

Vergaderjaar 2018–2019

35 050

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)

Nr. 6**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 4 juni 2019

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel. In de onderstaande beantwoording wordt in beginsel de indeling van het verslag van de commissie gevolgd. Waar het de leesbaarheid ten goede komt, zijn vragen gecombineerd.

Inhoudsopgave

Algemeen	0
1. Inleiding	0
2. Probleemstelling	0
3. Doelstelling en uitgangspunten	0
3.1 Aansluiten bij de behoeften van ouders en leerlingen	0
3.2 Toekomstbestendig stelsel	0
3.3 Omgaan met een fluctuerende bevolkingsomvang	0
3.4 De grondwettelijke positie van openbaar onderwijs	0
4. Voorgestelde maatregelen en beoogde resultaten	0
4.1 Het wetsvoorstel in het kort: een nieuwe procedure om scholen te starten	0
4.2 De relatie van dit wetsvoorstel met het begrip richting uit artikel 23 Grondwet	0
4.3 Mogelijke gevolgen van het wetsvoorstel voor ouders, leerlingen en docenten	0
5. Reikwijdte	0
6. Aanvraag tot bekostiging	0
6.1 De voorgestelde aanvraagprocedure	0
6.2 Aantonen belangstelling	0
6.3 Waarborgen onderwijskwaliteit	0
6.4 Gesprek in de regio	0
6.5 Eisen aan de rechtspersoon	0
7. Van aanvraag tot start	0
7.1 Procedure van besluitvorming	0
7.2 Aanvang bekostiging	0
7.3 Realiseren huisvesting	0
8. Eerste jaren van de school	0
9. Richtingbegrip op andere plaatsen in de wetgeving	0

9.1	Onderdelen van de wet die niet veranderen	0
9.2	Laatste school of laatste nevenvestiging van een richting	0
9.3	Landelijk samenwerkingsverband naar richting	0
9.4	Communicatie over richting in het voortgezet onderwijs	0
10.	Evaluatie en monitoring	0
11.	Consultatie	0
	11.1 Consultatie tijdens de uitwerking van het wetsvoorstel	0
	11.2 Internetconsultatie	0
	11.3 Consultatie NCOR	0
12.	Advies Onderwijsraad en advies VNG	0
	12.1 Leg onderdelen van de startprocedure beter vast in wetgeving	0
	12.2 Aandacht voor gevolgen voor het bestaande onderwijsaanbod	0
	12.3 Verduidelijk de rol van de gemeente	0
13.	Administratieve lasten	0
14.	Financiële gevolgen	0
15.	Beoogde inwerkingtreding	0
	Artikelsgewijs	0

ALGEMEEN

Het baart de leden van de PvdA-fractie zorgen dat het verzuilde scholenaanbod geen onderwijs waarborgt dat ieder kind gelijke kansen biedt. Oorzaak is dat niet alle scholen kinderen die worden aangemeld, hoeven toe te laten, zelfs niet als hun ouders de richting respecteren, zo merken deze leden op. Zij vragen of de regering deze zorgen deelt en zo niet, waarom niet.

Het is een prioriteit van de regering om, met inachtneming van de vrijheid van onderwijs, kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen. Ieder kind moet op school de kans krijgen om zich zo goed mogelijk te ontwikkelen, ongeacht zijn of haar achtergrond of omgeving. Dat begint al op jonge leeftijd en blijft van wezenlijk belang in het gehele funderend onderwijs. De regering werkt hieraan door de toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs te bevorderen, de overgangen in het onderwijs te verbeteren en door de omgeving van de school erbij te betrekken. In de brief Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs gaat de regering hier nader op in.¹ Het beter laten functioneren van de vrijheid van onderwijs staat voor de regering centraal bij het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij wil de regering de vrijheid van inrichting niet beperken. Vanuit dat uitgangspunt heeft de regering besloten dat de regels omtrent het toelatingsbeleid van scholen ongewijzigd zullen blijven. Dat betekent dat het bevoegd gezag van een school een eigen toelatingsbeleid kan voeren. Een toelatingsbeleid moet echter wel aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het beleid moet consequent worden uitgevoerd en passen binnen de wettelijke kaders (bijvoorbeeld de Algemene wet gelijke behandeling). Het handhaven van de huidige regels over toelating is ook vastgelegd in het regeerakkoord.

De voornoemde leden signaleren dat dit niet alleen een star scholenbestand betekent, maar dat ook de schoolbesturen deze starheid versterken. In het verleden heeft de Kamer de motie van het lid Jasper van Dijk aangenomen waarin zij aandrang op de mogelijkheid dat een individuele school uit een groter schoolbestuur zou stappen.² Zij vragen of de regering

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VIII, nr. 175.

² . Kamerstukken II 2011/12, 33 240 VIII, nr. 11.

heeft overwogen om deze mogelijkheid in dit wetsvoorstel te regelen. Zo ja, waarom is zij daartoe dan niet overgegaan? Zo nee, is de regering dan bereid dit alsnog te overwegen, zo vragen deze leden. Een soortgelijke vraag is ook door de leden van de SP-fractie gesteld. De regering acht het niet wenselijk om het mogelijk te maken dat individuele scholen eenzijdig kunnen besluiten uit een groter schoolbestuur te stappen, omdat dit onder meer effect heeft op de instandhouding van de andere scholen. Het is wel mogelijk dat de betrokkenen samen met het schoolbestuur hierover tot overeenstemming komen. Het schoolbestuur neemt dan uiteindelijk het besluit, omdat het bestuur de verantwoordelijkheid heeft voor alle scholen die het onder zich heeft. De verantwoordelijkheid van een schoolbestuur betreft het geheel van de kwaliteit, het personeelsbeleid, de huisvesting en de financiën op alle scholen. Wanneer een individuele school hier eenzijdig kan uittreden, ontstaat het risico van «cherry picking». Een school waar de kwaliteit goed is, de leraren goed les geven en het schoolgebouw net is opgeknapt, zal eerder uit een schoolbestuur willen stappen dan een school waar dit niet het geval is. Dit zou ten koste gaan van de andere scholen onder dat schoolbestuur en van de leerlingen op die scholen, wat zou kunnen leiden tot een toename van de maatschappelijke segregatie en kansenongelijkheid onder leerlingen. Bovendien kan een schoolbestuur met meerdere scholen er makkelijker voor zorgen dat een school in een dunbevolkt gebied open blijft. Kortom, de mogelijkheid om eenzijdig uit een schoolbestuur te stappen, grijpt te diep in op de positie van het schoolbestuur en de bredere verantwoordelijkheden die bij dat schoolbestuur liggen. Uiteraard kan de wens om te verzelfstandigen ontstaan als de behoeften en wensen van ouders en leerlingen niet overeen komen met het onderwijs dat wordt aangeboden. Als het schoolbestuur in die situatie deze wensen niet voldoende kan accommoderen, kunnen de betrokkenen kijken naar de mogelijkheid om een nieuwe school die beter bij hen past te stichten. Deze mogelijkheden worden met het onderhavige wetsvoorstel vergroot.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat zij ouderbetrokkenheid als een essentieel element in ons onderwijssysteem beschouwen. Scholen en leerlingen floreren bij betrokkenheid van ouders. De leden van genoemde fractie constateren dat dit in het regeerakkoord ook is onderstreept. In het licht van het voorliggende wetsvoorstel vragen deze leden dan ook nadrukkelijk aandacht voor het belang van ouderbetrokkenheid. Zij vragen of de regering hier nader op in kan gaan en kan toelichten hoe de passage in het regeerakkoord over ouderbetrokkenheid verder wordt uitgewerkt.

Betrokken ouders zijn van groot belang voor en binnen het funderend onderwijs. Dit wetsvoorstel brengt ouders beter in positie om mee te denken over de vraag welk onderwijsaanbod voor hun kinderen het beste is. Voldoet het bestaande aanbod niet aan hun wensen dan zijn zij in de gelegenheid zelf het initiatief te nemen om de gewenste school te stichten of hun belangstelling kenbaar te maken voor een school van een andere initiatiefnemer. De regering spreekt de verwachting uit dat scholen actief het gesprek aangaan met betrokken ouders. Ten slotte verwijst de regering naar de brief die uw Kamer op 31 januari 2019 heeft ontvangen over de versterking van samenwerking tussen school en ouders.³

1. Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel heeft een lange voorgeschiedenis, constateren de leden van de GroenLinks-fractie. Zij vragen of de regering de recente geschiedenis nader kan toelichten. Het vorige kabinet had al een versie van het onderhavige wetsvoorstel uitgewerkt. De leden van

³ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VIII, nr. 158.

genoemde fractie verzoeken de regering nader toe te lichten wat sinds het aantreden van dit kabinet in het voorstel is veranderd en met welke achterliggende redenen.

De wijzigingen die de regering in het wetsvoorstel heeft aangebracht, zijn toegelicht in het nader rapport.⁴

2. Probleemstelling

De leden van de VVD-fractie verwachten dat de voorgestelde belangstellingsmeting een beter beeld geeft van de daadwerkelijke belangstelling voor een nieuwe school dan de huidige prognosesystematiek. De leden van genoemde fractie stellen de vraag welk effect de regering verwacht dat de voorgestelde belangstellingsmeting zal hebben op het aantal nieuwe scholen dat daadwerkelijk kan starten en het aantal nieuwe scholen dat binnen de gestelde termijn de stichtingsnorm haalt. Ook informeren deze leden of de regering verwacht dat het hierdoor makkelijker of moeilijker zal worden om voldoende belangstelling voor een nieuwe school aan te tonen ten opzichte van het huidige systeem. De regering is van mening dat de voorgestelde belangstellingsmeting een meer betrouwbare voorspelling geeft van de daadwerkelijke belangstelling voor een concreet initiatief. Dit komt doordat er niet langer wordt gewerkt met een berekening van de veronderstelde belangstelling voor een richting bij het besluit om een school voor bekostiging in aanmerking te laten komen. In plaats daarvan wordt de daadwerkelijke belangstelling onder ouders gemeten, op basis van de concrete invulling van de vrijheid van richting en inrichting door een nieuwe school. Zo kan accurater worden berekend of de school op korte en lange termijn in staat zal zijn voldoende leerlingen aan zich te binden. Wanneer een school van start mag gaan, zal de stichtingsnorm makkelijker gehaald worden met de voorgestelde systematiek. Zowel de kwaliteitstoets voorafgaand aan de stichting als het toezicht kort na de start van een school, dragen bij aan de kwaliteit van nieuwe scholen. De regering verwacht dat met de nieuwe systematiek 20 tot 50 nieuwe scholen (inclusief nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs) per jaar zullen starten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de opsomming van problemen de hoogte van de stichtingsnormen ontbreekt. Zij merken op dat het wetsvoorstel weliswaar in theorie een verruiming betekent van de mogelijkheden voor stichting van scholen, maar in de praktijk zullen die mogelijkheden in veel gebieden nihil blijven, zo menen zij. De leden van genoemde fractie vragen naar een samenhangende visie op deze problematiek in het licht van de doelstelling om het onderwijsaanbod beter bij ouders te laten aansluiten. Waarom wordt de stichtingsnorm niet in het voorstel betrokken, zo vragen deze leden. In hoeverre heeft de regering nog steeds het voornemen om in stappen te komen tot een wijziging van het stelsel van stichtingsnormen, zo willen deze leden weten.

De stichtingsnormen raken weliswaar aan het onderhavige wetsvoorstel, maar betreffen een ander vraagstuk, met grote implicaties voor de bekostigingssystematiek. De voorgestelde systematiek brengt het stichten van scholen dichterbij ouders en leerlingen en biedt meer ruimte voor identiteit en pluriformiteit, ook zonder daarbij de stichtingsnorm te betrekken. De voorgestelde systematiek geeft ouders hierin een stem door de daadwerkelijke belangstelling te meten.

⁴ De oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De stichtingsnormen betreffen de vraag hoeveel leerlingen er bij de stichting van scholen betrokken moeten worden. Wanneer de stichtingsnormen verlaagd worden, zal dat naar verwachting tot meer scholen leiden en dus gepaard moeten gaan met extra middelen om te kunnen voorzien in een toename van de vaste voeten en van de kleinescholentoeslag. Een budgetneutraal alternatief hiervoor zou een andere bekostigingssystematiek kunnen zijn, waarbij de vaste voeten en de kleinescholentoeslag afgeschaft zouden worden. Hier blijkt echter geen draagvlak voor. Dit wordt onderstreept in de trajecten waarin gewerkt wordt aan nieuwe bekostigingsmodellen voor het primair en het voortgezet onderwijs. Beide sectoren hebben zich (de Algemene Leden Vergadering van zowel de PO-Raad als de VO-raad) uitgesproken voor het behoud van vaste voeten en (in het primair onderwijs) de kleinescholentoeslag. De regering heeft derhalve niet het voornemen om te komen tot een wijziging van het stelsel van stichtingsnormen.

Deze leden merken op dat zij met enige verwondering hebben gelezen dat op dit moment geen kwaliteitstoets zou bestaan bij stichting van nieuwe scholen. Op grond van artikel 11a van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) zijn scholen zo spoedig mogelijk na ontvangst van de beschikking die vermeldt dat de bekostiging zal aanvangen – dus vóór de start van de school – verplicht om aan te tonen dat de instelling kan voldoen aan de eisen aan de bekwaamheid van het personeel en de onderwijstijd. De formulering van dit artikel geeft aan dat van vrijblijvendheid geen sprake is. Zij vragen allereerst of de regering onderkent dat hiermee wel degelijk sprake is van een kwaliteitstoets, zij het dat deze algemener of compacter is dan die nu wordt voorgesteld.

In de huidige situatie is geen sprake van een kwaliteitstoets voorafgaand aan het besluit tot bekostiging. Er is op dit moment eerst sprake van toekenning van bekostiging en daarna wordt pas gevraagd naar een zeer beperkt aantal kwalitatieve eisen. Er is wel sprake van een verplichting om informatie aan te leveren op het gebied van bekwaamheid van personeel en onderwijstijd, maar de toets hierop kan het starten van de school niet verhinderen. Dit is in het onderhavige wetsvoorstel wel het geval, hier wordt voor het besluit tot bekostiging van de school de kwaliteit getoetst.

Bovendien vragen zij waarom volgens de regering geen ruimte zou bestaan om maatregelen te treffen wanneer het bevoegd gezag niet voldoet aan de wettelijke norm. Deze ruimte is volgens de regering niet aanwezig, omdat de toets aan de eisen van artikel 11a WOT pas aan de orde is op het moment waarop al een besluit tot bekostiging van de school is genomen en alles voor de start al is voorbereid. De informatie die de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) ontvangt en eventuele oordeelsvorming daarover kan dus in de huidige situatie niet verhinderen dat de school start.

De voornoemde leden lezen dat in geval van gebrekkige kwaliteit van een nieuwe school geen mogelijkheden bestaan om scholen te sluiten of bekostiging te stoppen. Zij vragen in hoeverre de regering van mening is dat er wel mogelijkheden bestaan wanneer scholen niet voldoen aan diverse wettelijke vereisten en een stapeling van bekostigingssancties kan opleveren die, mits proportioneel toegepast, de continuering van een nieuwe school effectief verijdelt.

Een stapeling van afzonderlijke bekostigingssancties is niet uitgesloten. Echter, het oogmerk van het opschorten of inhouden van subsidie of bekostiging is primair het herstellen van een met de wet strijdige situatie.

Deze leden constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State in herhaalde advisering bij de initiatiefwet-Biskop een doorwrochte analyse heeft gegeven van de mogelijkheid en wenselijkheid van een

kwalitatieve toets vooraf. Deze leden vragen een reactie op de constatering van de Afdeling dat voorafgaande voorwaarden weliswaar juridisch toelaatbaar zijn, maar dat de voorspellende waarde ervan in vrijwel alle gevallen afwezig is en dat het desondanks opleggen van deze verplichtingen op gespannen voet staat met het proportionaliteitsvereiste. Zij constateren dat deze kritiek onverkort van toepassing lijkt op de voorwaarden die nu worden voorgesteld.

De opvatting van de leden van deze fractie dat het genoemde advies van de Raad van State betrekking had op een kwalitatieve toets vooraf, deelt de regering niet. Het wetsvoorstel betrof een wijziging van de WOT waarin het toezicht op scholen waarvan het besluit tot bekostiging reeds is genomen, werd geregeld. In haar advies met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel is de Afdeling advisering ingegaan op de kwaliteitstoets voorafgaand aan het besluit om een school wel of niet te bekostigen. In het nader rapport is daarop een reactie gegeven van de zijde van de regering, kort gezegd dat in dit wetsvoorstel gezocht is naar de juiste balans tussen enerzijds het bieden van meer ruimte en anderzijds goede waarborgen voor kwaliteit.

3. Doelstelling en uitgangspunten

De leden van de SGP-fractie vragen de regering allereerst te reflecteren op het gegeven dat door het wetsvoorstel het risico toeneemt dat na een aantal jaren het draagvlak voor het nieuwe initiatief ontbreekt. In hoeverre is het bijvoorbeeld wenselijk dat ouders gemobiliseerd worden om op grond van bijzaken de stichting van een nieuwe school te steunen, waardoor bestaande scholen ernstig in de knel kunnen raken, zo vragen deze leden.

Met het wetsvoorstel beoogt de regering tegenover het bieden van meer ruimte voor de stichting van scholen, meer waarborgen te regelen voor de kans van slagen van zo'n initiatief. Voor het starten van een nieuwe school is in de nieuwe systematiek een aanzienlijk draagvlak nodig, ook op de lange termijn. Het is dan niet waarschijnlijk dat de behoefte aan de school op korte termijn zal zijn verdwenen. Mocht dat wel het geval zijn, dan blijkt dat bij de tussentijdse beoordeling van het aantal leerlingen (halverwege de cursusduur moet het leerlingenaantal ten minste de helft van de stichtingsnorm bedragen). Is dat aantal leerlingen niet gehaald, dan eindigt de bekostiging. Daarnaast toetst de inspectie zowel bij de aanvraag als in het eerste jaar na de start de onderwijskwaliteit. Tegelijkertijd staat het alle scholen vrij om hun onderwijsaanbod aan te passen aan de wensen van ouders en leerlingen. In dat geval is geen sprake van een nieuwe school die nadelige gevolgen zou kunnen hebben voor het leerlingenaantal van bestaande scholen.

Eveneens vragen zij in te gaan op de waarschuwing van prof. dr. S. Waslander dat door het wetsvoorstel publieke waarden in sterkere mate door particuliere belangen worden verdrongen.⁵ Deze leden vragen een reactie op de door haar genoemde voorbeelden van een bedrijf dat een basisschool voor de eigen werknemers opricht of een vakschool die, wellicht onbedoeld, teveel het belang van het bedrijfsleven gaat behartigen en het belang van de leerling daardoor niet het beste dient. In hoeverre vindt de regering dergelijke situaties wenselijk en op welke punten onderkent zij risico's, zo vragen deze leden.

