



Beslissing van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs in bezwaar inzake een aanvraag ex artikel 4.5 van de Wet op het voortgezet onderwijs, nr. POR/202212/000094

Besluit op basis van artikel 4.5 van de Wet op het voortgezet onderwijs, op de aanvraag voor bekostiging van een nieuwe scholengemeenschap, met ingang van 1 augustus 2023.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs geeft kennis van de goedkeuring van de volgende aanvraag die is ingediend voor 1 november 2021 in het kader van de procedure voor bekostiging van een nieuwe school, scholengemeenschap, nevenvestiging of vbo-profiel.

U kunt tegen deze beschikking beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beroepschrift moet binnen zes weken na de dag waarop de beschikking u is toegezonden, worden gestuurd naar de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

Stichting Islamitisch Onderwijs Utrecht, aanvraag voor een bijzondere scholengemeenschap voor mavo, havo en vwo in postcodegebied 3561 in de gemeente Utrecht.

Geacht bestuur,

Op 29 oktober 2021 heeft u een aanvraag ingediend voor bekostiging van een bijzondere scholengemeenschap voor mavo, havo en vwo in postcodegebied 3561 in de gemeente Utrecht.

Op 19 april 2022 heeft de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) advies uitgebracht over deze aanvraag.

Bij besluit van 30 mei 2022 is uw aanvraag afgewezen omdat de aanvraag niet aan de verplichtingen, genoemd in artikel 67a, tweede lid, onderdeel b, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO), voldoet.

Bij brief van 8 juli 2022, aangevuld op 9 augustus 2022, heeft mevrouw mr. ..., namens u, bezwaar gemaakt tegen dit besluit. In uw bezwaarschrift heeft u tevens om vergoeding van de gemaakte proceskosten als bedoeld in artikel 7:15 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verzocht.

Op 11 oktober 2022 heeft u uw bezwaren mondeling toegelicht. Van de zijde van de stichting waren aanwezig de heer ..., de heer ... en gemachtigde mevrouw mr. Als toehoorders namens de inspectie waren aanwezig de heer drs. ... en mevrouw mr. U bent gehoord door mevrouw mr. ..., mevrouw mr. ... en mevrouw mr. ..., werkzaam bij de Dienst Uitvoering Onderwijs.

Met deze brief wordt op uw bezwaar beslist.

Besluit

Ik verklaar uw bezwaarschrift gegrond, omdat u in bezwaar voldoende heeft aangetoond dat de aanvraag aan de deugdelijkheidseis D1. Burgerschapsonderwijs voldoet. Ik volg daarmee de door de inspectie gegeven beoordeling in de brief van 22 november 2022, die als bijlage bij dit besluit is gevoegd.

Voor de onderbouwing van dit besluit verwijs ik u naar de onderstaande overwegingen.

Inleiding

U heeft gevraagd om een nieuwe scholengemeenschap voor bekostiging in aanmerking te brengen, zoals bedoeld in artikel 64 e.v. van de WVO. Het betreft een aanvraag voor een bijzondere scholengemeenschap, genaamd Al Amana College, te vestigen in postcodegebied 3561 in de gemeente Utrecht.

De belangstellingsmeting is door u aan de hand van ouderverklaringen uitgevoerd. Ingevolge artikel 68, tweede lid, van de WVO, geeft de belangstellingsmeting inzicht in het te verwachten aantal leerlingen op 1 januari van het elfde jaar na indiening van de aanvraag en is uitgevoerd binnen het voedingsgebied dat een gebied omvat dat bestaat uit viercijferige postcodegebieden, die geheel of gedeeltelijk zijn gelegen binnen een straal van vijftien kilometer van de beoogde plaats van vestiging.

Omdat u een scholengemeenschap aanvraagt bedraagt de stichtingsnorm voor een school voor mavo driekwart van de stichtingsnorm voor mavo, te weten 195, voor een school voor havo driekwart van de stichtingsnorm voor havo, te weten 244 en voor een school voor vwo driekwart van de stichtingsnorm voor vwo, te weten 293. Nu het aantal te verwachten leerlingen op 1 januari 2023 middels de verkregen ouderverklaringen voor mavo is berekend op 214, voor havo is berekend op 288 en voor vwo is berekend op 340, is aannemelijk gemaakt dat de gewenste scholen voor mavo, havo en vwo als onderdeel van een scholengemeenschap op 1 januari van het elfde jaar na de indiening van de aanvraag, zullen worden bezocht door ten minste het aantal leerlingen dat overeenkomt met de geldende stichtingsnormen.

