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 oude situatie. Dit komt neer op een lichte afname van de administratieve lasten met in totaal € 33.200 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 veroorzaakten, worden geschrapt. Om het complexe samenspel inzichtelijk te maken wordt hieronder de totale afname van de administratieve lasten uitgesplitst onder de verschillende betrokken partijen.

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 € 44.000 per jaar.

Deze afname is het gevolg van de invoering van een nieuwe belangstellingsmeting. Deze zorgt voor een daling in de administratieve lasten van € 110.000. Dit komt doordat initiatiefnemers naar verwachting vooral gebruik zullen maken van ouderverklaringen om de belangstelling aan te tonen. Deze wijze van belangstelling aantonen is goedkoper en simpeler dan de huidige prognosesystematiek.

Tegelijkertijd zorgt de invoering van kwaliteitswaarborgen voorafgaand aan het besluit over bekostiging tot een verhoging van de administratieve lasten met € 66.000. 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 eventueel 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 deugdelijkheidseisen 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.

Burgers

Van burgers, namelijk 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. In dat geval zullen ouders via een digitaal online systeem aangeven dat zij hun kind naar de nieuwe school willen laten gaan (dat wil zeggen een ouderverklaring afgeven). Dit betekent dat de administratieve lasten voor burgers gering zullen toenemen met in totaal 2.600 uur (dat staat gelijk aan ongeveer € 29.000).

Bestaande scholen en besturen (onder andere samenwerkingsverband en RPO)

Voor de bestaande besturen in het bo zullen de administratieve lasten licht dalen met € 11.600 per jaar. Dit komt doordat de procedure voor het verzelfstandigen van een onderwijslocatie wijzigt.

Voor bestaande besturen in het vo die deel uitmaken van een RPO vindt er een beperkte toename plaats van de administratieve lasten met in totaal € 1.400. 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 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 vo, zowel in een RPO als daarbuiten, zullen de administratieve lasten licht dalen met € 8.000 per jaar doordat de procedure voor het splitsen van een school is gewijzigd.

Van de mogelijkheid tot omzetting naar een andere of aanvraag van een extra richting, de garantiefunctie openbaar onderwijs en de mogelijkheid tot de substitutie van kerndoelen 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.

20. Financiële gevolgen

In zowel het bo als het vo krijgen startende scholen startbekostiging toegekend. In beide sectoren lopen momenteel trajecten om de bekostiging te vereenvoudigen, maar ook na vereenvoudiging zal in zowel het bo als het vo startbekostiging behouden blijven. Wel heeft de vereenvoudiging van de bekostiging invloed op de vormgeving daarvan. Uitgangspunt is dat ook de toekomstige startbekostiging toereikend is 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 veranderende 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. Daarnaast wordt door het meer leerlingafhankelijk maken van de bekostiging het aantal scholen minder bepalend voor de hoogte van het benodigde budget. 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 voorliggende wetsvoorstel heeft geen invloed op de huidige bekostigingssystematiek in het po en vo en de in het vo voorgenomen vereenvoudigde bekostiging. De bekostiging op macroniveau beweegt mee met het totale aantal leerlingen per schooljaar. Een toename van het aantal scholen leidt daarbij niet tot het korten van de vaste voeten van andere scholen.

Het is overigens de vraag of het aantal scholen als gevolg van dit wetsvoorstel per saldo wel 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 kan dit een extra reden zijn om goed te luisteren naar de wensen van ouders, leerlingen en de omgeving van de school en daarbij aan te sluiten.

Ook voor dit soort effecten van het wetsvoorstel geldt dat OCW de gevolgen na inwerkingtreding van het wetsvoorstel zal monitoren.

21. Beoogde inwerkingtreding

De beoogde inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is 1 augustus 2018. Ook de voorgestelde wijzigingen van de WPO BES en de WVO BES zullen op 1 augustus 2018 zoveel mogelijk in werking treden.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A, artikel III, onderdeel A (artikelen 9 WPO en 11 en 12 WPO BES)

De voorgestelde wijzigingen betreffen het laten vervallen van de mogelijkheid om substituuut kerndoelen vast te stellen. Gezien de aard en opzet van de kerndoelen acht de regering het niet langer noodzakelijk om deze mogelijkheid in stand te laten. Hierdoor worden de WPO en de WPO BES in overeenstemming gebracht met de WVO.

Artikel I, onderdeel B, artikel III, onderdeel B (artikelen 17 WPO en 22 WPO BES)

De voorgestelde wijziging vloeit voort uit het laten vervallen van het begrip "richting",

Artikel I, onderdeel C 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 zich aansluiten bij het landelijke samenwerkingsverband.