Scholen hebben ruimte om onderwijs te organiseren dat past bij de lokale context. Dit is een groot goed. De vrijheid van onderwijs kent echter ook begrenzingen. Een begrenzing van deze vrijheid vloeit voort uit het feit dat de overheid een grondwettelijke verantwoordelijkheid heeft voor de

⁵ Prof. dr. S. Waslander, Meer ruimte voor nieuwe scholen: waarschuwingen van overzee. In: Het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid (NTOR), december 2018, nr. 4.

kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau en om ervoor te zorgen dat het onderwijs voldoet aan de eisen die de wetgever – gegeven het maatschappelijk belang van het onderwijs – noodzakelijk vindt. Aan deze verantwoordelijkheid wordt invulling gegeven door de deugdelijkheidseisen die aan scholen worden gesteld en door het toezicht daarop. Ten aanzien van de door de leden van de SGP-fractie genoemde voorbeelden betekent dit dat het inspelen op lokale behoeften niet ten koste mag gaan van de eisen die aan scholen worden gesteld. Zo mag een vakschool de binding met het bedrijfsleven niet laten prevaleren boven onder meer kerndoelen, eindtermen en burgerschap. Zoals eerder gesteld, heeft een schoolbestuur van een bijzondere school autonomie in haar toelatingsbeleid (met in achtname van wettelijke voorschriften).

3.1 Aansluiten bij de behoeften van ouders en leerlingen

De leden van de SGP-fractie begrijpen dat de regering beter wil aansluiten bij de wens van ouders als het gaat om het onderwijsaanbod. Zij vragen de regering in te gaan op het gegeven dat naar het oordeel van deze leden ouders juist ten aanzien van de meest wezenlijke elementen van de planning van het scholenaanbod, de mogelijkheden van stichting en richting, met lege handen staan. De recente praktijk laat zien dat ouders in een groot gebied afhankelijk kunnen zijn van een monopolist die ook nog eens als stichting opereert.

De voorgestelde systematiek brengt het stichten van scholen juist dichter bij ouders en leerlingen. De daadwerkelijke belangstelling voor een initiatief wordt gemeten onder ouders, op basis van de concrete invulling van de vrijheid van richting en inrichting. Hiermee krijgen ouders en leerlingen een stem waar het gaat om het stichten van scholen.

Zij vragen hoe de regering deze situatie beoordeelt en in hoeverre de huidige kaders voldoende uitwerking geven aan de grondwettelijke plicht van de regering om te zorgen voor onderwijs dat aansluit bij de wensen van ouders. Ziet de regering belang om hierover een fundamentele bezinning te starten, zo vragen zij.

Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is het onderwijsaanbod beter te laten aansluiten bij wensen van ouders en leerlingen. De huidige stichtingssysteematiek biedt die mogelijkheid onvoldoende. Het systeem gaat namelijk uit van veronderstelde belangstelling voor scholen van erkende richtingen. Er wordt geen rekening gehouden met verschillen binnen richtingen, met de inrichting van het onderwijs, noch met de daadwerkelijke belangstelling van ouders en leerlingen voor een specifieke school. De regering acht het wetsvoorstel en de stappen die tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel zijn gezet, ruimschoots voldoende voor een verbetering van de aansluiting tussen het onderwijsaanbod en de wensen van ouders en leerlingen.

3.2 Toekomstbestendig stelsel

De leden van de VVD-fractie vragen de regering of de voorgestelde vorm voor het meten van voldoende belangstelling het stichten van een nevenvestiging niet juist compliceert. Zij vragen of de regering uitgebreid kan toelichten wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor schoolbesturen die in een regionaal overleg besluiten om een nieuwe nevenvestiging op te richten, al dan niet in dezelfde regio. Ook vragen de leden van genoemde fractie of de regering heeft overwogen om voor nieuwe nevenvestigingen de bestaande procedure via het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen te handhaven en zo ja, waarom zij hier niet toe heeft besloten.

De regering heeft overwogen de bestaande procedure voor permanente nevenvestigingen te handhaven. Zij acht dit echter niet wenselijk, omdat

een uitgangspunt bij de vormgeving van de voorgestelde systematiek is: het creëren van een gelijk speelveld voor bestaande scholen en nieuwe initiatieven. Voor een nieuwe nevenvestiging geldt nu geen stichtingsnorm. Bestaande scholen kunnen daardoor met nevenvestigingen hun voedingsgebied aanzienlijk uitbreiden. Hiermee wordt ruimte voor mogelijke nieuwe scholen ingenomen. Daarom is het van belang dat ook een nieuwe permanente nevenvestiging kan rekenen op daadwerkelijke belangstelling voor de lange termijn.

Omdat de huidige procedure voor het starten van een nevenvestiging in het voortgezet onderwijs bestaande scholen dus voordelen biedt boven nieuwe initiatieven, wordt voorgesteld om het starten van een nevenvestiging uit het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (hierna: RPO) te halen. In plaats van de RPO-procedure moet voor het starten van een nevenvestiging een aanvraag (ook wel aangeduid als: startdocument) ingediend worden die ten aanzien van de kwaliteitseisen gelijk is aan de aanvraag voor een nieuwe school en waarbij daadwerkelijke belangstelling voor de lange termijn moet worden aangetoond. Welke procedure voor een schoolbestuur eenvoudiger te doorlopen is, hangt af van de specifieke situatie. Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel kan een schoolbestuur niet meer een permanente nevenvestiging starten via het RPO.

Deze leden willen weten wat de gevolgen zijn van het voorliggende wetsvoorstel voor de administratieve lasten van bestaande scholen die een nevenvestiging willen starten.

De toename van de administratieve lasten van een bestaande school die een nevenvestiging wil starten, is 2.300 euro. Deze toename is het gevolg van de invoering van een nieuwe belangstellingsmeting en de invoering van kwaliteitswaarborgen voorafgaand aan het besluit over bekostiging. Een uitgebreide beschrijving van de administratieve lasten is opgenomen in paragraaf 18 van de memorie van toelichting.

De leden van de D66-fractie merken op dat meer ruimte niet per definitie betekent dat er meer scholen komen hetgeen kan leiden tot een verschuiving van het aanbod. De leden van genoemde fractie willen weten of de regering de nadelige gevolgen ondervangt van een toenevende onderlinge concurrentie, zoals te grote focus op het werven van leerlingen in plaats van goed onderwijs. De leden van de GroenLinks-fractie en de SP-fractie stellen soortgelijke vragen.

Een scholenbestel dat uitgaat van vrijheid van onderwijs wordt per definitie gekenmerkt door een zekere mate van concurrentie tussen verschillende soorten scholen en onderwijs. Doordat dit wetsvoorstel voorwaarden stelt aan de kwaliteit van nieuwe initiatieven en de stichtingsnormen ongewijzigd laat, is de verwachting dat er een beperkte toename zal zijn van nieuwe scholen ten opzichte van de huidige situatie. Een eventuele toename zal echter niet van die omvang zijn dat het een impact zal hebben op de mate van concurrentie zoals deze nu al in ons scholenveld aanwezig is. De regering verwacht verder dat bestaande scholen extra aandacht besteden aan de vraag of hun eigen onderwijsaanbod in overeenstemming is met de veranderende wensen van ouders en leerlingen. Daarbij zet de regering met dit wetsvoorstel in op het stimuleren van samenwerking. Uit de aanvraag moet namelijk blijken dat de gemeente van de beoogde plaats van vestiging van de nieuwe school, het samenwerkingsverband en de besturen van bestaande scholen die zijn gelegen in het voedingsgebied zijn uitgenodigd om te overleggen over het voornemen tot het doen van een bekostigingsaanvraag (verder in deze nota ook aangeduid als uitnodigingsplicht).

De leden van de GroenLinks-fractie informeren of eventuele concurrentie dan ook tot meer uitgaven leidt om nieuwe scholieren te werven. Ook

vragen zij of de regering de mening deelt dat onderwijsmiddelen hier niet voor bedoeld zijn. De leden van de SP-fractie stellen vergelijkbare vragen. Omdat het aantal scholen niet noemenswaardig zal toenemen, zal het wetsvoorstel niet tot meer concurrentie leiden dan nu het geval is. Scholen mogen middelen inzetten voor voorlichting aan potentiële leerlingen. Deze voorlichting helpt ouders en leerlingen om een school te kiezen die bij hen past.

Ook willen zij weten of het klopt dat nieuwe scholen vaker werken met tijdelijke en/of flexibele contracten. Ziet de regering mogelijkheden om ervoor te zorgen dat het stichten van nieuwe scholen niet leidt tot meer arbeidsonzekerheid, zo vragen deze leden.

Mij zijn geen gegevens bekend van de mate waarin nieuwe scholen werken met flexibele contracten. Net als andere (nieuwe) organisaties die personeel in dienst nemen, kunnen (nieuwe) scholen die mensen in dienst nemen in het begin werken met tijdelijke en/of flexibele contracten.⁶ Dit wetsvoorstel verandert daar niets aan en leidt dan ook niet tot meer arbeidsonzekerheid. Deze zal eerder afnemen, omdat sneller duidelijk is of een nieuwe school de stichtingsnorm haalt en kwalitatief voldoende onderwijs biedt. Het is dus sneller duidelijk of een nieuwe school zal blijven bestaan. Een bevoegd gezag zal daardoor gemakkelijker en sneller kunnen beslissen medewerkers in vaste dienst te nemen. In dit verband kan nog worden gewezen op het wetsvoorstel normalisering rechtspositie ambtenaren in het onderwijs. Dat wetsvoorstel leidt ertoe dat ook voor het openbaar onderwijs, net als in het bijzonder onderwijs, gaat gelden dat na 3 tijdelijke dienstverbanden moet worden overgegaan tot een vaste benoeming (tenzij sprake is van een onderbreking van 6 maanden).

De leden van de SP-fractie lezen dat de regering stelt dat het doel van dit wetsvoorstel niet is om het aantal scholen te vergroten, maar om eraan bij te dragen dat het aanbod zich voldoende kan aanpassen aan de veranderende vraag. Zij vragen de regering in hoeverre er toch meer scholen kunnen gaan ontstaan en een vergroot scholenaanbod toch een (onbedoeld) neveneffect zal zijn.

Na inwerkingtreding van het wetsvoorstel verwacht de regering dat er per jaar 20 tot 50 nieuwe scholen in het funderend onderwijs (inclusief permanente nevenvestigingen) worden gesticht. Deze inschatting is tot stand gekomen op basis van onderzoek, maar ook op basis van de vele gesprekken die door het Ministerie van OCW met initiatiefnemers zijn gevoerd.⁷ De verwachting is dat het aantal stichtingen van scholen in het primair en voortgezet onderwijs en permanente nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs (nevenvestigingen in het primair onderwijs worden niet gesticht) niet wezenlijk zal verschillen van de huidige situatie, waarin ook sprake is van tientallen stichtingen per jaar. Aangezien dit wetsvoorstel de stichtings- en opheffingsnormen intact laat, zal voor het stichten van elke nieuwe school een aanzienlijke belangstelling moeten worden aangetoond. De belangstelling op het moment van de aanvraag wordt immers gecombineerd met demografische gegevens om zo een prognose voor de lange termijn te maken. In gebieden met leerlingendaling is het hierdoor moeilijker om duurzame belangstelling aan te tonen en een nieuwe school te kunnen starten.

Naar verwachting zal er vlak na inwerkingtreding van het wetsvoorstel een piek zijn in het aantal stichtingen, omdat de kansrijke initiatieven die in de huidige systematiek niet kunnen stichten, in de nieuwe situatie wel van start kunnen. Daarna zal het aantal stichtingen waarschijnlijk afnemen

⁶ Kamerstukken II 2017/18, 27 923, nr. 80.

⁷ Klein, Waslander, Hooge, Imandt, Bisschop (2015), *Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning*, Tilburg, Eindhoven. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

en op enig moment stabiliseren. De dynamiek in het scholenbestand is naast het aantal stichtingen ook afhankelijk van het aantal opheffingen en fusies. De cijfers van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) – zie de tabel hierna – laten zien dat in de afgelopen jaren zowel in het primair als in het voortgezet onderwijs vrijwel altijd sprake is geweest van meer opheffingen dan stichtingen. Alleen voor nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs geldt dat het aantal stichtingen hoger is dan het aantal opheffingen. Het gaat hierbij om gemiddeld ongeveer 30 stichtingen en 20 opheffingen per jaar, gemeten vanaf 2008. Net als het aantal stichtingen in de nieuwe systematiek, zal ook het aantal opheffingen en fusies niet wezenlijk verschillen van de huidige situatie. Het zal ook in de nieuwe situatie gaan om tientallen scholen die er jaarlijks bij komen en opgeheven worden. Op basis van bovenstaande factoren, is de verwachting dat het totale scholenaanbod niet groter zal worden en dat de dynamiek in het scholenbestand niet wezenlijk zal veranderen.

Primair onderwijs	schooljaar	fusies	opheffingen	totaal opheffingen	stichtingen
	2011/2012 ¹	46	7	53	11
	2012/2013	66	10	76	11
	2013/2014	97	11	108	15
	2014/2015	102	13	115	12
	2015/2016	117	8	125	9
	2016/2017	83	11	94	10
	2017/2018	71	16	87	7
	2018/2019	65	11	76	15

¹ In het po worden deze aantallen sinds het schooljaar 2011/2012 op deze wijze bijgehouden.

Voortgezet onderwijs	schooljaar	fusies	opheffingen	totaal opheffingen incl. fusies	stichtingen
	1999/2000	25	7	32	4
	2000/2001	29	8	37	1
	2001/2002	19	1	20	3
	2002/2003	14	2	16	3
	2003/2004	12	2	14	1
	2004/2005	14	0	14	4
	2005/2006	6	2	8	6
	2006/2007	6	0	6	4
	2007/2008	6	0	6	0
	2008/2009	4	0	4	6
	2009/2010	2	1	3	1
	2010/2011	1	1	2	7
	2011/2012	1	2	3	4
	2012/2013	2	0	2	2
	2013/2014	3	2	5	3
	2014/2015	0	3	3	1
	2015/2016	2	1	3	0
	2016/2017	6	1	7	4
	2017/2018	0	1	1	5
	2018/2019	3	0	3	2

Deze leden willen weten of onderzoek is gedaan naar de toename van het aantal scholen, bijvoorbeeld in de vorm van een inventarisatie van het aantal initiatiefnemers dat op basis van deze wet een nieuwe school zou willen stichten. Als onderzoek is gedaan, wat was de opzet van dat onderzoek en wat waren de resultaten en conclusies, zo informeren zij. In 2015 zijn de effecten van het gekozen beleidsscenario ten aanzien van het stichten van scholen onderzocht.⁹ De conclusie was dat het aantal nieuwe scholen in absolute zin beperkt zal blijven, omdat alle leerlingen al op een school zitten. Ook werd aangegeven dat het onmogelijk is om

⁹ Klein, Waslander, Hooge, Imandt, Bisschop (2015), *Nieuwe toetreders in het onderwijsstelsel: een verkenning naar de effecten van richtingvrije planning*, Tilburg, Eindhoven. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

exacte voorspellingen te doen over de daadwerkelijke groei van het aantal nieuwe scholen. Het onderzoek is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur over internationale voorbeelden, een analyse van het huidige beleid in Nederland ten aanzien van stichting van scholen en een analyse van de huidige situatie in Nederland ten aanzien van volume, kwaliteit en doelmatigheid van nieuwe scholen.

Wanneer de regering inschat dat dit voorstel mogelijk 20 tot 50 nieuwe scholen per jaar tot gevolg zal hebben, wat betekent dit dan voor de bestaande scholen, zo vervolgen zij hun vragen.

Om het onderwijsaanbod bij nieuwe of veranderende overtuigingen van ouders en leerlingen te laten aansluiten, is het niet altijd nodig om een nieuwe school te starten. Initiatiefnemers worden verplicht de bestaande besturen rond hun beoogde vestigingsplaats uit te nodigen voor een gesprek. Dit gesprek kan als resultaat hebben dat bestaande scholen de wensen van ouders en leerlingen accommoderen, waarmee het stichten van een nieuwe school niet meer nodig is. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om het scholenbestand beter te laten aansluiten op de wensen van ouders en leerlingen, niet om het aantal scholen te vergroten. Wanneer er een nieuwe school wordt gesticht, kan de komst hiervan – net als in de huidige situatie – effect hebben op het aantal leerlingen van de omliggende scholen. De grootte van dat effect hangt af van de mate waarin deze scholen onderwijs bieden dat past bij ouders en leerlingen.

Ook vragen deze leden of de regering verwacht dat er ook per jaar 20 tot 50 bestaande scholen extra zullen verdwijnen.

Op basis van de gegevens uit de hiervoor opgenomen tabel verwacht de regering dat er ook in de komende jaren meer scholen zullen worden opgeheven dan dat er gesticht worden.

Deze leden willen weten of de regering de grootste terugloop van bestaande scholen verwacht in het openbaar of in het bijzonder onderwijs.

In het funderend onderwijs behoort ongeveer twee derde van de scholen tot het bijzonder onderwijs. Van schooljaar 2011/2012 tot schooljaar 2018/2019 behoorde 55–70 procent van de sluitende scholen in het primair onderwijs tot het bijzonder onderwijs. Binnen het voortgezet onderwijs ontloopt het aantal sluitingen in het openbaar en bijzonder onderwijs elkaar niet veel. De regering heeft geen reden om aan te nemen dat deze verhouding zal veranderen.

Deze leden koppelen hier de vraag aan hoe de regering ervoor gaat zorgen dat de toegankelijkheid van onderwijs gewaarborgd blijft en de vrijwillige ouderbijdrage niet als drempel gaat fungeren.

Dit wetsvoorstel verandert niets aan het feit dat scholen in het funderend onderwijs bekostiging ontvangen vanuit de overheid voor personeelskosten en de materiële exploitatie van de school. Ze mogen in aanvulling daarop een vrijwillige bijdrage van ouders vragen. In de brief aan uw Kamer over de Schoolkostenmonitor van 12 maart 2019 is aangegeven dat maatregelen getroffen zullen worden om te garanderen dat leerlingen en studenten altijd mee moeten kunnen doen met de activiteiten en programma's die een school aanbiedt.¹⁰ De inspectie neemt dit mee in haar toezicht en spreekt scholen erop aan als zij signalen ontvangt dat scholen ouders verplichten tot het betalen van ouderbijdragen.

Deelt de regering de inschatting van deze leden dat de mogelijkheid bestaat dat dit wetsvoorstel er vooral toe gaat leiden dat rijke, hoogopge-

¹⁰ *Kamerstukken II 2018/19*, 31 293, nr. 450.

leide ouders gezamenlijk nieuwe onderwijsconcepten zullen gaan ontwikkelen, zo vragen zij.

Deze inschatting deelt de regering niet. Met het wetsvoorstel beoogt de regering om het scholenaanbod beter te laten aansluiten bij de wensen van ouders en leerlingen en de ontwikkelingen in de samenleving. Het wetsvoorstel verandert niets aan de toegankelijkheid van scholen.

Ook zijn de voornoemde leden benieuwd hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de wetsvoorstellen over modernisering van de bekostiging, huisvesting en stichtings- en opheffingsnormen, waarvan de inhoud nog onbekend is. Zij vragen of de regering dit kan toelichten. Tevens vragen zij waarom de regering ervoor heeft gekozen deze wetsvoorstellen niet tegelijkertijd in te dienen. Zij willen weten of de regering het eens is met de stelling dat het lastig is om deze wet te beoordelen als nog onduidelijk is hoe deze zich verhoudt tot genoemde wetsvoorstellen die nog volgen. Is de regering bijvoorbeeld voornemens om de stichtingsnormen naar beneden bij te stellen, zo vragen deze leden. Dit zou namelijk verstrekkende gevolgen hebben voor het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden willen daarom per nog onbekend wetsvoorstel weten wat de strekking gaat zijn.