In artikel 67, derde lid, van de WVO, is bepaald dat de inspectie de Minister adviseert of de aanvraag voldoet aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 67a, tweede lid, onder b, van de WVO. Het gaat daarbij om de beschrijving van het voorgenomen beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs dat binnen de door u gewenste school zal worden gevoerd voor zover dit betreft de uitwerking van de wettelijke voorschriften voor een zeststal nader genoemde deugdelijkheidseisen. De inspectie heeft de Minister op 19 april 2022 een advies over uw aanvraag gestuurd. Het advies houdt in dat uw aanvraag niet voldoet aan de verplichtingen bedoeld in artikel 67a, tweede lid, onderdeel b, van de WVO, meer specifiek de deugdelijkheidseis onderdeel D1. Inhoud van het onderwijs; burgerschapsonderwijs. Uw aanvraag voldoet volgens het advies van de inspectie wel aan de overige vijf deugdelijkheidseisen.

De inspectie heeft vastgesteld dat het initiatief niet voldoet aan deugdelijkheidseis D1 Burgerschapsonderwijs, omdat de schriftelijke informatie en de mondelinge toelichting voor deze deugdelijkheidseis niet overeenkomen met de wettelijke voorschriften en daardoor niet bijdragen aan een positief beeld van de te verwachten onderwijskwaliteit van dit onderdeel. Zo is door de inspectie onder andere aangegeven dat er onvoldoende sprake is van concrete leerdoelen op het gebied van burgerschapsonderwijs en in het bijzonder de leerdoelen ten aanzien van 'houdingen'. Het advies van de inspectie over de verwachte onderwijskwaliteit is derhalve negatief.

Dit advies heb ik overgenomen in mijn besluit van 30 mei 2022. Nu de te verwachten kwaliteit van het onderwijs op één onderdeel door de inspectie als onvoldoende is bevonden, is uw aanvraag afgewezen.

Overwegingen

Bezwaargronden

In uw bezwaarschrift en tijdens de hoorzitting heeft u – kort samengevat – naar voren gebracht dat u het niet eens bent met het oordeel van de inspectie met betrekking tot het feit dat de concrete leerdoelen zouden missen en dat de leerdoelen ten aanzien van 'houdingen' zouden ontbreken in de aangeleverde stukken. U bent ervan overtuigd dat de inspectie niet alle door Stichting Islamitisch Onderwijs Utrecht (hierna: SIOU) aangeleverde stukken bij het advies heeft betrokken. Dit omdat de concrete leerdoelen en het onderdeel 'houdingen' wel degelijk in de stukken zijn opgenomen. Dit is volgens u verwerkt in de aangeleverde documenten: 'Deugdelijkheidseisen en overige elementen van kwaliteit' (bijlage 1 bij het bezwaarschrift), 'Notitie burgerschapsvorming' (bijlage 4 bij het bezwaarschrift) en 'Burgerschap op het Al Amana College' (bijlage 6 bij het bezwaarschrift).

U legt uit dat SIOU per leerdoel concreet heeft gemaakt welke kennis en vaardigheden de leerlingen zullen ontwikkelen op grond van de basiswaarden die in het document 'Burgerschap op het Al Amana College' zijn opgenomen. Ter hoorzitting heeft u per bouwsteen aangegeven waar het onderdeel 'houdingen' naar voren komt in de documenten. Tevens heeft u aangegeven in welke lessen, met welke activiteiten en in welk leerjaar wordt bijgedragen aan welke bouwsteen van burgerschapsvorming. In de uitwerking van de bouwstenen is volgens u een duidelijke opbouw en samenhang van de te bereiken leerdoelen te zien. Hieruit blijkt volgens u dat SIOU de concrete leerdoelen duidelijk heeft geformuleerd waarmee de basiswaarden, de sociale maatschappelijke competenties en kennis en respect zullen worden bevorderd. U heeft ook uitgelegd waar in het document 'Deugdelijkheidseisen en overige elementen van kwaliteit' het burgerschapsonderwijs terugkomt.