Artikel I, onderdeel D 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 fusieaanvraag zullen niet meer doorslaggevend 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 po en vo 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 E, artikel II, onderdelen G en H, artikel III, onderdeel B en artikel IV, onderdelen C en D (artikelen 74 WPO, 66, 66a, 76 WVO, 72 WPO BES en 120, eerste lid en 120a WVO BES)

In deze artikelen wordt ten eerste bepaald dat een school pas voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht op aanvraag bij de minister. In het vo geldt deze eis ook voor een scholengemeenschap, nevenvestiging van een school of scholengemeenschap en voor scholen of scholengemeenschappen die zullen ontstaan na splitsing van een school of scholengemeenschap. 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 6.3.

Dit betreft dus de eisen op basis waarvan de minister besluit om de aanvraag te honoreren of af te wijzen.

Aan de uitvoering van de belangstellingsmeting worden bij ministeriële regeling nadere regels gesteld. Het gaat om voorschriften onder andere over de leeftijdsgroepen waarop de belangstellingsmeting betrekking heeft, de termijn waarin de belangstellingsmeting plaatsvindt en de wijze waarop het bevoegd gezag het voedingsgebied dat de belangstellingsmeting betreft bepaalt. Deze voorschriften betreffen de uitwerking van de details van de belangstellingsmeting. Hoewel deze voorschriften niet frequent gewijzigd zullen worden, is het voorstel om de vaststelling daarvan rechtstreeks te delegeren aan de minister. Op deze manier wordt voorzien in een overzichtelijk wettelijk kader voor de aanvraagprocedure, waarbij de onderwerpen van de uitwerking van de belangstellingsmeting in de wet worden benoemd (en daarmee begrensd) en de gedetailleerde uitwerking daarvan in de regeling. Dit is voor potentiële aanvragers het meest overzichtelijk en sluit ook aan op het huidige stelsel voor de aanvraag van bekostiging binnen het vo, waarin ook de details van de voorzieningenplanning zijn uitgewerkt in de Regeling voorzieningenplanning VO.

Artikel I, onderdeel E, artikel II, onderdeel G en H, artikel III, onderdeel C en artikel IV, onderdeel C (artikelen 75 WPO, 66 en 66b WVO, 75 WPO BES en 120 en 120b WVO BES)

Deze artikelen regelen de aanvraagprocedure en de besluitvorming van de minister. De termijn in artikel 75, eerste lid, WPO en artikel 66, eerste lid, WVO is een fatale termijn. Aanvragen die op of na 1 januari worden ingediend worden niet in behandeling genomen.

Als de aanvraag is ingediend wordt gekeken of de belangstellingsmeting juist en volledig is. De belangstellingsmeting geeft (met inachtneming van de stichtingsnorm) inzicht in het te verwachten aantal leerlingen op het moment van de indiening van de aanvraag en over tien 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. Op basis van deze twee elementen neemt de minister een besluit over de bekostiging. In het derde lid is bepaald dat de aanvraag kan worden afgewezen 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. Een afwijzing is eveneens mogelijk indien een of meer van de bestuurders van de aanvragende rechtspersoon deel uitmaakte van de rechtspersoon die zo'n opgeheven school in stand hield.

Een afwijzing van de aanvraag is eveneens mogelijk indien een aanvraag is ingediend door een rechtspersoon die eerder een onherroepelijke aanwijzing heeft ontvangen. Een afwijzing is eveneens mogelijk indien een of meer van de bestuurders van de aanvragende rechtspersoon deel uitmaakte van de rechtspersoon die zo'n onherroepelijke aanwijzing heeft ontvangen. Dit is geregeld in het vierde lid. In het vijfde 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. In artikel 66b WVO is een soortgelijke regeling opgenomen.

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 samenwerkingschool.

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. Hij 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). Het zesde lid biedt de minister de mogelijkheid om op verzoek van het bevoegd gezag of de gemeente de start van de school nog een jaar uit te stellen.

De aanvraag- en besluitvormingsprocedure zoals hier beschreven, geldt niet voor een omzetting van een openbare in een bijzondere school (of omgekeerd) en niet voor de totstandkoming van een samenwerkingschool. Bij omzetting is immers geen sprake van het ontstaan van een nieuwe school en voor de totstandkoming van een samenwerkingschool gelden specifieke bepalingen.

In het achtste lid 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 negende lid is bepaald dat alle besluiten (dus ook de afwijzingen) over de bekostiging van een nieuwe school worden gepubliceerd in de Staatscourant.

Het kader dat wordt voorgesteld in het tiende 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 E (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 E (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 F (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 G en H (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 I en J (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 K (artikel 153 WPO)

Deze wijzigingsbepaling bevat een aantal technische wijzigingen, maar ook drie 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.