In de uitwerkingsbrief Meer ruimte voor nieuwe scholen: naar een moderne interpretatie van artikel 23 Grondwet is de samenhang beschreven tussen de systematiek voor het starten van nieuwe scholen, de bekostiging, de stichtingsnormen en de manier waarop nieuwe scholen van huisvesting worden voorzien.¹¹ De regering heeft er destijds vanwege de omvang van deze onderwerpen voor gekozen deze zaken in nauwe samenhang, maar niet in één wetsvoorstel uit te werken. Op alle genoemde terreinen zijn er ondertussen nieuwe ontwikkelingen. Doordat de stichtingsnormen met dit wetsvoorstel niet worden verlaagd, is het aantonen van de huidige norm voor de belangstelling nog steeds noodzakelijk om een nieuwe bekostigde school te mogen starten. Hierdoor blijft het aantal nieuwe scholen en de dynamiek in het scholenaanbod beperkt. Ook 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 het evenwicht in het lokale onderwijsaanbod te veel te verstoren. Zoals bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de SGP-fractie (zie paragraaf 2) is toegelicht, heeft de regering niet het voornemen om te komen tot een wijziging van het stelsel van stichtingsnormen. Wel wordt er gewerkt aan nieuwe bekostigingsmodellen voor het primair en het voortgezet onderwijs. Het streven daarbij is een eenvoudiger, minder sturende en meer voorspelbare bekostiging. Deze doelen staan los van het onderhavige wetsvoorstel. Op 19 december 2018¹² is uw Kamer geïnformeerd over het voornemen om de bekostigingssystematiek voor het primair onderwijs te vereenvoudigen. Dit is gedaan naar aanleiding van een inhoudelijk voorstel van de PO-Raad. De regering verwacht uw Kamer in 2019 nader te informeren over de stappen die zijn gezet. Over het voorstel tot vereenvoudiging van de bekostiging in het voortgezet onderwijs is uw Kamer op 16 augustus 2018 geïnformeerd.¹³ In de periode daarna heeft internetconsultatie plaatsgevonden en is er over dit thema een Algemeen Overleg (3 oktober 2018) en Verslag Algemeen Overleg (1 november 2018) gehouden. In de komende maanden werkt de regering verder aan het wetsvoorstel. De regering verwacht dat het wetsvoorstel in het najaar van 2019 kan worden ingediend.

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 31 135, nr. 53.

¹² Kamerstukken II 2018/19, 31 293, nr. 426.

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 31 289, nr. 372.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat de lagere drempels voor de stichting van een school kunnen leiden tot meer concurrentie tussen scholen. De onderwijsvakbond AOb vreest dat een toenemende concurrentie tussen scholen zo ertoe kan gaan leiden dat scholen een groter deel van hun budget gaan uitgeven aan marketing ten koste van het budget dat zij besteden aan het primaire proces, zo merken deze leden op. Hoe beoordeelt de regering dit gevaar, zo vragen deze leden. Zij willen weten of de regering inperking van de vrije besteding van de lumpsumbekostiging nodig acht om dit gevaar te bezweren.

Zoals aangegeven in reactie op soortgelijke vragen van enkele fracties verwacht de regering geen toename van de onderlinge concurrentie. De regering ziet geen reden om voorstellen te doen voor de inperking van de vrije besteding van de lumpsumbekostiging. Hier is nader op ingegaan in de brief «Versterking verantwoording van en inzicht in onderwijs-gelden».¹⁴

3.3 Omgaan met een fluctuerende bevolkingsomvang

De leden van de VVD-fractie lezen dat «elk bevoegd gezag – bestaand of nieuw – dat een school wil starten de besturen in de regio, de gemeente en het samenwerkingsverband passend onderwijs moet uitnodigen voor een gesprek». De leden van genoemde fractie willen weten of ook de schoolbesturen van particuliere scholen voor een dergelijk gesprek worden uitgenodigd en wat er vervolgens gebeurt als het gesprek niet tot samenwerking of afstemming leidt. Ook vragen deze leden hoe vrijblijvend dit gesprek is. Tevens vragen zij of er een gespreksverslag wordt gemaakt als het gesprek heeft plaatsgevonden, en zo ja, hoe dit bij de verdere procedure wordt betrokken. De leden van de SP-fractie stellen vergelijkbare vragen.

Het staat de initiatiefnemer vrij om besturen van particuliere scholen uit te nodigen voor een gesprek, maar hij is daartoe niet verplicht. De uitnodigingsplicht geldt (alleen) voor het samenwerkingsverband passend onderwijs, de besturen van bestaande bekostigde scholen in het beoogde voedingsgebied en de betreffende gemeente.

Het betreft een verplichting tot uitnodiging, geen verplichting tot een gesprek. De uitgenodigde partijen kunnen de uitnodiging afslaan. Als er geen gesprek plaatsvindt of als een gesprek niet tot samenwerking leidt, dan heeft dat geen consequenties voor de aanvraag. Het gesprek is in zoverre vrijblijvend, dat de uitkomst van een eventueel gesprek niet bepalend is voor het besluit om de school wel of niet te bekostigen. De initiatiefnemer kan ervoor kiezen om van gevoerde gesprekken een verslag te (laten) maken. In de aanvraagprocedure wordt het mogelijk gemaakt om desgewenst additionele documenten, zoals gespreksverslagen, bij te voegen bij de aanvraag. Dat biedt de inspectie de mogelijkheid om deze in het gesprek tussen de inspectie en de initiatiefnemer te betrekken.

De leden van de SGP-fractie signaleren dat de regering het opnemen van de bevolkingsprognose als belangrijke waarborg ziet tegen onwenselijke effecten voor bestaande scholen. Zij merken op dat het toch kan gebeuren dat een bestaande school in een dunbevolkt gebied bijvoorbeeld voor meer dan de helft leeg wordt getrokken door een nieuw initiatief en dat hierdoor onnodig een kapitaal aan kennis, ervaring en middelen verloren gaat. Zij vragen hoe de regering dergelijke situaties beoordeelt. De vrijheid van onderwijs geldt overal in Nederland, dus ook in gebieden met leerlingendaling. Op alle plekken in het land moeten ouders en leerlingen kunnen kiezen voor onderwijs dat bij hen past. Wanneer dit niet het geval is, kan dit worden opgelost doordat de wensen van leerlingen

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VIII, nr. 11.

en ouders een plek krijgen binnen het bestaande scholenbestand. Het stichten van nieuwe scholen is dus geen doel op zich. Binnen de nieuwe startprocedure zal een school alleen voor bekostiging in aanmerking worden gebracht als er duurzame belangstelling voor bestaat. Dit betekent dat de belangstelling op het moment van de aanvraag gecombineerd moet worden met demografische gegevens om zo een prognose voor de lange termijn te maken. Als er minder leerlingen in een regio wonen, zal de aangetoonde belangstelling navenant lager zijn. In gebieden met leerlingendaling is het hierdoor moeilijker om duurzame belangstelling aan te tonen en een nieuwe school te kunnen starten. De regering verwacht dat wanneer de bestaande scholen in dunbevolkte gebieden voldoende aansluiten bij de wensen van ouders en leerlingen, er niet snel voldoende belangstelling zal zijn voor het starten van een nieuwe school.

3.4 De grondwettelijke positie van openbaar onderwijs

De leden van de SP-fractie vinden dat de overheid ervoor moet blijven zorgen dat openbaar onderwijs in beginsel overal beschikbaar is. Zij vragen in hoeverre er op dit moment sprake is van een goed dekkend aanbod van openbaar onderwijs en in hoeverre dat ook daadwerkelijk een wettelijke verplichting is. De leden van genoemde fractie vragen of de regering een voorbeeld uit de recente geschiedenis kan geven waar een beroep op de garantiefunctie openbaar onderwijs ertoe leidde dat ergens een openbare school werd geopend, die zonder deze garantiefunctie niet was geopend.

Als ouders vinden dat er onvoldoende openbaar onderwijs in de gemeente beschikbaar is, kunnen zij de gemeente verzoeken een openbare school te stichten. Ze doen daarmee een beroep op de garantiefunctie openbaar onderwijs. De wettelijke waarborgen voor de vastgelegde gevallen, waarin de gemeente verplicht wordt om een openbare school te starten, blijven behouden (het voorgestelde artikel 77 WPO en artikel 66 WVO). Ook zijn er wettelijke waarborgen die regelen dat leerlingen, die niet binnen redelijke afstand tot hun woning openbaar onderwijs kunnen genieten, niet verplicht kunnen worden tot het volgen van lessen in de programmaonderdelen die in verband met de geloofs- of levensovertuiging van een bijzondere school worden gegeven (artikel 58 WPO en artikel 48 WVO). Wanneer het aanbod niet dekkend is, maar er wel behoefte bij ouders en leerlingen is, voorziet de garantiefunctie openbaar onderwijs in een oplossing. Uit de recente geschiedenis (sinds 2011) zijn geen voorbeelden waar de garantiefunctie openbaar onderwijs ertoe leidde dat er een openbare school werd geopend die zonder deze garantiefunctie niet was geopend. Op dit moment loopt er één verzoek voor openbaar voortgezet onderwijs op basis van de garantiefunctie openbaar onderwijs.

Ook vragen de leden van de SP-fractie hoe de regering tegenover de suggestie staat om bij nieuw op te leveren woonwijken bij aanvang als eerste een openbare school te stichten. Soortgelijke vragen zijn ook door de leden van de GroenLinks-fractie en de leden van de PvdA-fractie gesteld. Ook vragen de leden van de SP-fractie hoe de regering aankijkt tegen het voorstel van VOS/ABB¹⁵ om de eerste school in een nieuwe wijk altijd openbaar te maken.

De regering neemt de suggestie niet over om in nieuwbouwwijken waar binnen redelijke afstand nog geen onderwijsaanbod is te starten met een openbare school. De vrijheid van onderwijs geldt ook in nieuwbouwwijken. Het wetsvoorstel gaat uit van de systematiek dat een school in

¹⁵ Zie position paper van VOS/ABB voor het daar genoemde rondetafelgesprek over dit wetsvoorstel in de Kamer.

aanmerking komt voor bekostiging wanneer deze voldoende leerlingen aan zich weet te binden en vooraf aan bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Door middel van marktonderzoek of ouderverklaringen kan er in de omliggende wijken die ook binnen het voedingsgebied vallen, gepeild worden of er behoefte is aan het initiatief.

4. Voorgestelde maatregelen en beoogde resultaten

De leden van de VVD-fractie vinden dat ook nieuwe scholen onderwijs van goede kwaliteit moeten verzorgen. Zij zijn dan ook verheugd dat dit wetsvoorstel het mogelijk maakt dat de inspectie op kwaliteitsnormen controleert voordat een nieuwe school start en eisen stelt aan bestuurders van nieuwe scholen. De leden van genoemde fractie vragen hoe vaak het onder de huidige wetgeving is voorgekomen dat een bestuurder, toezichthouder of rechtspersoon die eerder verantwoordelijk was voor een zeer zwakke school, het initiatief neemt om een nieuwe school te starten.

Onder de huidige wetgeving wordt niet bijgehouden of een initiatiefnemer eerder bestuurder, toezichthouder of rechtspersoon van een zeer zwakke school is geweest. Op 1 maart 2019 waren er 29 basisscholen, 1 school voor speciaal basisonderwijs, 3 scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en 17 afdelingen voor het voortgezet onderwijs door de inspectie beoordeeld als «zeer zwak». In verreweg de meeste gevallen lukt het besturen om de onderwijskwaliteit op zeer zwakke scholen te verbeteren. Daarom kiest de regering in het wetsvoorstel voor het voor vijf jaar uitsluiten van bestuurders, toezichthouders of rechtspersonen van het starten van een nieuwe school wanneer de zeer zwakke school waar zij verantwoordelijk voor zijn geweest zich niet voldoende heeft verbeterd en daarom geen bekostiging meer heeft ontvangen.

Zij koppelen hieraan de vraag of het bevoegd gezag van een «zwakke» school wel een nieuwe nevenvestiging in het voortgezet onderwijs mag starten. Deze leden willen weten waarom er gekozen is om hierin een onderscheid te maken te maken tussen het bevoegd gezag van «zwakke» scholen en het bevoegd gezag van «zeer zwakke» scholen.

Een bevoegd gezag mag geen nieuwe nevenvestiging in het voortgezet onderwijs starten wanneer hij een school (of bij een scholengemeenschap: één van de samenstellende scholen) in stand houdt die zeer zwak is. Er is voor het onderscheid tussen onvoldoende (voorheen «zwak») en zeer zwakke scholen gekozen omdat er bij zeer zwakke scholen sprake is van ernstigere tekortkomingen. De regering is van mening dat er zonder dit onderscheid een te hoge drempel zou worden opgeworpen ten aanzien van het starten van een nieuwe nevenvestiging.

In 2016 heeft de Onderwijsraad geadviseerd over vier scenario's voor een interpretatie van het begrip richting¹⁶. De voornoemde leden lezen dat de regering de voorkeur geeft aan het eerste scenario, terwijl de Onderwijsraad het vierde scenario prefereerde. Kan de regering toelichten op welke punten zij en de Onderwijsraad van mening verschillen met betrekking tot deze scenario's, zo vragen zij.

Het verschil tussen het eerste en het vierde scenario betreft het aanmerken van pedagogische visies en didactische concepten als richting, dat alleen in het vierde scenario plaatsvindt. De scenario's komen overeen in die zin dat er in allebei alleen voor godsdiensten en levensbeschouwingen een hoog beschermingsniveau gehanteerd wordt. Zowel ten aanzien van de bescherming van richting als ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel heeft het vierde scenario volgens de regering geen voordelen boven het eerste. Wel brengt het vierde scenario nieuwe

¹⁶ Onderwijsraad, Advies Conceptwetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen, juni 2016.

vragen met zich mee ten aanzien van het aanmerken van pedagogische visies en didactische concepten als richting. Derhalve heeft de regering gekozen voor continuïteit en een consistente lijn ten aanzien van het begrip richting.

De leden lezen dat de regering verwacht dat het voorliggende wetsvoorstel het gemakkelijker maakt in het basisonderwijs om een school van kleur te laten verschieten. Zij vragen of de regering kan toelichten hoe het voorliggende voorstel dit vergemakkelijkt. Ook willen de leden van genoemde fractie weten of de aanvullende voorwaarden die het voorliggende wetsvoorstel stelt aan de kwaliteit voor nieuwe initiatieven ook gelden voor nieuwe nevenvestigingen of scholen die van kleur willen verschieten en zo ja, hoe dit wordt vormgegeven. Met de Wet toekomstbestendig onderwijsaanbod in het basisonderwijs, die op 1 januari 2018 in werking is getreden, zijn de mogelijkheden om in het (speciaal) basisonderwijs een school van richting te laten veranderen, verruimd.¹⁷ Het onderhavige wetsvoorstel regelt dat richting geen doorslaggevende rol meer speelt bij de start van een school, wat betekent dat een school niet meer noodzakelijk een richting heeft. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat een bijzondere school van een richting naar een onderwijskundige grondslag overgaat. De kwaliteitseisen die gelden voor nieuwe scholen, gelden niet als voorwaarden voor het van kleur verschieten, maar natuurlijk wel als wettelijke eisen waaraan alle bekostigde scholen moeten voldoen. Wel gelden de kwaliteitseisen voor nieuwe nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs (zie artikel 67 WVO).

De leden van de SGP-fractie merken dat de regering hooggespannen verwachtingen heeft van de aangepaste kwaliteitstoets voor de start van een nieuw initiatief. Deze leden hebben de indruk dat dit in contrast staat met veel onderzoeken en adviezen die de beperkte waarde van een in hoge mate papieren wereld benadrukken. Deze leden vragen waarom de regering niet vreest dat initiatieven bijvoorbeeld naar allerlei kant-en-klaar-producten zullen grijpen en die waar nodig met eigen saus zullen overgieten.

Het is inderdaad mogelijk dat initiatiefnemers standaardproducten gebruiken voor hun aanvraag. Daarom zal een verplicht gesprek met de inspectie onderdeel van de adviesprocedure uitmaken (deze verplichting zal bij nota van wijziging worden toegevoegd aan het wetsvoorstel) en wordt de school kort na de start bezocht door de inspectie. Op deze manier kan tijdig worden ingegrepen wanneer er onvoldoende kwaliteit wordt verwacht (en de inspectie om die reden een negatief advies zal geven) of wanneer daar na de start daadwerkelijk sprake van is (in welk geval een bekostigingssanctie kan worden opgelegd of in het uiterste geval de bekostiging van de bijzondere school wordt beëindigd of de openbare school wordt opgeheven). Op deze manier kan de inspectie kort na de start zowel kwaliteitsontwikkeling stimuleren als toezicht uitoefenen op eventuele tekortkomingen en risico's.

Eveneens vragen zij een reactie op de stelling van prof. mr. P.J.J. Zoontjens tijdens het rondetafelgesprek over meer ruimte voor nieuwe scholen op 6 december 2018 in de Kamer¹⁸ dat niet zozeer sprake is van een kwaliteitstoets, maar van een toets of initiatiefnemers besef hebben van de verschillende aspecten die bij het organiseren van onderwijs komen kijken.

De initiatiefnemer moet laten zien kennis te hebben van de wettelijke vereisten voor de te verwachten onderwijskwaliteit en moet laten zien

¹⁷ Stb. 2017, 261.

¹⁸ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2018A04829

deze te kunnen toepassen op zijn eigen situatie. De inrichting van deze zes deugdelijkheidseisen bepaalt in welke gevallen de inspectie een positief dan wel een negatief advies aan de Minister geeft over de te verwachten kwaliteit van een nieuwe school. Daarnaast wordt informatie gevraagd over de overige elementen van kwaliteit: deze informatie is inderdaad bedoeld om initiatiefnemers van het belang van deze onderdelen bewust te maken.

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

De leden van de CDA-fractie constateren dat met het (opnieuw) invoeren van de richtingvrije planning, we teruggaan naar de situatie van weleer waarbij het stichten van scholen ook richtingvrij was. Deze richtingvrije planning is van overheidswege beëindigd om financiële redenen. Deze leden vragen de regering toe te lichten of de vrees voor grote financiële gevolgen in deze tijd niet meer geldt.

Zoals toegelicht bij de beantwoording van de vraag van de SP-fractie in paragraaf 3.2 is de verwachting dat het scholenaanbod niet zal toenemen. Daarom zijn er naar de mening van de regering geen negatieve financiële effecten.

Tevens vragen deze leden de regering toe te lichten of met het invoeren van de richtingvrije planning conflicten binnen scholen over de identiteit en hoe deze in de praktijk wordt gebracht, niet sneller dan nu zullen leiden tot het stichten van een nieuwe school waar er voorheen meer reden was om tot overeenstemming te komen in plaats van een nieuwe school te stichten.