Voorts heeft u in het document 'Notitie burgerschapsvorming' aangegeven dat burgerschap jaarlijks wordt gemonitord via het kwaliteitszorgsysteem dat uitgaat van vijf stappen. In bijlage 3 bij de 'Notitie burgerschapsvorming' wordt volgens u inzichtelijk gemaakt hoe het burgerschapsonderwijs terugkomt in de verschillende lessen. Hieruit blijkt volgens u dat SIOU de leerstof en aanpak van het burgerschapsonderwijs op logische wijze heeft opgebouwd. Tevens heeft u in bezwaar een vergelijking gemaakt met andere initiatiefnemers, waaronder Stichting voor Voortgezet vrijeschoolonderwijs Delft Mercurius. U stelt dat deze aanvraag op het gebied van de deugdelijkheidseis D1. Burgerschapsonderwijs.

onderwijs vergelijkbaar is met de aanvraag van SIOU en dat de inspectie op deze aanvraag wel positief heeft geadviseerd.

Gezien het bovenstaande bent u van mening dat de inspectie ten onrechte heeft geconcludeerd dat niet wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften ten aanzien van de burgerschapsopdracht en dat de aangeleverde informatie niet bijdraagt aan een positief beeld van de te verwachten onderwijskwaliteit wat betreft de burgerschapsopdracht. De Minister heeft daardoor de aanvraag ten onrechte afgewezen op basis van het advies van de inspectie en heeft ten onrechte geoordeeld dat het advies van de inspectie zorgvuldig tot stand is gekomen en dat de overwegingen de conclusie kunnen dragen.

Advies inspectie

Naar aanleiding van hetgeen u in uw bezwaarschrift en ter hoorzitting naar voren heeft gebracht heb ik op 18 oktober 2022 een nadere toelichting op het advies aan de inspectie gevraagd. Ik heb de inspectie verzocht om een toelichting te geven op het advies ten aanzien van het proces (wat is er aan informatie bij het advies betrokken?) en de inhoud van het advies (kan op een meer gedetailleerd niveau nader worden toegelicht wat het oordeel van de inspectie is?). De aanvullende toelichting op het advies is als bijlage bij deze beslissing op bezwaar gevoegd.

In haar nadere toelichting op het advies licht de inspectie ten aanzien van het proces toe dat zij de door u voorafgaand aan het advies ingebrachte documenten wel degelijk heeft meegenomen en beoordeeld heeft. De inspectie licht toe dat in het advies van 30 mei 2022 zij onder 'D1. Inhoud van het onderwijs: burgerschapsonderwijs' refereert aan de schriftelijke en mondelinge toelichting. De documenten zijn verwerkt in het definitieve gespreksverslag van 19 april 2022, waarbij onder punt 3 expliciet is opgenomen dat de inspectie de bijlage A in samenhang met de Notitie burgerschapsvorming bestudeerd heeft en dat daar de afweging op gebaseerd is. De inspectie geeft aan dat het definitieve gespreksverslag op 19 april 2022 aan u is toegezonden en dat in dit verslag onder andere deze afweging verwoord staat. Op basis daarvan stel ik vast dat de inspectie in haar advies de documenten wel degelijk heeft meegewogen.

Ten aanzien van de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag licht de inspectie in haar nadere toelichting op het advies toe dat de inspectie aanvankelijk tot een negatief advies is gekomen vanwege het onvoldoende aantreffen van het aspect 'houdingen' in de leerdoelen. Na herbeoordeling, mede op basis van hetgeen u in het bezwaarschrift en ter hoorzitting naar voren heeft gebracht en de vergelijking die u maakt met een andere aanvrager, geven de inspectie aanleiding om hierop terug te komen. De inspectie komt tot het oordeel dat zij er voldoende vertrouwen in heeft dat SIOU haar burgerschapsonderwijs ook op het gebied van 'houdingen' in voldoende mate vorm zal geven. Op grond daarvan beoordeelt de inspectie uw aanvraag alsnog positief ten aanzien van de deugdelijkheidseis D1. Burgerschapsonderwijs en dus positief ten aanzien van de volledige aanvraag.