De derde inhoudelijke wijziging is het vervallen van de instandhouding van de laatste bijzondere school van een richting. Hierop is reeds ingegaan in hoofdstuk 10 van het algemene gedeelte van de toelichting.

Artikel I, onderdeel L en artikel III, onderdeel B (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 I (artikel 153 WPO).

Artikel I, onderdeel M (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 N (artikel 158 WPO)

Ook dit is een technische wijziging.

Artikel I, onderdeel O en artikel II, onderdeel Q (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 P (artikel 194d WPO)

De bijzondere scholen en nevenvestigingen die in een of meer schooljaren direct voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in stand worden gehouden als laatste school/nevenvestiging van een richting blijven bekostiging ontvangen, mits voldaan wordt aan het minimum aantal leerlingen. Zie ook hoofdstuk 10 en paragraaf 14.2 van het algemeen deel van de toelichting.

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 C en artikel IV, onderdeel A (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 B (artikel 65 WVO en artikel 119 WVO BES)

In artikel 65 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 worden aangetoond dat de school of scholengemeenschap voldoende potentieel heeft om (nu en over tien jaar) 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 66, eerste lid en artikel 66a, eerste en tweede lid.

Nieuw is de stichtingsnorm voor een permanente nevenvestiging, feitelijk de eerste twee leerjaren van vbo en mavo, en de eerste drie leerjaren van havo en vwo. Deze worden in het vierde 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 72, derde lid, onderdeel b), is verplaatst naar

artikel 65. Op deze manier wordt een gelijk speelveld benaderd in het voedingsgebied tussen een beoogde nieuwe permanente nevenvestiging en een nieuwe school.

Ook nieuwt men opzichte van de huidige systematiek is de mogelijkheid om een school of scholengemeenschap in twee of meer delen te splitsen. De mogelijkheid tot splitsing is thans wel in de Regeling voorzieningenplanning VO opgenomen, maar met het oog op de juiste verdeling van regelgeving over niveaus, wordt nu in de wet een expliciete grondslag voor een splitsingsprocedure opgenomen. 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 op grond van artikel 76 (de Regeling voorzieningenplanning VO).

Het zevende 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 67). Op deze aanvragen besluit de minister niet met inachtneming van de stichting van een school geldende stichtingsnormen, bedoeld in het eerste lid van artikel 65. Omdat een school wel een zekere omvang moet hebben om goed onderwijs te kunnen bieden, valt te denken aan twee derde van de stichtingsnorm. Zie ook de toelichting bij artikel 67.

In artikel 119 van de WVO BES gelden geen wettelijk vastgestelde stichtingsnormen.

Artikel II, onderdeel I (artikel 67 WVO)

Artikel 67 gaat over de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. De voorgestelde wijziging is technisch van aard. Het huidige vierde lid regelt de aanvang van de bekostiging. De voorgestelde wijziging regelt dat nog steeds, maar op een andere manier, namelijk door een soortgelijke bepaling van overeenkomstige toepassing te verklaren.

Artikel II, onderdeel J en artikel IV, onderdeel E (artikel 68 WVO en artikel 121 WVO BES)

In artikel 68 (en artikel 121 WVO BES) wordt een vorm van stichten geregeld waarbij een nieuw profiel wordt toegevoegd aan een reeds bestaande vbo-school of scholengemeenschap. Ook voor deze vorm zal globaal dezelfde nieuwe systematiek gaan gelden als bij het stichten van een geheel nieuwe school of scholengemeenschap.

Artikel II, onderdeel K en artikel IV, onderdeel F (artikel 70 WVO en artikel 122 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 L en P (artikel 71 en artikel 109 WVO)

Dit betreffen technische aanpassingen.

Artikel II, onderdeel M (artikel 72 WVO)

Artikel 72 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 indienen 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 de regio (derde lid, onderdeel b) 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 66 en 66a. In paragraaf 9.2 van de algemene toelichting is uitgelegd waarom de nieuwe procedure ook voor de nevenvestigingen wordt voorgesteld.

Artikel II, onderdeel O en artikel IV, onderdeel G (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 tenminste de opheffingsnorm. Dit geldt voortaan ook voor de scholengemeenschap. Op grond van artikel 109, vijfde lid (nieuw) geldt ook voor laatstbedoelde situatie dat de minister de mogelijkheid heeft om anders te besluiten.

Artikel II, onderdeel Q (artikel 109a WVO)

De reeds bestaande mogelijkheid om de bekostiging van een schoolsoort of leerweg van een bijzondere school te beëindigen en een schoolsoort of leerweg van 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.

Artikel II, onderdeel R (artikel 118dd 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 R (artikel 118ee 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 R (artikel 118ff WVO)

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

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschap,

Sander Dekker