De regering verwacht dat elke school blijvend met ouders en leerlingen in gesprek is over de identiteit van hun school. Daar verandert het wetsvoorstel niets aan. Vanuit die gedachte worden initiatiefnemers van een nieuwe school verplicht de bestaande besturen in de regio uit te nodigen, om te bezien of het nieuwe initiatief een plaats kan krijgen binnen de bestaande scholen. Als de wensen van (een substantiële groep) ouders niet binnen het bestaande aanbod geaccordeerd kunnen worden, kan het nodig zijn dat ouders proberen een eigen school starten. Dit brengt een grote verantwoordelijkheid met zich mee en vraagt om een gedegen voorbereiding. Van het snel stichten van een nieuwe school zal dan ook geen sprake zijn.

Kan de regering tevens aangeven hoe voorkomen kan worden dat dit wetsvoorstel met de bovengenoemde overwegingen in het achterhoofd, in de toekomst niet tot ongewenste schaalverkleining zal kunnen leiden, zo vragen deze leden. Ook vragen zij om een toelichting op hun vraag of de regering ook kan aangeven of zij verwacht dat met dit wetsvoorstel door het sneller stichten van een nieuwe school bij onvrede over de koers van de bestaande school, scholen met name in krimpgebieden sneller onder de opheffingsnorm kunnen komen en of dit wenselijk is. Dit wetsvoorstel laat de stichtings- en opheffingsnormen intact. Voor het stichten van een nieuwe school moet een aanzienlijke belangstelling worden aangetoond door de initiatiefnemer. Een school zal alleen voor bekostiging in aanmerking worden gebracht als er duurzame belangstelling voor bestaat. Dit betekent dat de belangstelling op het moment van de aanvraag gecombineerd moet worden met demografische gegevens om zo een prognose voor de lange termijn te maken. Als er minder leerlingen in een regio wonen, zal de aangetoonde belangstelling navenant lager zijn. In gebieden met leerlingendaling is het hierdoor moeilijker om duurzame belangstelling aan te tonen en een nieuwe school te kunnen starten.

De voornoemde leden vragen de regering ook een nadere toelichting op het veranderen van een pedagogisch concept binnen een bestaande school. Is de regering het met deze leden eens, zo vragen zij, dat het veranderen van een pedagogisch-didactische richting geen sinecure is. Immers, de docenten als identiteitsdragers van de school moeten deze richting niet alleen implementeren binnen de school, maar moeten er ook ideologisch achter staan en uiteraard kennis hebben van de richting, in deze richting geschoold zijn, zo merken deze leden op. Mochten ouders van mening zijn dat de bestaande school van pedagogisch-didactisch concept zou moeten veranderen om aan te sluiten bij de voorkeuren van de ouders, is de snelle weg dan met dit nieuwe wetsvoorstel niet om een nieuwe school te stichten, zo vragen zij.

De regering onderschrijft de stelling van de leden van de CDA-fractie dat het veranderen van onderwijskundig concept niet lichtzinnig mag worden opgevat. Datzelfde geldt ook voor het stichten van een nieuwe school. Welke weg het meest passend is in de situatie waarin ouders en leerlingen ontevreden zijn met het onderwijskundig concept van hun school, hangt af van de lokale situatie.

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

De leden van de SP-fractie stellen vast dat volgens de regering de uitwerking van het begrip richting een gevolg was van maatschappelijke verzuiling en de noodzaak om te bezuinigen. Impliceert de regering met dit wetsvoorstel dat er in principe genoeg geld is voor meer scholen, aangezien er meer ruimte voor nieuwe scholen wordt beoogd en daarmee ook mogelijk meer scholen zullen worden gesticht – verwachting van 20 tot 50 nieuwe scholen per jaar in het funderend onderwijs aldus de regering – zo vragen deze leden.

Zoals eerder aangegeven in paragraaf 3.2, verwacht de regering dat er 20 tot 50 nieuwe scholen per jaar in het funderend onderwijs worden gesticht (inclusief nevenvestigingen in het voortgezet onderwijs). Dat is een beperkte toename ten opzichte van de huidige situatie. Daarbij is de verwachting dat er jaarlijks minimaal evenveel scholen zullen worden opgeheven. Hierdoor is er geen extra financiering nodig.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat het wetsvoorstel het richtingbegrip in de scholenplanning niet vervangt door een nieuw bepalend element, maar het richtingbegrip zonder meer loslaat. Zij willen weten hoe de regering het risico beoordeelt dat hiermee de segregatie in het onderwijs wordt versterkt doordat er zogenoemde «hokjesscholen» voor alle mogelijke specifieke doelgroepen worden opgericht, terwijl alle andere kinderen terecht zullen komen op scholen die zich nauwelijks nog kunnen onderscheiden. De leden van de D66-fractie en de GroenLinks-fractie stellen soortgelijke vragen over segregatie.

Het beter laten functioneren van de vrijheid van onderwijs staat voor de regering centraal bij het aanpassen van de stichtingssystematiek, zoals die in het onderhavige wetsvoorstel is opgenomen. Dit wetsvoorstel beoogt een scholenaanbod te bewerkstelligen dat een goede afspiegeling is van wat ouders en leerlingen willen: een school die bij hen past. Met dit wetsvoorstel wordt geen oplossing voor segregatie in het onderwijs beoogd. Het dient een ander doel, namelijk het beter laten functioneren van de vrijheid van onderwijs. De regering onderkent het probleem van segregatie in het onderwijs. Het is onwenselijk, omdat het sociale scheidslijnen in de samenleving niet alleen weerspiegelt, maar ook versterkt. De regering is echter niet van mening dat de oplossing hiervoor gezocht moet worden in het beperken van belangrijke verworvenheden van ons onderwijsstelsel. De regering kiest ervoor om de oplossing te zoeken in de omstandigheid dat sommige scholen op minder belang-

stelling van ouders en leerlingen kunnen rekenen. Alle scholen moeten van goede kwaliteit zijn. Het beleid om kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen is er daarom onder meer op gericht om ervoor te zorgen dat aantrekkelijke scholen van hoge kwaliteit op elke plek te vinden zijn. Ook ander beleid draagt bij aan het bevorderen van kansengelijkheid en het tegengaan van segregatie in het onderwijs. Zo vindt de regering het van belang dat financiële belemmeringen in het onderwijs worden weggenomen: de ouderbijdrage moet altijd expliciet vrijwillig zijn, net als de bijdrage voor extra onderwijsprogramma's. De regering investeert in het gemeentelijke onderwijsachterstandenbudget en bovendien worden de onderwijsachterstandsmiddelen voor gemeenten en basisscholen beter verdeeld. Er worden gesprekken in de regio gevoerd over het aanbod van voldoende brede brugklassen. En via verschillende subsidie-regelingen en een pilot met 10-14-scholen krijgen leerlingen extra begeleiding bij de overgangen in het onderwijs. In de brief Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs gaat de regering verder in op deze en andere maatregelen.

Welke mogelijkheden ziet de regering binnen haar wetsvoorstel om te waarborgen dat alle scholen kinderen laten kennismaken met een verscheidenheid aan waarden en achtergronden, zo vragen deze leden. De leden van de D66-fractie stellen een vergelijkbare vraag.

Dit wetsvoorstel doet niets af aan de eisen ten aanzien van de wettelijke burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs. Alle scholen dienen te voldoen aan de eisen die de sectorwetten stellen aan het burgerschapsonderwijs.¹⁹ Bovendien introduceert het wetsvoorstel een kwaliteitstoets voor nieuwe scholen, waarbij initiatiefnemers onder andere moeten aantonen hoe zij aan de burgerschapsopdracht gaan voldoen. Wanneer initiatiefnemers dit niet kunnen aantonen, zal de inspectie de Minister negatief adviseren over de stichtingsaanvraag.

Het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie is een prioriteit van deze regering. Er is een wetsvoorstel in voorbereiding om het burgerschapsonderwijs in het primair en voortgezet onderwijs te versterken door de gemeenschappelijke kern van burgerschap – de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens – te verduidelijken. Tevens wordt van bevoegde gezagsorganen verwacht dat zij zorgdragen voor een schoolcultuur waarin alle bij het aanbieden van onderwijs betrokken personen in hun uitingen handelen in overeenstemming met deze waarden, alsmede voor het bieden van een oefenplaats voor leerlingen om ervaring op te doen met de omgang met deze waarden. Parallel aan de voorbereiding van dat wetsvoorstel loopt een traject om het gehele curriculum in het funderend onderwijs te herzien. Op het gebied van burgerschap worden bouwstenen ontwikkeld die specifieke kennis en vaardigheden van leerlingen beschrijven. Deze opbrengsten vormen de basis voor de herziening van de huidige kerndoelen en eindtermen. Door de aanpassing van de burgerschapsopdracht en het beter vastleggen van de verwachtingen aan scholen en besturen op dit punt, wordt dit – doordat het een onderdeel is van de kwaliteitstoets – ook een belangrijker punt bij schoolstichting.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering weegt dat bepaalde pedagogisch-didactische visies min of meer voortkomen uit een levensbeschouwelijke visie. De pedagogische visie en de mensvisie zijn namelijk niet eenvoudig te scheiden, zo merken deze leden op.

De regering onderschrijft de stelling van de leden van de SGP-fractie dat pedagogische visie en mensvisie niet altijd eenvoudig te scheiden zijn. Het vrijeschoolonderwijs dat is gebaseerd op de antroposofie is hier een

¹⁹ Handelingen II 2018/19, nr. 63, item 7

goed voorbeeld van. In de voorgestelde systematiek wordt de daadwerkelijke belangstelling gemeten onder ouders, op basis van de concrete invulling van de vrijheid van richting en inrichting door een nieuwe school. Dit betekent dat de mensvisie en de pedagogische visie – indien van toepassing – niet gescheiden hoeven worden, aangezien de belangstelling voor de school met al zijn samenhangende facetten gemeten wordt.

Deze leden vragen hoe de regering de keuze om het richtingbegrip buiten het stichtingsdomein ongemoeid te laten motiveert in het licht van de Europese wetgeving en jurisprudentie die ook filosofische overtuigingen binnen het onderwijs beschermt.

Artikel 13, derde en vierde lid, IVESCR en artikel 2 van het Eerste Protocol EVRM beschermen het recht van kinderen op onderwijs en het recht van ouders om voor hun kinderen scholen te kiezen overeenkomstig hun overtuiging. Deze bescherming blijft gehandhaafd. Door een grotere variatie in het onderwijsaanbod is de kans groter dat ouders een school kunnen kiezen overeenkomstig hun overtuiging. De genoemde bepalingen verplichten er niet toe om ook op andere plaatsen in de onderwijswetgeving waar het begrip richting een rol speelt, om te vormen. De regering is daarom van mening dat er op basis van dit wetsvoorstel geen aanleiding is om daar waar het begrip richting op andere plaatsen binnen de onderwijswetgeving gehanteerd wordt, dit begrip ruimer uit te leggen dan de jurisprudentie en de wetsgeschiedenis van deze bepalingen. In dat verband verandert de uitleg van het begrip richting dan ook niet en behoudt het dus de betekenis van een godsdienstige overtuiging of levensbeschouwing. Het schrappen van richting in de procedure van schoolstichting heeft dus geen consequentie voor de interpretatie van het begrip richting op andere plaatsen in de onderwijswetgeving.

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

De leden van de D66-fractie lezen dat het doel van de wet is om het scholenaanbod beter aan te laten sluiten bij de behoefte van ouders. Een mogelijke uitwerking zou kunnen zijn dat ouders hun kinderen alleen bij gelijkgestemden op school willen hebben en daardoor sociale en economische segregatie in de hand wordt gewerkt. Dit kan gevolgen hebben voor de onderwijskansen van verschillende groepen en de kwaliteit van het onderwijs. Voorziet de regering daarnaast een gevolg voor de segregatie tussen leerlingen van verschillende achtergronden of van verschillende niveaus door deze maatregelen, zo vragen deze leden. De leden van de GroenLinks-fractie stellen een soortgelijke vraag. Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van vragen over segregatie van de leden van de PvdA-fractie (paragraaf 4.2)

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering ervan vindt om een standaard check op segregatie op te nemen in de aanvraagprocedure.

De inspectie baseert haar advies ten aanzien van de te verwachten kwaliteit van een nieuwe school op de informatie die door een initiatiefnemer in zijn aanvraag tot bekostiging is gegeven ten aanzien van zes reeds geldende deugdelijkheidseisen. De onderwijswetgeving bevat geen wettelijke voorschriften over segregatie of het tegengaan van segregatie. Daarom is (het tegengaan van) segregatie ook geen deugdelijkheidseis bij de besluitvorming over het bekostigen van een nieuwe school. Wel moeten initiatiefnemers onder meer aantonen hoe zij aan de burgerschapsopdracht gaan voldoen.

De voornoemde leden constateren dat er straks op basis van elke visie of grondslag een school kan worden ingericht met een eigen toelatingsbeleid. Zij willen weten wat dit betekent voor de segregatie in het onderwijs. En wat vindt de regering van het idee van algemene toegankelijkheid op elke nieuw gestichte school, zodat geen enkel kind de toegang tot de school kan worden ontzegd, zo vragen zij. Hoe wil de regering anders waarborgen dat nieuw gestichte scholen toegankelijk blijven voor kinderen met verschillende achtergronden, zo vragen de leden. Deelt de regering de inschatting dat zolang een toelatingsrecht tot het onderwijs nog niet geregeld is voor kinderen, deze versnippering op basis van geloofsovertuiging of levensbeschouwing waarschijnlijk zal leiden tot meer afwijzingen van leerlingen met een beroep op de identiteit van de school, zo vragen de leden van de SP-fractie. De leden van genoemde fractie stellen in paragraaf. 10 van het verslag nog een aantal vragen over dit onderwerp. Te weten: hoe staat het volgens de regering met de algemene toegankelijkheid van al bestaande en nieuwe scholen. Vreest de regering niet voor een toename van de weigering van toekomstige leerlingen, in verband met de nog altijd bestaande mogelijkheid om leerlingen te weigeren wanneer de ouders de identiteit van de school niet onderschrijven? In hoeverre worden er «hokjesscholen» gecreëerd met dit wetsvoorstel waar je enkel op basis van een bepaalde identiteit, geloofsovertuiging of levensbeschouwing wordt toegelaten? Waarom heeft de regering geen waarborgen in dit wetsvoorstel ingebouwd om dit te voorkomen?

De vrijheid van onderwijs staat voor de regering centraal bij het onderhavige wetsvoorstel. De regering wil de vrijheid van inrichting niet beperken en heeft daarom besloten dat de regels omtrent het toelatingsbeleid van scholen ongewijzigd zullen blijven. Dit is ook vastgelegd in het regeerakkoord. De regering ziet geen aanleiding om het toelatingsbeleid van scholen aan strengere eisen te onderwerpen. Slechts vijf procent van de bijzondere scholen voert een selectief toelatingsbeleid op basis van richting²⁰ en er is geen aanleiding om aan te nemen dat dit aandeel door het onderhavige wetsvoorstel zal toenemen. De Onderwijsraad merkt in het advies bij het initiatiefwetsvoorstel regeling toelatingsrecht op dat niet verwacht kan worden dat de versterking van het toelatingsrecht bijdraagt aan de bestrijding van segregatie.²¹ «Literatuur en de adviezen over dit onderwerp geven evenwel het inzicht dat versterking van het keuzerecht de integratie niet per se bevordert, maar de segregatie soms juist kan versterken.»

Tevens vragen de leden van genoemde fractie of het risico bestaat dat het onderhavige wetsvoorstel ertoe leidt dat de vrijwillige ouderbijdrage stijgt. Is de regering bereid dit te monitoren zo, vragen deze leden. De ouderbijdrage is altijd vrijwillig. Scholen moeten ouders hier actief over informeren. Het is niet acceptabel dat de vrijwillige ouderbijdrage een drempel vormt voor de toegankelijkheid van een school. Tevens mogen kinderen van wie de ouders de vrijwillige ouderbijdrage niet betalen niet worden uitgesloten van activiteiten en lesprogramma's die de school aanbiedt. In de brief aan uw Kamer over de Schoolkostenmonitor van 12 maart 2019 is aangegeven dat maatregelen zullen worden getroffen om te garanderen dat leerlingen en studenten altijd moeten kunnen meedoen met de activiteiten en programma's die een school aanbiedt.²²

De leden van de SP-fractie vragen de regering waar nieuwe concepten van scholen aan moeten voldoen. Zij willen weten of hier bepaalde eisen

²⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 536, nr. 1.

²¹ Advies «Het recht op toelating nogmaals bezien», Onderwijsraad, juni 2010.

²² Kamerstukken II 2018/19, 31 293, nr. 450

aan verbonden zijn of dat in principe alle mensen die een bepaalde geloofsovertuiging, levensbeschouwing of iets dergelijks aanhangen een school kunnen stichten zonder dat hier bepaalde eisen aan worden gesteld.

Elke aanvraag voor een nieuwe school wordt straks – aan de hand van de wettelijke voorschriften – op zijn eigen merites beoordeeld. De eisen die hieraan verbonden zijn, betreffen de belangstellingsmeting, de kwaliteits-toets (waaronder burgerschap), de uitnodigingsplicht en de verklaring omtrent het gedrag voor bestuurders en intern toezichthouders. Er worden dus geen eisen gesteld aan de grondslag van de school.

De regering geeft aan dat de verwachting is dat er tussen de 20 en 50 nieuwe scholen per jaar in het funderend onderwijs zullen worden gesticht. Hoe verhouden deze aantallen zich tot de huidige situatie, zo vragen zij. Hoeveel scholen zijn er in de afgelopen 20 jaar jaarlijks gesticht, gesloten of gefuseerd in het primair – en het voortgezet onderwijs?

In de tabel in paragraaf 3.2 is het aantal stichtingen, fusies en opheffingen in het primair en in het voortgezet onderwijs opgenomen. De regering verwacht dat er ook na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel jaarlijks minimaal evenveel scholen in het funderend onderwijs worden opgeheven als dat er worden gesticht. Wel verwacht de regering dat de nieuwe scholen beter zullen aansluiten bij de wensen van ouders en leerlingen.

Ziet de regering het risico dat een extra jaar om de stichtingsnorm te kunnen halen mogelijk als ongewenst neveneffect voor ouders en kinderen heeft dat een niet levensvatbare school een jaar langer open blijft, vragen deze leden.

Een nieuwe school krijgt de tijd om te groeien, maar zal in die tijd ook daadwerkelijk groei moeten laten zien. Met het wetsvoorstel krijgen nieuwe scholen hun cursusduur de tijd om de minimumnorm te halen. Heeft de nieuwe basisschool in het vierde schooljaar niet ten minste de helft van de stichtingsnorm gehaald dan eindigt de bekostiging met ingang van het vijfde schooljaar. Voor het voortgezet onderwijs geldt een vergelijkbare regeling, zij het dat voor een vo-school het derde schooljaar maatgevend is. DUO peilt in het tweede (vo) of derde (po) jaar of de leerlingengroei snel genoeg gaat om deze tussentijdse norm te halen. Als dit niet het geval is, krijgt de school een waarschuwing en een termijn van een jaar om wel aan de norm te voldoen. Hiermee wordt er dus beter en sneller naar de levensvatbaarheid van een school gekeken dan nu het geval is.

Wat is de impact van dit wetsvoorstel op het lerarentekort, zo vragen de voornoemde leden aan de regering. Deze leden vragen of nieuw op te richten scholen alvorens zij toestemming krijgen niet ook zouden moeten kunnen aantonen dat zij voldoende en voldoende gekwalificeerde docenten kunnen aantrekken. Erkent de regering het risico dat dit het lerarentekort bij reeds bestaande scholen alleen maar kan versterken, zo willen deze leden weten.