Naar aanleiding van uw bezwaren

Over uw bezwaargrond, dat ik in het bestreden besluit ten onrechte geoordeeld heb dat het advies van de inspectie zorgvuldig tot stand is gekomen, merk ik het volgende op.

In artikel 3:9 van de Awb is bepaald dat, indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, het bestuursorgaan zich ervan dient te vergewissen dat dit onderzoek (procedureel) op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden en dat het bestuursorgaan dient te beoordelen of het advies waar het besluit op gebaseerd is inzichtelijk en concludent gemotiveerd is.

Ik stel vast dat de inspectie de werkwijze heeft gevolgd, zoals voorgeschreven in artikel 67, negende lid, van de WVO, en het Advieskader, en daarbij alle documenten heeft meegenomen die door u voor de beoordeling tijdig zijn ingebracht, zoals reeds hierboven vastgesteld. Ten aanzien van de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag door de inspectie merk ik op dat de inspectie, gelet op haar expertise op het gebied van de deugdelijkheidseisen, bij uitstek is toegerust om op zorgvuldige wijze en met voldoende kennis van zaken tot een advies over de deugdelijkheidseisen te komen. Uit het advies van de inspectie blijkt duidelijk dat in de eerdere fase uit uw aanvraag onvoldoende het aspect 'houdingen' in de leerdoelen werd aangetroffen. Dit advies van de inspectie gaf mij geen aanleiding om te veronderstellen dat het inhoudelijk onjuist was. Op grond daarvan kom ik tot de conclusie dat het advies van de inspectie op uw aanvraag inhoudelijk concludent was en dat ik daarvan uit mocht gaan.

Op grond van bovenstaande concludeer ik dat ik terecht geoordeeld heb dat het advies van de inspectie zorgvuldig tot stand is gekomen en dat de daarin gemaakte afwegingen deugdelijk zijn gemotiveerd. Ik heb mij bij het nemen van het bestreden besluit terecht op het inspectieadvies gebaseerd en op grond van artikel 3:49 van de Awb verwezen naar het advies van de inspectie, dat



met het oog daarop is uitgebracht en de motivering van haar onderzoek naar de deugdelijkheidseisen bevat.

De nadere toelichting op het advies van de inspectie, die ik naar aanleiding van hetgeen u in uw bezwaarschrift en ter hoorzitting naar voren heeft gebracht heb opgevraagd, geeft evenwel aanleiding tot heroverweging van mijn besluit van 30 mei 2022. De inspectie heeft inzichtelijk gemaakt dat uw aanvraag, gezien hetgeen u in bezwaar heeft ingebracht, alsnog voldoet aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 67a, tweede lid, onderdeel b, van de WVO. Het advies van de inspectie over de te verwachten onderwijskwaliteit op het gebied van burgerschap is nu positief. Dit advies van de inspectie geeft mij aanleiding om mijn besluit van 30 mei 2022 te herroepen.

Conclusie

Op grond van het bovenstaande kom ik tot de conclusie dat het positieve advies van de inspectie op het gebied van de deugdelijkheidseis D1. Inhoud van het onderwijs: Burgerschap aanleiding geeft om het besluit van 30 mei 2022 te herzien. Nu reeds is vastgesteld dat uw aanvraag aan de vereisten zoals opgenomen in artikel 67a van de WVO, te weten de belangstellingsmeting, de overige deugdelijkheidseisen en de andere daar opgenomen vereisten, voldoet kom ik met inachtneming van het bepaalde in artikel 64, tweede lid, van de WVO, en onder verwijzing naar bovenstaande overwegingen tot het besluit dat de gevraagde scholen voor mavo, havo en vwo alsnog voor bekostiging in aanmerking worden gebracht.

Proceskosten

U heeft verzocht om vergoeding van de proceskosten. Volgens artikel 7:15 van de Awb worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.

Aangezien er geen sprake is van herroeping van het bestreden besluit wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid heb ik besloten om uw verzoek om vergoeding van de door u gemaakte proceskosten af te wijzen.

*de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
namens deze,
de directeur Onderwijsinstellingen van de Dienst Uitvoering Onderwijs,
N.C.M. Zeijlemaker*