Dit wetsvoorstel zet in op een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod, dat aansluit bij de wensen van leerlingen en ouders. Dit is ook voor leraren een groot goed. Het heeft naar verwachting geen impact op het lerarentekort, omdat het beeld is dat er niet veel scholen bijkomen, maar het aanbod gevarieerder wordt dan nu het geval is. Het is niet mogelijk om op voorhand aan te tonen dat een school voldoende gekwalificeerde leraren zal aantrekken, omdat pas als er zekerheid is dat een school van start zal gaan het mogelijk wordt om leraren in dienst te nemen. Elke schatting op voorhand zegt niet veel over

welke leraren uiteindelijk in dienst (kunnen) worden genomen, zeker in tijden van een krappe onderwijsarbeidsmarkt.

5. Reikwijdte

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het onderhavige wetsvoorstel geen betrekking heeft op speciale scholen voor basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Wel zal de regering later bezien op welke manier beter kan worden aangesloten bij de specifieke situatie van deze onderwijssoorten. Zij vragen een nadere toelichting en zij willen weten hoe dit wordt onderzocht en op welke termijn.

Samenwerkingsverbanden zijn verantwoordelijk voor het realiseren van een dekkend aanbod binnen en tussen scholen en wel zodanig dat leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doormaken en leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een zo passend mogelijke plaats in het onderwijs krijgen. Aan deze verantwoordelijkheid kan vorm worden gegeven door het bestaande aanbod aan te passen aan de behoeften die er bij ouders en leerlingen zijn. Op dit moment kunnen er in beginsel geen scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs en scholen voor speciaal basisonderwijs gesticht worden (artikel 75 WEC). De situatie van het (voortgezet) speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs is wezenlijk anders dan die van het regulier basis- en voortgezet onderwijs. Deze scholen zijn veelal niet gebaseerd op een onderwijsconcept, maar bieden onderwijs aan leerlingen met een specifieke ondersteuningsbehoefte, zoals zeer moeilijk lerende kinderen. De regering zal nog voor de zomer in overleg treden met de sectorraden om de behoefte aan nieuwe initiatieven in deze sectoren te peilen. In de voortgangsrapportage passend onderwijs zal de regering hierop terugkomen.

6. Aanvraag tot bekostiging

De leden van de VVD-fractie vragen of DUO alle taken die het onderhavige wetsvoorstel bij haar belegt kan uitvoeren met de huidige systemen en capaciteit.

DUO kan de taken die onderhavig wetsvoorstel bij haar belegt niet zonder aanpassingen aan de huidige systemen en werkwijze uitvoeren. Het doorvoeren van de aanpassingen vraagt incidenteel om de inzet van extra capaciteit. Nadat de veranderingen zijn doorgevoerd kan de wet met de huidige capaciteit worden uitgevoerd.

De voornoemde leden lezen dat de methoden voor belangstellingsmeting enkel de belangstelling meten onder ouders met kinderen in vastgestelde leeftijdscategorieën.

Zij willen weten hoe de belangstelling op langere termijn wordt gemeten. De berekening van de belangstelling kent verschillende stappen. De eerste stap is het vaststellen van het belangstellingspercentage. Dit wordt gedaan door het aantal ouderverklaringen te delen door het totaal aantal kinderen in de goede leeftijdscategorie woonachtig in het voedingsgebied ($y/x*100\%$). In het marktonderzoek wordt het aantal positieve reacties gedeeld door het totaal aantal reacties gegeven in het onderzoek ($y/x*100\%$). Hiermee wordt zichtbaar op hoeveel belangstelling het initiatief kan rekenen. Bij de tweede stap wordt bepaald hoeveel leerlingen er in het elfde jaar na de aanvraag woonachtig zijn in het voedingsgebied (w). Voor het basisonderwijs wordt het totaal aantal kinderen in de leeftijd 4 tot en met 11 jaar aangevuld met 30 procent van het aantal kinderen in de leeftijd van 12 jaar genomen. Voor het voortgezet onderwijs wordt dit gedaan door het totaal aantal 12-jarigen en het totaal aantal 13-jarigen bij elkaar op te tellen en door twee te delen, vervolgens wordt de uitkomst

daarvan vermenigvuldigd met de gemiddelde verblijfsduur van de aan te vragen schoolsoort. Een concreet voorbeeld van de berekening van de prognose in het elfde jaar is gegeven in het antwoord op een vraag van de leden van de SP-fractie in paragraaf 6.2.

Vervolgens wordt het belangstellingspercentage vermenigvuldigd met het aantal leerlingen in het elfde jaar na de aanvraag in het voedingsgebied $((y/x * 100\%) * w)$. Hiermee wordt het aantal leerlingen dat in het elfde jaar na aanvraag interesse zouden hebben inzichtelijk. Als laatste wordt er een correctiefactor toegevoegd (z), omdat de ervaring leert dat niet alle geïnteresseerden zich ook daadwerkelijk op de school inschrijven $((y/x * 100\%) * w * z)$. Uitkomst van de formule is daarmee het totaal aantal te verwachten leerlingen in het elfde jaar naar de aanvraag. De uitkomst van de rekensom laat dus zien hoeveel leerlingen verwacht worden op de nieuwe school in het elfde jaar na de aanvraag, gebaseerd op de belangstelling die er op dit moment voor het initiatief is. Dit aantal moet gelijk zijn aan of hoger dan de stichtingsnorm voor de betreffende schoolsoort in het voortgezet onderwijs of voor de betreffende gemeente in het basisonderwijs.

Kunnen ouders van leerlingen die mogelijk zouden willen overstappen naar de nieuwe school hun belangstelling ook laten meewegen, zo vragen zij.

De regering stelt voor de belangstelling te meten onder ouders met kinderen in vastgestelde leeftijdscategorieën; te weten twee- tot en met vierjarigen voor een basisschool en tien- tot en met twaalfjarigen voor een school voor voortgezet onderwijs. Deze leeftijdscategorieën worden door de regering voorgesteld omdat het van ouders met kinderen in deze leeftijden het meest aannemelijk is dat zij bezig zijn met de schoolkeuze voor hun kind en dat hun belangstelling daarom realistisch is. Hoe langer een kind reeds op school zit, hoe kleiner de kans is dat ouders zullen kiezen voor een overstap naar een andere school.

Ook willen deze leden weten hoe lang ouderverklaringen geldig blijven. Een ouder kan per kind in de voorgestelde leeftijdscategorie één ouderverklaring afgeven voor een initiatief. Bij een negatief besluit zijn de daarvoor afgegeven ouderverklaringen, na het verstrijken van de bezwaar- en beroepstermijnen, niet langer geldig. Als het betreffende kind dan nog in de goede leeftijdscategorie valt, geeft dat ouders de gelegenheid om opnieuw steun uit te spreken voor een initiatief.

De leden lezen dat het gebruik van DigiD niet als drempelloos wordt ervaren. Zijn er ook mogelijkheden onderzocht om een ouderverklaring niet digitaal af te geven, zo vervolgen zij hun vragen. Er zijn andere mogelijkheden voor het indienen van ouderverklaringen onderzocht. Bijvoorbeeld het afleggen van een verklaring ten overstaan van een ambtenaar van de burgerlijke stand. De mogelijkheden die DigiD biedt, zorgen echter voor een beperking van de uitvoeringslasten. Daarom is gekozen voor het gebruik van DigiD.

De leden van de VVD-fractie zijn het ermee eens dat betrouwbare metingen de kans minimaliseren dat niet levensvatbare scholen van start kunnen gaan. Wat zijn de financiële effecten hiervan, zo willen zij weten. Gezien het beperkte aantal nieuwe scholen ten opzichte van het totaal aantal scholen schat de regering in dat de financiële effecten op macro-niveau heel klein zijn.

De leden van genoemde fractie vragen of de regering kan toelichten hoe zij is gekomen tot de selectie van deugdelijkheidseisen die vooraf getoetst zullen worden. Heeft de regering ook overwogen om andere deugdelijkheidseisen en overige elementen van kwaliteit die toepasbaar zijn op een

nog te starten school, in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen, zo vragen zij. Zo ja, welke waren dat en waarom heeft zij deze uiteindelijk niet in het voorstel meegenomen?

De kwaliteitstoets moet enerzijds voldoende deugdelijkheidseisen toetsen om een betrouwbaar beeld te geven van de te verwachten kwaliteit van een te starten school. Anderzijds moet de toets voldoende valide zijn en zich beperken tot deugdelijkheidseisen die voorafgaand aan het besluit tot bekostiging omschreven en beoordeeld kunnen worden. Deze afweging heeft geleid tot de selectie van een beperkt aantal deugdelijkheidseisen dat volgens de inspectie van elementaire betekenis is voor de kwaliteit van onderwijs bij de start van een nieuwe school. Een van die eisen betreft burgerschap.

Deze leden vragen vervolgens wat de gevolgen zijn voor de selectie van deugdelijkheidseisen in het voorliggende wetsvoorstel als het onderzoekskader van de inspectie verandert.

De onderzoekskaders van de inspectie vinden hun begrenzing in de wettelijke voorschriften. De deugdelijkheidseisen zoals die in de wet zijn vastgelegd, wijzigen uitsluitend als gevolg van een wijziging van de wet (en dus niet door een wijziging van het onderzoekskader).

De leden zijn verheugd dat de aanvraag van een nieuwe school ook een beschrijving moet bevatten van de wijze waarop het burgerschapsonderwijs door een nieuwe school vormgegeven zal worden. Zij vragen of hierbij alleen wordt gekeken naar het burgerschapsonderwijs of ook naar de vormgeving van de burgerschapsopdracht van de school in het algemeen.

De wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap (artikel 8, derde lid, WPO en artikel 17 WVO) waar in het wetsvoorstel naar wordt verwezen, vraagt van scholen om burgerschap te bevorderen. De initiatiefnemer maakt met dit onderdeel van de aanvraag inzichtelijk hoe deze opdracht invulling krijgt in het onderwijsprogramma. Het gaat dus om de vormgeving van de burgerschapsopdracht zoals in de wetten bepaald.

6.1 De voorgestelde aanvraagprocedure

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat naast ouders en bestaande besturen bijvoorbeeld ook (internationale) educatieve ondernemers een aanvraag kunnen doen om een nieuwe school te stichten. Hoe duidt de regering dit en ziet de regering hierbij ook risico's, zo vragen deze leden. Daarnaast vragen deze leden of ook wordt getoetst of andere belangen, zoals commerciële belangen, een rol spelen bij het oprichten van een nieuwe school. Indien dit niet gebeurt, op welke manier zouden we deze belangen kunnen toetsen, zo vragen deze leden. Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van het rondetafelgesprek van 6 december j.l. in de Kamer naar het risico van commerciële scholen die zouden weten in te spelen op de mogelijkheden die de wet creëert.

Tijdens de voorbereiding van dit wetsvoorstel zijn meerdere gesprekken gevoerd, onder meer met tientallen potentiële aanvragers. Voor deze gesprekken en bijeenkomsten kon iedereen zich aanmelden. Op basis van deze gesprekken is geen interesse vanuit een commercieel oogpunt gebleken voor de ruimte voor stichting die dit wetsvoorstel wil bieden. De regering herkent dan ook dit mogelijke risico niet. Hoe dan ook, de wetgever heeft thans al bepaald dat een school altijd in stand wordt gehouden door een rechtspersoon zonder winstoogmerk (artikel 55 WPO en artikel 49 WVO). Een mogelijk commercieel belang verhoudt zich niet met dit wettelijke voorschrift. De inspectie ziet hierop toe. Het

wetsvoorstel bevat geen wijziging op dat punt: ook nieuwe schoolbesturen mogen geen winstoogmerk hebben.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering vindt van een standaard check op segregatie bij de aanvraagprocedure en hoe die ingevuld zou kunnen worden. Zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn dat alle initiatiefnemers moeten omschrijven wat hun initiatief betekent voor segregatie en kansengelijkheid. Kan vervolgens de inspectie in haar adviezen ook dit aspect meenemen (bijvoorbeeld als onderdeel van de overige elementen van kwaliteit), zo vragen deze leden.

Zoals aangegeven bij de beantwoording van soortgelijke vragen van deze fractieleden in paragraaf 4.3 baseert de inspectie haar advies ten aanzien van de te verwachten kwaliteit van een nieuwe school op de informatie die door een initiatiefnemer in zijn aanvraag tot bekostiging is gegeven ten aanzien van zes – reeds geldende – deugdelijkheidseisen. In de voorbereiding van het wetsvoorstel is een afweging gemaakt, waarbij is gekozen voor een beperkte kwaliteitstoets, met deugdelijkheidseisen die noodzakelijk, relevant, objectief en proportioneel zijn ten tijde van het indienen van de aanvraag. De regering acht het niet wenselijk om hier een nieuwe deugdelijkheidseis aan toe te voegen die ziet segregatie en kansengelijkheid. Wel moeten initiatiefnemers onder meer aantonen hoe zij aan de burgerschapsopdracht gaan voldoen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering nader kan duiden wanneer en op basis van welke overwegingen initiatiefnemers als bevoegd gezag worden aangemerkt. Op het moment van de aanvraag is namelijk vaak nog geen sprake van een school die in stand gehouden wordt. In hoeverre ligt het in zulke gevallen voor de hand om het moment van aanvraag in plaats van het moment van bekostiging als uitgangspunt te kiezen, zo vragen zij.

Bij de formulering van het wetsvoorstel is aangesloten bij de terminologie die in de nu geldende wetten wordt gehanteerd. Ook nu wordt bij de aanvraag tot opnemning in het plan van scholen van een bijzondere school gesproken over «bevoegd gezag» (zie artikel 76, tweede lid, WPO en artikel 67, eerste lid, WVO). Inderdaad kan het gaan om een rechtspersoon die nog geen school in stand houdt.

6.2 Aantonen belangstelling

De leden van de CDA-fractie vragen een nadere toelichting van de regering hoe voorkomen kan worden dat met het loslaten van het meetellen van leerlingen op bestaande scholen bij de belangstellingsmeting, de onderlinge verhoudingen en samenwerking tussen scholen in krimpregio's niet te veel onder druk komen te staan. Ook vragen deze leden of de regering nader kan toelichten hoe voorkomen kan worden dat dit ook implicaties kan hebben voor de samenwerking rondom passend onderwijs.

Het wetsvoorstel stelt een andere systematiek voor, namelijk het meten van de daadwerkelijke belangstelling voor een concreet initiatief. Daarbij is het niet langer noodzakelijk om het aantal leerlingen waarvoor plaatsruimte beschikbaar is op andere scholen, af te trekken van het verwachte leerlingenpotentieel. Het doel van het wetsvoorstel is een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod in de regio, dat aansluit bij de wensen van leerlingen en ouders. Ook in gebieden met leerlingendaling moeten ouders en leerlingen kunnen kiezen voor onderwijs dat bij hen past. Voor de samenwerking tussen schoolbesturen kan het lastig zijn als er een nieuwe partij aanschuift. Daarom stelt de regering een uitnodigingsplicht voor initiatiefnemers van een nieuwe school voor. Elk bestuur – bestaand of nieuw – dat een school wil starten moet de besturen in de regio, de gemeente en het samenwer-

kingsverband uitnodigen voor een gesprek. De situatie ten aanzien van samenwerkingsverbanden en nieuwe scholen verandert niet met de voorgestelde wetswijziging. Elk bestuur is met zijn school aangesloten bij een samenwerkingsverband.

De voornoemde leden vragen de regering of ouders in het stadium van het stichten van nieuwe scholen waarbij aan hen gevraagd wordt naar hun interesse in de nieuw te stichten school, voldoende informatie hebben over de nieuw te stichten school om een goed oordeel te kunnen vellen. Dit geldt niet alleen voor de kwaliteit, het onderwijsplan etc., maar ook voor de locatie van de school.

Initiatiefnemers moeten voor 1 juli voorafgaand aan de voorgenomen aanvraag (zie het voorgestelde artikel 75, tweede lid, WPO en artikel 67, tweede lid, WVO) via de website van DUO melden dat zij van plan zijn om een aanvraag voor bekostiging te doen (verder ook: pre-registratie). Voor de pre-registratie zal een model worden ontwikkeld waarin nieuwe initiatieven informatie over hun te starten school geven, bijvoorbeeld het voorgenomen onderwijsconcept. Ouders zien in ieder geval wat de voorgenomen locatie is van het initiatief aan de hand van de viercijferige postcode. Definitieve besluitvorming van de gemeente over de huisvesting zal pas aan de orde zijn als positief is beslist op de aanvraag van de bekostiging. Een eventueel overleg tussen initiatiefnemer en de gemeente kan hiervoor een goede indicatie zijn. Aan de hand van deze informatie kunnen ouders zich een oordeel vellen over welke bestaande of nieuwe school hun voorkeur zou hebben.

Deze leden vragen de regering naar de verificatie van de ouderverklaringen. Kan de regering bevestigen dat het mogelijk is tegen de beslissing hierover in beroep te gaan.

Om een ouderverklaring af te geven moet een ouder inloggen met behulp van DigiD. Door in te loggen wordt de persoon die de verklaring afgeeft geverifieerd. Op de verklaring worden verschillende gegevens ingevuld. Deze worden automatisch gecontroleerd aan de hand van de Basisregistratie Personen. Het wetsvoorstel biedt hiervoor een grondslag (artikel 75, negende lid, WPO en artikel 67, achtste lid, WVO). Als blijkt dat het kind voor wie de verklaring wordt afgegeven bijvoorbeeld niet woonachtig is in het voedingsgebied, niet in de juiste leeftijdscategorie valt of voor het kind reeds een ouderverklaring is afgegeven, dan zal de verklaring niet kunnen worden afgegeven. Dit is geen besluit waartegen bezwaar kan worden aangetekend.

Krijgen de belanghebbenden die in beroep gaan ook inzicht in de ouderverklaringen, zo vragen de leden van de CDA-fractie. Alleen het aantal afgegeven ouderverklaringen wordt inzichtelijk gemaakt voor de initiatiefnemer en voor DUO. Bij een eventueel beroep door belanghebbenden kan dan ook uitsluitend inzicht gegeven worden in het aantal ouderverklaringen.

De voornoemde leden vragen de regering waarop de correctiefactor van 0,7 is gebaseerd die wordt gehanteerd om een correct beeld te krijgen van de belangstelling van de ouders omdat de praktijk leert dat niet alle ouders die een ouderverklaring zullen tekenen, daadwerkelijk overgaan tot inschrijven van hun kinderen bij de nieuwe school.

Uit de bestaande praktijk blijkt dat het aantal leerlingen dat na de start van de gewenste nieuwe school de school ook daadwerkelijk gaat bezoeken, lager uitvalt dan uit de belangstelling naar voren komt. Dit doet zich zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs voor. Daarom stelt de regering voor een correctiefactor op te nemen in de berekening van de belangstelling. Zoals is aangegeven in de memorie van toelichting wordt op dit moment bij de directe meting in het voortgezet onderwijs de

correctiefactor 0,7 gehanteerd, omdat de feitelijke realisatie voor het voortgezet onderwijs op ongeveer 70% van het deelnamepercentage ligt op basis van de directe meting. De regering is voornemens de correctiefactor van 0,7 ook toe te passen op de belangstelling voor zowel het basis- als het voortgezet onderwijs die uit ouderverklaringen en het marktonderzoek naar voren komt. Deze correctiefactor wordt bij ministeriële regeling geregeld. In de praktijk zal gemonitord worden of deze correctiefactor juist is of dat een lagere of hogere correctiefactor toegepast zal moeten worden. Op basis van de uitwerking in de praktijk kan de correctiefactor aangepast worden, eventueel gedifferentieerd naar de beide methoden, of naar schoolsoort in het voortgezet onderwijs.

Ten aanzien van het marktonderzoek vragen deze leden de regering of zij niet vreest dat de keuze voor het inzetten van een marktonderzoek (dat makkelijker te organiseren is, maar ook duurder) in de praktijk niet voor alle nieuwe initiatieven zal zijn weggelegd. Immers, vooral de nieuwe initiatieven met kapitaalkrachtige ouders zullen eerder voor dit middel kunnen kiezen dan andere initiatieven. Tenslotte vragen zij hoe de regering voorkomt dat op dit punt een zekere kansenongelijkheid zal gaan ontstaan tussen de verschillende initiatieven. Ook de leden van de SGP-fractie vragen de regering hoe voorkomen wordt dat het toelaten van marktonderzoek tot ongelijkheid tussen ouders en tot oneerlijke concurrentie leidt.

Initiatiefnemers kunnen een keuze maken tussen de twee voorgestelde methoden. Men kan daarmee kiezen voor de methode die het beste past bij hun beoogde school en eventuele achterban. Om de gelijkwaardigheid van de methoden te waarborgen is het marktonderzoek aan eisen onderworpen. De kosten voor een marktonderzoek kunnen onderdeel zijn van de afweging bij de keuze voor een van beide methoden.

De leden van de D66-fractie vragen de regering een nadere toelichting te geven op de instrumenten marktonderzoek en ouderverklaringen. Zou in de evaluatie de uitwerkingen van beide instrumenten meegenomen kunnen worden, zo vragen deze leden de regering.

Het uitgangspunt van beide instrumenten is het peilen van de belangstelling voor een concreet initiatief onder ouders. Beide instrumenten doen dit op hun eigen wijze, waardoor ze allebei andere voordelen en beperkingen hebben. Het wetsvoorstel maakt beide instrumenten mogelijk, zodat initiatiefnemers kunnen kiezen voor het instrument dat het beste bij hun initiatief past. De regering zal de uitwerking in de praktijk van beide instrumenten meenemen in de evaluatie en monitoring van het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering nader kan toelichten waarom er is gekozen voor de voorgestelde methode voor nieuwbouwwijken.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van soortgelijke vragen van diverse fracties, waaronder die van GroenLinks, in paragraaf 3.4.

De leden van genoemde fractie merken op dat er voorstellen zijn gedaan om in een nieuwbouwwijk te starten met een openbare school. Indien na verloop van tijd zou blijken dat er meer belangstelling is voor een ander initiatief zou de openbare school kunnen worden omgezet. Zij vragen of de regering bereid is om dit voorstel nader uit te werken. De regering vindt het voorstel niet wenselijk en ziet daarom geen reden om met organisaties, wetenschappers en andere betrokkenen om de tafel te zitten om dit voorstel nader uit te werken. Zie verder ook de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de SP-fractie in paragraaf 3.4.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een voorbeeld kan geven van de berekening van een prognose voor belangstelling in het elfde jaar na de aanvraag voor zowel basis- als voortgezet onderwijs (een randvoorwaarde die beide methoden van meten van belangstelling betreft). Zij willen ook weten hoe de uitkomst in de vorm van deze prognose dan geduid moet worden.

Bij de beantwoording van vraag van de leden van de VVD-fractie (paragraaf 6) is reeds ingegaan op de berekening van de belangstelling in het elfde jaar.

Concreet voorbeeld school voor basisonderwijs:

Formule: te verwachten aantal leerlingen op 1 januari in elfde jaar na indiening van de aanvraag $= (y/x * 100\%) * w * z$ (zie het voorgestelde artikel 68, derde lid, WPO).

Totaal aantal 2- t/m 4-jarigen in voedingsgebied waarvoor ouderverklaring is afgegeven (y): 150

Totaal 2- t/m 4-jarigen in het voedingsgebied (x): 3.500

Totaal 4- t/m 11-jarigen plus 30% van de 12-jarigen (w): 9.500

Correctiefactor (z): 0,7

$(150/3.500 * 100\%) * 9.500 * 0,7 = 285$ te verwachten leerlingen in het elfde jaar na aanvraag.

Concreet voorbeeld school voor mavo in het voortgezet onderwijs:

Formule: te verwachten aantal leerlingen op 1 januari in elfde jaar na indiening van de aanvraag $= (y/x * 100\%) * w * z$ (zie het voorgestelde artikel 124a, derde lid, WVO).

Totaal aantal 10- t/m 12-jarigen waarvoor ouderverklaring is afgegeven (y): 225

Totaal aantal 10- t/m 12-jarigen in het voedingsgebied (x): 7.300

Gemiddelde aantal 12- en 13-jarigen vermenigvuldigd met aantal verblijfsjaren mavo (w): $2300 * 4 = 9.200$

Correctiefactor (z): 0,7

$(225/7.300 * 100\%) * 9.200 * 0,7 = 198$ te verwachten leerlingen in het elfde jaar na aanvraag.

De leden van de SGP-fractie constateren dat een eerder conceptwetsvoorstel flexibilisering scholenbestand, inzake het stichten van scholen, na langdurige voorbereiding is gestrand vanwege de onzekere status van de ouderverklaring en uitvoeringstechnische problemen. Deze leden vragen de regering in kaart te brengen op welke wijze de bezwaren die de regering in 2004 noopten tot het afzien van indiening inmiddels zijn verholpen.

Inderdaad werd in het nader rapport bij het bedoelde wetsvoorstel gewezen op de forse uitvoeringslasten en risico's van een systeem van ouderverklaringen. Daarbij werd bijvoorbeeld gedacht aan voorwaarden ter voorkoming van het op oneigenlijke wijze verkrijgen van ouderverklaringen en de controle daarop. Door gebruik te maken van DigiD zijn de uitvoerbaarheidsproblemen bij het controleren van ouderverklaringen niet langer aan de orde. Omdat ouderverklaringen de daadwerkelijke belangstelling meten, zal de voorspelling van de groei een beter beeld geven dan nu het geval is.

Zij vragen vervolgens waarom de regering kiest voor een gelijkwaardige behandeling van het marktonderzoek en de ouderverklaringen in het licht van de doelstelling om zo dicht mogelijk aan te sluiten bij de wensen van ouders. Deze leden vragen ook waarom, indien het marktonderzoek

toegelaten wordt, het voor de hand ligt om dit als gelijkwaardige optie te regelen.

Beide methoden van meten van belangstelling zijn gericht op de vraag of ouders een voorkeur hebben voor een concreet initiatief van een nieuwe school naast het bestaande aanbod in hun omgeving. Beide bootsen op hun eigen manier de schoolkeuze door ouders na. In het marktonderzoek wordt dat gedaan door ouders te vragen een keuze te maken uit het totale aanbod aangevuld met een nieuw initiatief. Bij ouderverklaringen wordt dat gedaan door direct de steun uit te spreken voor een concreet initiatief. Beide methoden onderzoeken dus, zij het op een andere manier, hetzelfde. Dat maakt dat de regering ze als gelijkwaardig naast elkaar voorstelt.

De voornoemde leden vragen waarom het volgens de regering onmogelijk zou zijn om in de situatie van nieuwbouwwijken te werken met het model van ouderverklaringen. Het is mogelijk om in de situatie van nieuwbouwwijken te werken met ouderverklaringen. In het wetsvoorstel wordt het stichten van nieuwe scholen gebaseerd op de daadwerkelijke belangstelling voor een concreet initiatief. De belangstelling wordt gemeten binnen het voorgeschreven voedingsgebied. Door middel van marktonderzoek of ouderverklaringen kan er in (delen van) de omliggende wijken die ook binnen het voedingsgebied vallen en delen van de nieuwbouwwijk die al bewoond zijn, gepeild worden of er behoefte is aan het initiatief.

Deze leden vragen een reactie op de suggestie van diverse organisaties dat een verruiming van de leeftijd naar 0–9 in de praktijk goede ervaringen laat zien. Deze leden zouden ten minste een uitbreiding van de leeftijd naar 0–4 voor de hand vinden liggen.

De regering stelt voor de belangstelling voor een school voor basisonderwijs te meten onder ouders van kinderen in de leeftijd van 2 tot en met 4 jaar. Deze leeftijdscategorie wordt voorgesteld omdat het zeer aannemelijk is dat ouders met kinderen in deze leeftijd actief bezig zijn met de schoolkeuze voor hun kind. Ofwel omdat het kind nog niet naar school gaat ofwel omdat het kind maximaal één jaar op school zit en mogelijk nog zal overstappen naar een nieuwe school. Hoe langer een kind reeds op school zit, hoe kleiner de kans is dat deze zal overstappen. Het is mogelijk dat er de eerste jaren na de start van een nieuwe school meer kinderen die ouder zijn dan vier jaar naar de school overstappen. Naarmate de school langer bestaat, zal dit effect voor de desbetreffende school echter afnemen, omdat ouders dan de keuze maken voor de bestaande school vanaf het moment dat hun kind naar school gaat. De belangstelling voor een initiatief geuit door een ouder met een kind buiten de voorgestelde leeftijdscategorie geeft daarom een minder betrouwbare voorspelling van de belangstelling van ouders in de toekomst. Bovendien zou een verruiming de initiatiefnemer benadelen, omdat de relatieve belangstelling (de belangstelling ten aanzien van het totaal aantal kinderen van de betreffende leeftijd in het voedingsgebied) afneemt en het daardoor moeilijker wordt om voldoende belangstelling aan te tonen om te kunnen stichten.

De voornoemde leden constateren dat de in het voorstel gehanteerde grens van zes kilometer in sommige gevallen beperkter is dan de gemeentegrens. De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet gekozen heeft om ten minste bij de gemeentegrens aan te sluiten. In de voorgestelde belangstellingsmeting wordt uitgegaan van een voedingsgebied dat aansluit bij de afstand waarbinnen het merendeel van de leerlingen in Nederland naar school reist. Deze afstand gaat in sommige gevallen over gemeentegrenzen heen of omvat binnen een grote gemeente een kleiner gebied. De reisafstand tot een school is vaak een belangrijkere overweging voor ouders dan of de school al dan niet in

dezelfde gemeente staat. Hierbij kan gedacht worden aan scholen die aan de rand van een gemeente staan en dichtbij een woonkern van een andere gemeente. Een afbakening van het voedingsgebied op basis van de reisafstand van het merendeel van de leerlingen geeft een betere voorspelling van het uiteindelijk daadwerkelijke voedingsgebied van een school dan de gemeentegrenzen. Deze systematiek wordt in het voortgezet onderwijs nu al gehanteerd.

Deze leden vragen een reactie op de analyse van Philipsen²³ over mededinging bij nieuwe initiatieven.

In de bedoelde analyse wordt geconstateerd dat de bekostigingsregeling op dit moment geen mechanisme kent om met concurrerende bekostigingsaanvragen om te gaan. Deze constatering is terecht. Het wetsvoorstel brengt hierin verandering. In de voorgestelde artikelen 74, derde lid, WPO en 68, derde lid, WVO is een regeling opgenomen voor situaties van overlappende voedingsgebieden bij meer dan één aanvraag.

Deze leden vragen in hoeverre de regering de inzet van bekostiging door scholen voor marktonderzoek ziet als een doelmatig gebruik van middelen. Vervolgens stellen deze leden de vraag in hoeverre sprake kan zijn van ongeoorloofde staatssteun wanneer bestaande besturen overheidsmiddelen mogen inzetten voor uitbreiding van hun aanbod, terwijl nieuwe initiatieven dit zonder subsidie moeten proberen.

De inzet van bekostiging voor het doen van een marktonderzoek is in strijd met de wet. In artikel 148 WPO en artikel 99 WVO is (kort gezegd) geregeld dat bekostiging uitsluitend kan worden aangewend voor bestaande scholen. De bekostiging kan dus niet worden aangewend voor het doen van een marktonderzoek om de belangstelling te meten voor een nieuwe school. Van staatssteun is dan ook geen sprake.

De voornoemde leden vragen een reactie op de analyse van prof. dr. S. Waslander dat het risico bestaat, mede op basis van voorbeelden in het buitenland, dat commerciële educatieve dienstverleners groepen ouders gaan sponsoren en soms ook als bestuur gaan optreden. In hoeverre is de onduidelijkheid over mogelijkheden voor bestuurlijke constructen als een koepelstichting een invalshoek voor commerciële partijen om vanuit publiek perspectief ongewenste ontwikkelingen in gang te zetten, zo vragen zij.

Een school wordt zowel nu als na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in stand gehouden door een rechtspersoon zonder winstoogmerk. Welke bestuurlijke constructie ook wordt gekozen, het ontslaat een bevoegd gezag niet van de verplichtingen die het heeft ten aanzien van het onderwijs dat wordt verzorgd. Dit wetsvoorstel verandert niets aan deze eisen en introduceert juist een kwaliteitstoets voorafgaand aan de start van een nieuwe school.

6.3 Waarborgen onderwijskwaliteit

De leden van de CDA-fractie staan positief tegenover het invoeren van een kwaliteitstoets bij het stichten van nieuwe scholen. Tegelijkertijd zien zij spanning ten aanzien van de eisen voortvloeiende uit artikel 23 van de Grondwet ten aanzien van het moment waarop een kwaliteitstoets daadwerkelijk toegevoegde waarde heeft. Deze leden vragen de regering dan ook om een nadere reflectie in hoeverre de voorgestelde maatregelen echt een goede voorbode zijn van de te verwachten kwaliteit van de school.

²³ De vrijheid van schoolstichting. Over de reikwijdte van de vrijheid van stichting in het basis- en voortgezet onderwijs. S. Philipsen, 2017, p. 117–121.

Met de Onderwijsraad is de regering van mening dat het stellen van kwaliteitseisen voorafgaand aan het besluit tot bekostiging proportioneel is. De vrijheid van onderwijs is geen vrijbrief voor nieuwe scholen om kwalitatief slecht onderwijs te geven. De door de leden van de CDA-fractie genoemde spanning ziet de regering dan ook niet. Het wetsvoorstel baseert de kwaliteitstoets op zes deugdelijkheidseisen, waarmee het wetsvoorstel wil voorkomen dat leerlingen onderwijs van slechte kwaliteit krijgen of dat zaken voorafgaand aan de start al strijdig zijn met de wet. Deze eisen zijn gebaseerd op onderzoek van Scheerens e.a. en op de ervaring van de inspectie dat deze eisen van elementaire betekenis zijn voor de kwaliteit van het onderwijs zoals gegeven op een (nieuwe) school. Het gaat hierbij om: voorzieningen voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, afstemming van het onderwijs op het niveau van de leerling, inrichting van de onderwijstijd, inhoud van het onderwijs, burgerschapsonderwijs en vormgeving van de bestuursstructuur. Voor de werkwijze met betrekking tot dit advies van de inspectie zal de Minister een kader vaststellen. Om de daadwerkelijke kwaliteit na de start vast te stellen, voert de inspectie vervolgens in het eerste jaar na de start een kwaliteitsonderzoek uit.

Tevens vragen deze leden nader toe te lichten wat deze nieuwe wet precies toevoegt aan de wet- en regelgeving die er op dit punt al is, onder andere het toezicht van de inspectie na het moment van het aanvragen van het stichten van een nieuwe school en voor het moment van de start van de nieuwe school.

De toevoeging op het punt van de kwaliteitstoets is gelegen in het feit dat die toets plaatsvindt in het kader van het besluitvormingsproces om de nieuwe school wel of niet te gaan bekostigen. De nu geldende toets komt pas in beeld nadat het besluit tot bekostiging is genomen. Zie ook paragraaf 2 bij de beantwoording van de vragen van de leden van de SGP-fractie.

De voornoemde leden vragen waarom binnen de kwaliteitstoets geen aandacht is voor de opzet van een goede medezeggenschap in de beginfase. Dit wetsvoorstel beoogt immers om beter aan te sluiten bij de voorkeuren van de ouders. (149) Moet dan niet beter gewaarborgd worden dat de nieuw te stichten school daadwerkelijk aansluit bij hun voorkeuren en daarmee opgenomen moet worden in de kwaliteitstoets, zo vragen zij.

Een goede medezeggenschap is van groot belang binnen een school. Het is echter niet mogelijk om voorafgaand aan de start van een school de werking van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) te toetsen. Om die reden is medezeggenschap geen onderdeel van de kwaliteitstoets. Uiteraard gelden de rechten en plichten uit de WMS wel zodra de school is gestart. De keuze die ouders en leerlingen maken in het kader van de belangstellingsmeting vormt in dit wetsvoorstel de toetssteen waarmee bepaald wordt of het initiatief aansluit bij de voorkeuren van ouders. De voorgestelde systematiek brengt het stichten van scholen dichter bij ouders en leerlingen. De daadwerkelijke belangstelling voor een initiatief wordt gemeten onder ouders, op basis van de concrete invulling van de vrijheid van richting en inrichting. Hiermee krijgen ouders en leerlingen een stem waar het gaat om het stichten van scholen.

De leden van genoemde fractie vragen de regering of het mogelijk is om het oordeel van de inspectie over de te verwachten kwaliteit van de te stichten school actief openbaar te maken. Deze leden vragen wat de reden is dat de school dit oordeel van de inspectie niet hoeft mee te geven aan de ouders als zij hun kind komen inschrijven.

Voor de werkwijze met betrekking tot dit advies van de inspectie stelt de Minister een kader vast (zie bijvoorbeeld artikel 75, elfde lid WPO). Het

advies van de inspectie over de kwaliteit wordt als onderdeel van het besluit van de Minister over de bekostiging van de school openbaar gemaakt. Pas na een positief besluit is het voor ouders mogelijk om hun kind aan te melden. Verdere informatievoorziening aan ouders en leerlingen is daarom volgens de regering niet nodig, omdat ouders en leerlingen erop kunnen vertrouwen dat er bij de start een positief advies ligt. Indien gewenst kunnen ouders of andere belangstellenden dus altijd het besluit tot bekostiging raadplegen, waarvan het advies van de inspectie deel uitmaakt. Dat besluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven hoe voorkomen kan worden dat de inspectie een oordeel geeft op basis van wettelijke deugdelijkheidseisen die pas na de start van de school daadwerkelijk goed beoordeeld kunnen worden. Zoals hiervoor is opgemerkt zijn de deugdelijkheidseisen die de kwaliteits-toets vormen, gebaseerd op onderzoek van Scheerens e.a. en op de ervaring van de inspectie dat deze eisen van elementaire betekenis zijn voor de kwaliteit van het onderwijs zoals gegeven op een (nieuwe) school. Om de daadwerkelijke kwaliteit na de start vast te stellen, voert de inspectie vervolgens in het eerste jaar na de start een kwaliteitsonderzoek uit. Het advies dat de inspectie aan de Minister geeft moet zijn gebaseerd op die zes eisen (zoals uitgewerkt in het startdocument en met de inhoud van het gesprek dat de inspectie heeft gevoerd met de initiatiefnemer).

Klopt het, zo vragen deze leden, dat de inspectie pas overleg kan voeren met het bestuur van de nieuwe school nadat de regering positief heeft beslist op de aanvraag.

In de huidige situatie is dit inderdaad het geval. Na invoering van dit wetsvoorstel verandert dit: de inspectie voert dan juist voorafgaand aan het besluit tot bekostiging een gesprek met de initiatiefnemer.

Tevens vragen deze leden een nadere toelichting in hoeverre de inspectie haar oordeel over de aanvraag baseert op het startdocument of op het gevoerde gesprek. De leden van genoemde fractie willen weten in hoeverre wordt geborgd dat de inspectie een objectief te onderbouwen oordeel geeft.

De inspectie baseert haar advies over de kwaliteitseisen op zowel het startdocument als op het gevoerde gesprek. Van dit gesprek wordt een verslag gemaakt, waar hoor en wederhoor op plaatsvindt. Objectivering vindt plaats door middel van uitwerking van de deugdelijkheidseisen in het advieskader voor een nieuwe school. Dit kader wordt op voordracht van de inspectie door de Minister vastgesteld en vervolgens in de Staatscourant gepubliceerd.

Ook stellen zij de vraag of het mogelijk is dat het nieuwe initiatief in beroep gaat tegen het oordeel van de inspectie en zo nee, waarom niet, en of er sprake is van hoor en wederhoor in deze fase.

Er is geen sprake van een besluit van de inspectie. De inspectie brengt advies uit aan de Minister. Het is wel mogelijk om tegen het besluit van de Minister in bezwaar en beroep te gaan. Zoals hiervoor al aangegeven kan de initiatiefnemer reageren op het verslag van het gesprek met de inspectie en is in deze fase sprake van hoor en wederhoor.

In hoeverre is het mogelijk voor de Minister om eigenstandig een beslissing te nemen die afwijkt van het oordeel van de inspectie, zo vragen deze leden.

Dat kan, bijvoorbeeld wanneer er nieuwe informatie aangaande de wettelijke eisen beschikbaar is gekomen, die bij de totstandkoming van het advies van de inspectie nog niet bekend was.

De leden van de D66-fractie zijn van mening dat de kwaliteit pas blijkt als er daadwerkelijk les wordt gegeven. Deze leden willen voorkomen dat er met de kwaliteitstoets vooraf een papieren werkelijkheid ontstaat die nauwelijks voorspelt wat de werkelijke kwaliteit van onderwijs wordt. Graag ontvangen zij daarop een nadere toelichting. Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 4 bij de beantwoording van de vragen van de leden van de SGP-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie vinden het van belang dat er wordt gekeken naar de kwaliteit van een school. Tegelijkertijd is het erg lastig om bij een nieuw te stichten school de kwaliteit te beoordelen. Deze school bestaat immers alleen nog op papier en men toetst dus alleen de papieren werkelijkheid. Gaat de regering samen met de inspectie monitoren of gekozen ex-antetoets het gewenste effect heeft, zo vragen de leden van genoemde fractie. Ook vragen zij of de regering bereid is samen met de inspectie te kijken of deze toets geoptimaliseerd kan worden.

De regering gaat de effecten van het wetsvoorstel monitoren en evalueren en indien noodzakelijk, zal de kwaliteitstoets verbeterd worden op basis van de uitkomsten van de evaluatie.

De voornoemde leden lezen dat de initiatiefnemer moet streven naar een volledig bevoegd of benoembaar lerarenteam. Zij vragen waarom de regering heeft gekozen om hier het woord «benoembaar» in de memorie van toelichting op te nemen. En deelt de regering de mening dat de leraar bevoegd moet zijn (onbevoegde docenten zijn wel benoembaar), zo vragen zij.

In de aanvraag dient de initiatiefnemer de te verwachten samenstelling en formatie van de nieuwe school te beschrijven. Deze staat bij het indienen van de aanvraag nog niet vast. De regering deelt de mening dat leraren bevoegd moeten zijn, maar ziet ook dat er in de praktijk grote behoefte is aan leraren die al «op weg zijn» hun (juiste) bevoegdheid te halen en in de tussentijd voor de klas kunnen staan. Schoolbesturen hebben enige ruimte nodig om hun personeelsbeleid daarop te kunnen afstemmen. De categorie «benoembaar» biedt hier in artikel 32 jo. artikel 3 WPO en artikel 33 van de WVO ruimte voor, zij het altijd tijdelijk. Uiteindelijk moet iedere leraar een passende bevoegdheid hebben, zowel op nieuwe als op langer bestaande scholen.

De leden van de PvdA-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel bepaalt dat een nieuwe school voortaan vooraf wordt getoetst aan een aantal kwaliteitseisen om in aanmerking te komen voor bekostiging. Dit sluit aan bij een initiatiefwetsvoorstel van hen inzake aanscherping regels voor bekostiging van een nieuwe school.²⁴ Kan de regering toelichten in hoeverre haar wetsvoorstel de intenties van dit initiatiefwetsvoorstel overneemt, zo vragen deze leden.

Beide wetsvoorstellen beogen te voorkomen dat rechtspersonen die een zeer zwakke school hebben die om die reden is gesloten dan wel bestuurders hebben die betrokken zijn geweest bij een school die een aanwijzing heeft gekregen, een nieuwe school kunnen oprichten. Het onderhavige voorstel verbindt hier nog de voorwaarden aan dat de aanwijzing en de sluiting onherroepelijk zijn geworden en die situaties zich hebben voorgedaan in de vijf jaar voorafgaand aan het besluit. Dit komt overeen met het initiatiefwetsvoorstel van het lid Çelik, zij het dat in dat wetsvoorstel geen termijn is opgenomen en dat geen uitzondering wordt gemaakt voor de gemeente.

²⁴ Voorstel van wet van het lid Çelik houdende wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs teneinde de regels voor bekostiging van een nieuwe school aan te scherpen, 33218.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of het zinvol en wenselijk is dat alle besturen die een nieuwe school willen starten over één kam worden geschoren. Er wordt namelijk geen onderscheid gemaakt tussen besturen die al een of meerdere scholen in stand houden en besturen die voor het eerst met een school gaan beginnen. Als besturen al goed functionerende scholen onder zich hebben, is het de vraag of de uitvoerige voorafgaande toetsing wel op zijn plaats is. Kan de regering hierop ingaan, zo vragen zij. Zouden bestaande schoolbesturen niet uitgezonderd moeten worden van de verplichting om voor het starten van een nieuwe school een kwaliteitstoets te ondergaan en een VOG af te geven? Of kan hier wellicht maatwerk worden geleverd? Voornoemde vragen gelden ook in geval van verzelfstandiging van een vestiging. Acht de regering daar dezelfde voorwaarden en verplichtingen op zijn plaats als bij het starten van een nieuwe school of een nieuw bestuur, zo vragen deze leden.

Het komt ook bij bestaande scholen van bestaande besturen voor dat er grote kwaliteitsverschillen zijn tussen die scholen. Er zijn besturen die zowel scholen met de waardering «goed» als het oordeel onvoldoende of zeer zwak hebben. Om die reden vindt de regering het van belang dat de bekostiging van een nieuwe school in alle gevallen (dus ook bij een nieuwe school van een reeds bestaand bestuur) volgens de nieuwe voorschriften wordt beoordeeld. Dat geldt dus voor de beoordeling van de levensvatbaarheid van de school, maar óók voor de kwaliteitstoets. Ook in het huidige stelsel van schoolstichting vindt voor elke nieuwe school een beoordeling van de levensvatbaarheid plaats. De kwaliteitstoets is nieuw, maar de regering acht die toets nuttig en noodzakelijk in de nieuwe stichtingssystematiek. Dat geldt ook voor bekostigingsaanvragen door een rechtspersoon die al meer scholen in stand houdt. Immers ook die nieuwe school moet goed onderwijs bieden. Bij bestaande vestigingen die willen verzelfstandigen hoeft geen belangstellingsmeting uitgevoerd te worden. Er wordt dan gekeken naar het aantal leerlingen op de – na verzelfstandiging – overblijvende locatie(s). Om te toetsen of er op lange termijn belangstelling is voor de verzelfstandigde vestiging, wordt het huidige leerlingenaantal gecombineerd met demografische gegevens. Voor het kwaliteitsonderdeel van het startdocument vult de initiatiefnemer dezelfde gegevens in als bij een nieuwe school. Voor een bestaand bestuur zal het wellicht minder werk zijn om het startdocument aan te leveren, maar ook voor een bestaand bestuur vraagt het stichten van een school of het verzelfstandigen van een vestiging om een gedegen voorbereiding. Als er een recent inspectierapport op bestuursniveau beschikbaar is, dan betreft de inspectie dit bij het advies aan de Minister over het besluit tot bekostiging.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de voorgestelde onderdelen van de kwaliteitstoets mogelijk beperkter kunnen uitpakken dan op basis van de huidige regels het geval is. Zij constateren dat de inspectie momenteel kan besluiten ook het schoolplan in de fase voor de start te betrekken. Deze leden vragen een reactie op de voorgestelde keuze. In de voorbereiding van het wetsvoorstel is een afweging gemaakt, waarbij is gekozen voor een beperkte kwaliteitstoets, met deugdelijkheidseisen die noodzakelijk, relevant, objectief en proportioneel zijn ten tijde van het indienen van de aanvraag. De voorgestelde zes deugdelijkheidseisen voldoen het beste aan deze vereisten.

De leden van genoemde fractie vragen waarom de regering besloten heeft in het basisonderwijs de onderwijstijd niet mee te nemen in de verplichte lijst, terwijl dit in het voortgezet onderwijs wel het geval is en dit momenteel ook in de WOT is meegenomen.

Ook in het basisonderwijs wordt de onderwijstijd meegenomen in de kwaliteitstoets. De initiatiefnemer dient bij de aanvraag onder andere

informatie te verstrekken over de inrichting van de onderwijstijd. Het gaat daarbij om een beschrijving van hoe de (-waar van toepassing- wettelijk minimale) onderwijstijd verdeeld gaat worden over verschillende jaren van de schoolsoort (acht jaar in het basisonderwijs en vier, vijf of zes jaar in het voortgezet onderwijs). Ook bevat de aanvraag een beschrijving van de wijze waarop de onderwijstijd verdeeld is over het schooljaar (basisonderwijs) en cursusduur (voortgezet onderwijs).

Eveneens vragen de leden van genoemde fractie waarom de plaats van de bekwaamheid van het personeel in het toezicht verschuift, terwijl daarover eerder door de wetgever bewuste keuzes zijn gemaakt. Welk nader inzicht leidt ertoe dat dit niet meer in de startfase wordt meegenomen, zo willen deze leden weten.

Hier is voor gekozen omdat op het moment van de aanvraag tot bekostiging doorgaans nog niet bekend is welke personeelsleden zullen worden aangenomen en er daarom ook geen uitspraken over bevoegdheid of benoembaarheid kunnen worden verwacht. Uiteraard zal dit wel na de start van de school in het kwaliteitsonderzoek van de inspectie worden meegenomen.

6.4 Gesprek in de regio

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een nadere toelichting waarom in het wetsvoorstel geen nadere eisen worden verbonden aan het verplichte overleg tussen nieuwe initiatieven voor scholen en de bestaande schoolbesturen in het voedingsgebied (artikel 67a, lid 2, onderdeel c, WVO). Is de regering het met deze leden eens dat voorkomen moet worden dat deze verplichting te vrijblijvend kan worden opgevat, zo vragen deze leden. Kan de regering aangeven waarom er niet voor gekozen is om aan dit verplichte overleg nadere eisen te stellen, bijvoorbeeld dat de nieuwe initiatieven met de bestaande schoolbesturen in de regio een op overeenstemming gericht overleg moeten voeren, of bijvoorbeeld ook de mogelijkheid moeten bekijken of het nieuwe initiatief te realiseren is binnen één van de bestaande schoolbesturen? Om te voorkomen dat bestaande besturen het overleg weigeren, zou eventueel een termijn kunnen worden opgenomen waarbinnen dit overleg moet plaatsvinden. Bij niet ingaan op de uitnodiging kan dit dan opgevat worden als het weigeren van de bestaande besturen om het nieuwe schoolconcept over te nemen zodat het nieuwe initiatief verder kan, zo merken deze leden op. Tevens vragen deze leden of het mogelijk is te verplichten dat de aard van het nieuwe initiatief (welk onderwijsconcept) als bijlage bij de uitnodiging wordt gevoegd zodat besturen zich hierop kunnen voorbereiden.

Het wetsvoorstel verplicht niet tot een overleg, maar tot een uitnodiging voor een overleg. Omdat er geen overlegplicht is, worden er ook geen eisen gesteld aan het overleg. De regering stimuleert partijen om met elkaar om de tafel te gaan, maar wil daar niet de voorwaarde aan verbinden dat elke uitnodiging tot een gesprek moet leiden. Een gespreksplicht zou immers partijen die niet openstaan voor samenwerking, de mogelijkheid bieden om de stichtingsprocedure te vertragen. Tegelijkertijd is de uitnodigingsplicht voor de initiatiefnemer niet vrijblijvend; het is een eis bij de bekostigingsaanvraag. Als de initiatiefnemer niet aantoont dat de partijen zijn uitgenodigd, dan wordt een aanvraag tot bekostiging afgewezen. Het is in het belang van alle partijen dat zij tijdig op de hoogte zijn van een nieuw initiatief.

Zoals ook is aangegeven bij de beantwoording van soortgelijke vragen van de leden van de VVD- en de SP-fractie (zie paragraaf 3.3) betreft de uitnodigingsplicht een plicht voor de initiatiefnemer om bij indiening van de aanvraag aan te tonen dat hij de betrokken partijen heeft uitgenodigd om in gesprek te gaan over het nieuwe initiatief. De uitnodigingsplicht

ondersteunt een initiatiefnemer om zicht te krijgen op het krachtenveld waarin een (nieuwe) school opereert en om samenwerkingsmogelijkheden te onderzoeken. Immers, als er mogelijkheden zijn om het voorgestelde concept vorm te geven op een bestaande school, dan draagt dat bij aan een passend onderwijsaanbod in die regio. Het ministerie zal een handreiking opstellen die de betrokken partijen helpt bij het voeren van overleg. De informatie over de te starten school, zoals het voorgenoemde onderwijsconcept, wordt bij de melding van de voorgenomen bekostigingsaanvraag op de website voor het aanmelden van nieuwe scholen gepubliceerd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering vindt van het voorstel dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om gemeenten een adviesrecht te geven, waardoor huisvesting, de samenhang met zorg en jeugdbeleid en de samenwerking met kinderopvang vroegtijdig wordt meegenomen in het proces. Zou een adviesrecht gemeenten in staat stellen segregatie tegen te gaan, zo vragen deze leden. Verder vragen zij of het een mogelijkheid is dat bij een dergelijk advies verplicht wordt ingegaan op de vraag hoe de stichting van de nieuwe school zich verhoudt tot het tegengaan van segregatie. Hoe zou een wettelijk adviesrecht er verder in de praktijk uit zien, zo vragen zij tenslotte.

De regering is van mening dat het in ieders belang is dat een initiatiefnemer in een vroeg stadium in gesprek gaat met de gemeente. Gezamenlijk kan dan worden geïnventariseerd welke onderwijshuisvesting passend en realistisch is en kan in kaart worden gebracht op welke terreinen samenwerking met zorg, jeugdbeleid en kinderopvang gewenst is. In een gesprek kan de gemeente ook de vraag aan de orde stellen hoe op de nieuwe school segregatie tegengegaan kan worden. De gemeente kan daar bij uitstek een goede rol in vervullen. Echter, het is van belang dat de beoordeling van een aanvraag tot bekostiging in alle gevallen gelijk wordt behandeld (op basis van wettelijke criteria, met een advies van de inspectie en uiteindelijk een besluit van de Minister). In die besluitvorming past een formele adviesrol voor een gemeente van de beoogde plaats van vestiging van een nieuwe school niet.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat artikel 167a van de Wet op het primair onderwijs bepaalt dat de gemeente en de bevoegde gezagsorganen van de scholen en de kinderopvang binnen de gemeente ten minste jaarlijks overleg voeren over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden. Dit gesprek over het tegengaan van segregatie zou gestalte moeten krijgen in verband met de Lokale Educatieve Agenda. De leden ontvangen echter signalen dat deze bepaling in de praktijk vooral wordt ervaren als een dode letter. Wat wil de regering daaraan doen, zo vragen deze leden. De inspectie inventariseert onder gemeenten of en op welke wijze zij voldoen aan deze wettelijke plicht. Dit naar aanleiding van de motie Jasper van Dijk van 14 maart 2018.²⁵ De inspectie baseert zich zowel op een uitvraag in 2018 als een nieuwe uitvraag in het eerste kwartaal van 2019. Met deze uitvraag komt er beter zicht op de uitvoering van deze verplichting door gemeenten. Naar verwachting zal uw Kamer hierover geïnformeerd worden na de zomer van 2019.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het goed dat in het wetsvoorstel de initiatiefnemer voor een nieuwe school de verantwoordelijkheid krijgt om in overleg te treden met het betreffende samenwerkingsverband en de besturen van de scholen en vestigingen binnen het beoogde voedingsgebied. Voor nieuwe scholen die uitsluitend op basis

²⁵ Kamerstukken II 2017/18, 32 824, nr. 208.

van een onderwijsconcept starten, zou de inzet, naar de mening van deze leden, als eerste gericht moeten zijn op het realiseren van dat onderwijsconcept op een bestaande school. Pas als blijkt dat dit niet mogelijk is, is het starten van een nieuwe school aan de orde, zo menen zij. Deelt de regering de mening dat de overlegverplichting voor deze categorie nieuwe initiatieven verzaamd moet worden, zo vragen zij. Bijvoorbeeld door de eis te stellen dat aangetoond moet worden dat bestaande besturen het onderwijsconcept niet willen implementeren. Zoals eerder is aangegeven, is geen sprake van een overlegverplichting, maar van een uitnodigingsverplichting. Met de uitnodigingsplicht beoogt de regering dat de initiatiefnemer een dialoog aangaat die gericht is op samenwerking. In bepaalde gevallen kan de initiatiefnemer zijn schoolconcept binnen een bestaand bestuur vormgeven op een bestaande school. Ook in situaties waarin dat niet lukt of de initiatiefnemer er toch voor kiest om een nieuwe school te stichten, wil de regering recht doen aan de vrijheid van onderwijs. Daarom is het van belang dat bij het stichten van scholen voor alle scholen gelijke voorwaarden gelden. De genoemde verzwaring tot een overlegverplichting vindt de regering derhalve niet wenselijk.

De leden vragen de regering nader in te gaan op het aspect huisvesting en aan te geven hoe geborgd kan worden dat zowel voor bestaande als nieuwe scholen goede huisvesting beschikbaar is. Het is van belang dat een initiatiefnemer zijn verwachtingen met betrekking tot de huisvesting in beeld brengt. Daarom is huisvesting ook benoemd als een van de overige elementen van kwaliteit waar in de bekostigingsaanvraag naar gevraagd wordt. Wanneer een gemeente ingaat op de uitnodiging van de initiatiefnemer voor een gesprek, kan zij de huisvestingsmogelijkheden schetsen en kan ze in een vroeg stadium anticiperen op de komst van een nieuwe school. Het is aan de gemeente hoe zij haar verantwoordelijkheid voor onderwijs-huisvesting vormgeeft. Afhankelijk van die keuze kan de gemeente ook de bestaande schoolbesturen betrekken in de huisvesting.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan aangeven in hoeverre het voor initiatiefnemers werkbaar is om met alle besturen in hun regio contact te zoeken en te hebben. Een initiatiefnemer kan op diverse manieren de beschikking krijgen over de gegevens van de schoolbesturen die in het beoogde voedingsgebied een school hebben. Een van de mogelijkheden is het raadplegen van de website scholenopdekaart.nl, waarop van elke school vermeld staat wat het e-mailadres is en onder welk bestuur de school valt. De adresgegevens van gemeenten zijn te vinden op www.overheid.nl en de adresgegevens van de samenwerkingsverbanden staan op de website van DUO bij de open onderwijsdata (www.duo.nl/open_onderwijsdata/). Daarnaast kan een initiatiefnemer de uitnodigingen voor een gesprek spreiden over een bij ministeriële regeling te bepalen periode. Op deze manier wordt de initiatiefnemer voldoende in staat gesteld om contact te leggen met de gemeente, de bestaande schoolbesturen en het samenwerkingsverband.

6.5 Eisen aan de rechtspersoon

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten of het mogelijk is dat de initiatiefnemer(s) van een nieuw te stichten school ook commerciële partijen kunnen zijn en zo ja, hoe wenselijk de regering het vindt dat bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie een school wil stichten in het verlengde van zijn kinderopvang, of een educatieve uitgever die zijn unieke lesmethode wil toepassen in een nieuw te stichten school.

Een school wordt altijd in stand gehouden door een bevoegd gezag zonder winstoogmerk. Een kinderopvangorganisatie of een educatieve uitgever kunnen als commerciële instellingen dus geen school in stand kan houden. De regering vindt het wenselijk dat het onderwijsaanbod past bij de wensen en overtuigingen van ouders en leerlingen. Een lesmethode die op belangstelling van ouders en leerlingen kan rekenen, past binnen dat beeld.

Vervolgens stellen zij de vraag of het mogelijk is dat de initiatiefnemer uit het buitenland komt, of dat de nieuwe school mede gefinancierd wordt door een buitenlandse partij.

Het is mogelijk dat een initiatiefnemer uit het buitenland komt, in Nederland een rechtspersoon sticht met volledige rechtsbevoegdheid die zich blijkens de statuten of reglementen het geven van onderwijs ten doel stelt zonder daarbij het maken van winst te beogen. Deze rechtspersoon zou in aanmerking kunnen komen om een vanuit 's Rijks kas bekostigd bijzondere school in stand te houden, zolang ze voldoet aan de voorwaarden in de WPO respectievelijk WVO. Daarnaast moet de rechtspersoon zich ook houden aan andere wettelijke voorschriften die betrekking hebben op het zijn van rechtspersoon. Dit alles geldt voor de huidige stichtingssystematiek en zal in de voorgestelde systematiek ook gelden, aangezien het wetsvoorstel geen verandering voorstelt op dit punt. Hetzelfde geldt voor de financiering: zowel voor als na inwerking-treding van het wetsvoorstel kunnen schoolbesturen middelen ontvangen van binnen- en buitenlandse partijen, zolang voldaan wordt aan de geldende wettelijke voorschriften.

De schoolleider is samen met het docententeam verantwoordelijk voor de kwaliteit van de school. In de praktijk kan het gebeuren dat bij zwak onderwijskundig leiderschap van de directeur of schoolleider, de hele school zwak onderwijs laat zien. De leden vragen de regering dan ook of het noodzakelijk is om bij een nieuw initiatief ook te kijken naar de directeur of schoolleider en of hij of zij in het verleden betrokken was bij een school die zwak of zeer zwak onderwijs leverde en deze zwakke kwaliteit van de school aantoonbaar terug te leiden is op de schoolleider of het bestuur.

Het bevoegd gezag is eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de school. Daarom kiest de regering ervoor om een aanvraag af te wijzen wanneer deze wordt ingediend door een bestuurder, toezichthouder of rechtspersoon die betrokken is geweest bij een zeer zwakke school die is gesloten met toepassing van artikel 164b WPO of 109a WVO. Als er in de toekomst wettelijke eisen aan bestuurders worden gesteld, zal bekeken worden of ook die voorafgaand aan het stichten van een nieuwe school getoetst kunnen worden.

Deze leden vragen de regering nader toe te lichten in hoeverre het aannemelijk is dat bestaande besturen die een nieuw initiatief willen oprichten en in het verleden altijd voldoende onderwijskwaliteit hebben geleverd, dit bij hun nieuwe initiatief niet zouden kunnen leveren. De leden van genoemde fractie vragen wat de reden is dat bestaande besturen niet zijn uitgezonderd van de verplichting om bij het starten van een nieuwe school de uitvoerige kwaliteitstoets te ondergaan die nu in het voorgestelde artikel 74 lid 2 onder b en 3 onder a t/m e Wet op het primair onderwijs wordt beschreven. Het zelfde geldt voor de verplichting tot het afgeven van een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) (artikel 74 lid 2 onder d).

Het komt ook bij bestaande scholen van bestaande besturen voor dat er grote kwaliteitsverschillen zijn tussen die scholen. Er zijn besturen die zowel scholen met de waardering «goed» als het oordeel onvoldoende of zeer zwak hebben. Om die reden wordt bij alle nieuwe scholen gekeken

naar de te verwachten kwaliteit. Zie ook de beantwoording van soortgelijke vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie in paragraaf 6.3.

Deze leden informeren of de regering ook reden ziet om eventueel hierbij voor wat betreft de kwaliteitstoets een uitzondering te maken voor besturen die onderwerp zijn van een ander dan het standaard vierjaarlijks Inspectieonderzoek.

Hier ziet de regering geen reden toe, omdat de kwaliteitstoets ziet op het plan voor een nieuw te starten school en op deze nieuwe scholen is geen ander type inspectieonderzoek van toepassing.

Het voorgaande is mutatis mutandis ook van toepassing op de verzelfstandiging van een vestiging: volgens het voorgestelde artikel 84a Wet op het primair onderwijs dient hiervoor een uitgebreide kwaliteitstoets te worden ondergaan en een VOG met betrekking tot alle bestuurders en toezichthouders te worden afgegeven, zo merken zij op.

Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 6.3 bij de beantwoording van de vragen van de leden van de fractie van de ChristenUnie.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de regering de bevoegdheid heeft om de bekostiging te weigeren als er een gegronde reden bestaat om aan te nemen dat de nieuwe school niet zal kunnen voldoen aan de wettelijke verplichtingen. Deze leden kunnen zich hierin vinden, maar vragen de regering wel nader toe te lichten hoe dit zich verhoudt tot de kwaliteitstoets. Leidt dit niet tot te grote rechtsonzekerheid voor nieuwe scholen, zo vragen zij. De initiatiefnemer van een nieuwe school moet de inspectie laten zien kennis te hebben over wat de wettelijke verplichtingen voor de te verwachten onderwijskwaliteit zijn en deze kunnen toepassen op zijn eigen situatie. Dit geheel vormt de kwaliteitstoets. De wettelijke verplichtingen en het daarop gebaseerde advieskader dat de inspectie gebruikt bij de beoordeling van een aanvraag dragen bij aan de rechtszekerheid van initiatiefnemers. Dit laat onverlet de algemene mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) biedt om geen subsidie toe te kennen.

In de memorie van toelichting lezen de leden dat er een VOG gevraagd wordt voor het risicoprofiel onderwijs. Wat is de reden, dat er geen VOG voor de rechtspersoon wordt voorgeschreven, zo vragen deze leden. De regering heeft gekozen voor een VOG voor natuurlijke personen, omdat daarmee ook de afzonderlijke toezichthouders gevraagd worden om een VOG aan te leveren. Bij een VOG voor de rechtspersoon wordt alleen het bestuur als geheel gescreend.

Ook vragen zij of de regering kan aangeven waarom bij het starten van een nieuwe school door een gemeente, de gemeente niet hoeft aan te tonen dat zij in staat is kwalitatief goed onderwijs te bieden. Wordt hiermee niet een ongeoorloofd onderscheid gemaakt tussen openbaar onderwijs en bijzonder onderwijs, zo vragen deze leden tenslotte. Ook in de situatie waarin de gemeente een openbare school start, geldt dat de gemeente door middel van het startdocument inzicht moet geven in de te verwachten kwaliteit van de school. Er wordt dus in dat opzicht geen onderscheid gemaakt.

De leden van de SGP-fractie lezen dat artikel 4:35 van de Awb volgens de regering geen misverstand laat bestaan dat het uitdrukkelijk mede bedoeld is om incompetent subsidieaanvragers buiten de deur te houden. Deze leden betwisten niet zozeer de bedoeling en reikwijdte van dit artikel, maar vragen de regering vooral in te gaan op de relatie tussen deze algemene wet en de regeling in de specifieke sectorwetten. In

hoeverre is het legitiem, mede gelet op de rechtszekerheid van betrokkenen, dat de overheid zich alsnog beroept op de algemene bepaling van artikel 4:35 Awb wanneer de wetgever reeds een specifieke regeling heeft getroffen met het oog op het buiten de deur houden van incompetent subsidieaanvragers, zo vragen de leden van genoemde fractie.

De regering acht het gerechtvaardigd om de in artikel 4:35 van de Awb genoemde situaties onverminderd van toepassing te laten zijn op een aanvraag om voor bekostiging in aanmerking te worden gebracht. Het begrip «subsidie» in artikel 4:21, eerste lid, van de Awb is een materieel begrip. Dat betekent dat wanneer aan de omschrijving wordt voldaan, sprake is van subsidie. Voor bekostiging van onderwijsinstellingen is dat het geval en de subsidietitel van de Awb is dus van toepassing op de onderwijsbekostiging. Om misverstanden daarover uit te sluiten is in artikel 4:21, vierde lid, van de Awb aangegeven dat de subsidietitel van de Awb van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Awb Derde tranche staat dan ook dat het voorschrift is opgenomen om «buiten twijfel te stellen dat titel 4.2 ook op de bekostiging van het onderwijs -openbaar en bijzonder- moet worden toegepast». Ook in de jurisprudentie is regelmatig aangegeven dat de subsidietitel voluit van toepassing is op de onderwijsbekostiging.

Uit de jurisprudentie kan bovendien worden afgeleid dat de Awb daarbij leidend is. Een voorbeeld is de uitspraak Afd. BRvS 30.07.2014, ECLI:NL:RVS:2014:2827: «5.2. Uit het vorenstaande volgt dat de lagere vaststelling van de bekostiging en de terugvordering daarvan in beginsel worden beheerst door de artikelen 4:49 en 4:57 (dit betreft de terugvordering) van de Awb, tenzij de onderwijswetgeving bij wege van een specifieke en uitputtende bepaling daarop een uitzondering maakt. Artikel 164, eerste lid, van de WPO biedt evenwel geen grondslag voor het maken van een dergelijke uitzondering.»

Aan een beroep op een van de genoemde situaties in artikel 4:35 Awb gaat een zorgvuldige belangenafweging vooraf, aangezien er gegronde redenen moeten zijn om aan te nemen dat een van deze situaties zich zal voordoen. De bewijslast ligt dus bij de Minister wanneer hij een aanvraag weigert. Niettemin zijn het dusdanig algemene situaties die aan de orde kunnen zijn bij elke aanvraag tot bekostiging, waarvoor de Minister de mogelijkheid moet hebben om deze aanvragen niet tot het onderwijsstelsel te laten toetreden. Daarom wordt deze algemene bepaling in de Awb nadrukkelijk niet uitgesloten.

De leden van de CDA-fractie constateren voorts dat de mogelijkheid voor de regering om aanvragen af te wijzen op grond van problemen in het verleden in het wetsvoorstel niet wordt geclausuleerd hetgeen tot de nodige onzekerheid en onduidelijkheid kan leiden. Zij vragen waarom de regering niet enige richtingwijzer geeft voor de beoordeling. Deze leden wijzen eveneens op het probleem dat sommige scholen recente problemen voortvarend hebben opgepakt, terwijl andere besturen een probleem dat langer dan vijf jaar geleden speelde gebrekkig hebben verholpen. De termijn kan mogelijk de nodige onvrede oproepen vanuit kwalitatief opzicht.

Het voorgestelde artikel 75, vierde en vijfde lid, WPO en artikel 67, vijfde en zesde lid, WVO (en de aanverwante bepalingen in de BES-wetgeving) regelen een bevoegdheid voor de Minister over de besluitvorming op de aanvraag. De aanvraag kan worden afgewezen indien hij is ingediend door een rechtspersoon waarvan een of meer bestuurders, toezichthouders of personeelsleden deel uitmaken die eerder bestuurder of toezichthouder waren van een rechtspersoon die een aanwijzing heeft gekregen. Een aanvraag kan eveneens worden afgewezen indien hij is ingediend door een rechtspersoon die een of meer scholen in stand heeft gehouden waarbij de Minister heeft bepaald dat de school moet sluiten

omdat die zeer zwak is. Deze bevoegdheid om de aanvraag af te wijzen is pas aan de orde wanneer de beschreven situatie (onherroepelijke en dus in rechte vastgesteld) zich in de afgelopen vijf jaar gerekend vanaf het besluit tot sluiting van de school heeft voorgedaan. Ze komen in de praktijk zelden voor. Wanneer van een van deze situaties sprake is geweest, is het nodig dat de Minister vervolgens in de besluitvorming over de (nieuwe) aanvraag tot bekostiging beoordelingsruimte heeft om een zorgvuldige belangenafweging te kunnen maken in relatie tot de vrijheid van onderwijs. Deze afweging zal per aanvraag verschillend zijn en maatwerk vergen, waarvoor niet op voorhand wettelijke criteria te stellen zijn. De objectieve criteria die wel op voorhand te stellen zijn en worden meegewogen, zijn in het wetvoorstel opgenomen. De termijn van vijf jaar is gekozen, omdat dit aansluit bij de termijn die het Burgerlijk Wetboek (BW) in soortgelijke situaties voorschrijft.

7. Van aanvraag tot start

De leden van de SGP-fractie vragen wat het voorstel om te komen tot verruiming van de termijn om de stichtingsnorm te halen betekent voor bestaande initiatieven die de norm eerder moeten halen. In hoeverre worden zij tegemoetgekomen, zo willen zij weten.

Als dit wetsvoorstel in werking is getreden, geldt de verruiming in het primair onderwijs van de termijn om de stichtingsnorm te halen vanaf het moment van inwerkingtreding ook voor bestaande scholen die de stichtingsnorm nog moeten halen.

De leden lezen dat de regering in bijzondere omstandigheden ruimte wil bieden om de termijn voor huisvesting te verlengen met een jaar. Deze leden vragen waarom deze mogelijkheid beperkt zou moeten worden tot bijzondere omstandigheden. Zij vragen waarom deze beperking moet worden aangebracht wanneer alle betrokkenen juist nut zien in het verlengen van een termijn zonder dat daarvoor bijzondere omstandigheden zouden gelden.

De gemeente is verantwoordelijk voor het huisvesten van een nieuwe school. Dankzij de uitnodigingsplicht wordt een gemeente in een vroeg stadium door de initiatiefnemer op de hoogte gesteld van het voornemen om een nieuwe school te starten. Vanaf dat moment kan de gemeente de mogelijkheden voor huisvesting in kaart brengen, zodat de nieuwe school na een positief besluit op de bekostigingsaanvraag, zo snel mogelijk van start kan gaan. Met een snelle start kunnen de ouders, die een ouderverklaring voor hun kind(eren) hebben ingevuld, hun kind(eren) aan de start van hun (middelbare) schoolloopbaan daadwerkelijk inschrijven. Om die mogelijkheid in zo veel mogelijk gevallen te bewerkstelligen, heeft de regering ervoor gekozen om alleen in bijzondere omstandigheden en op aanvraag van het bevoegd gezag of de gemeente de aanspraak op bekostiging niet te laten vervallen, maar met een jaar te verlengen.

De leden vragen een reactie van de regering op de zorg van gemeenten die de huisvesting volledig hebben doorgedecentraliseerd, waarbij gemeenten geen claimrecht hebben op leegstaande ruimte. Welke oplossing ziet de regering in zulke gevallen, zo vragen zij.

Als een gemeente de zorg voor huisvesting doordecentraliseert, dan maakt zij daarover op lokaal niveau afspraken met schoolbesturen. Het is dan ook aan de gemeente zelf om in dat kader afspraken te maken over claimrecht van leegstaande ruimte. Aangezien ook met de huidige procedure nieuwe scholen gesticht kunnen worden, verdient het aanbeveling dat gemeenten daar in hun afspraken rekening mee houden.

7.1 Procedure van besluitvorming

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering nader in kan gaan op het proces rondom het advies van de inspectie bij het stichten van nieuwe school. Is er ruimte voor de initiatiefnemer om naar aanleiding van het gesprek met de inspectie verbeteringen in de aanvraag door te voeren, zo vragen zij.

Op grond van artikel 4:5 Awb mag een aanvrager alleen in het geval van een ongenoegzame aanvraag zijn aanvraag aanvullen. Dus alleen in het geval de aanvraag onvolledig is of niet voldoet aan een uitdrukkelijke wettelijk vormvoorschrift en waarvan dat gebrek herstelbaar is. De inspectie geeft initiatiefnemers de mogelijkheid aanvullende informatie aan te leveren die aansluit bij de oorspronkelijke aanvraag. Het kan dus niet gaan om het verbeteren van een inhoudelijk gebrek.

De leden van genoemde fractie willen weten of het mogelijk is dat een initiatiefnemer voor een dergelijk project waarbij onderwijs zou worden aangeboden voor 4 tot 18 jarigen slechts één aanvraag doet. Indien dit niet kan, wat moet er gebeuren om dit mogelijk te maken, zo vragen deze leden.

Het wetsvoorstel voorziet niet in de mogelijkheid om een gecombineerde school voor basis- en voortgezet onderwijs te stichten. Een initiatiefnemer die deze wens heeft, moet een aparte aanvraag voor een basisschool en een aparte aanvraag voor een school voor voortgezet onderwijs indienen. De reden hiervoor is dat de belangstellingsmeting per «sector» (basisonderwijs en schoolsoort voortgezet onderwijs) hun eigen populatie heeft. Ook kennen het basis- en het voortgezet onderwijs hun eigen stichtingsnormen en sectorwetten. Het besluit om wel of niet tot bekostiging over te gaan wordt dus beoordeeld aan de hand van verschillende normen die niet bij elkaar opgeteld kunnen worden. Als beide scholen zijn gesticht, is het wel mogelijk dat de scholen samenwerken.

De voornoemde leden vragen hoe de lengte van de procedure om een school te stichten in het onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de lengte van de huidige procedure. Ziet de regering mogelijkheden om de lengte van de voorgestelde procedure in te korten, zo vragen deze leden. Om de ouders de kans te bieden om het kind voor wie belangstelling is aangegeven voor een school, daadwerkelijk op de school te kunnen aanmelden, is getracht om de lengte van de procedure zo kort mogelijk te houden. Tegelijkertijd hebben zowel de initiatiefnemer als de overheden voldoende tijd nodig om alle stappen in de procedure zorgvuldig te kunnen doorlopen. De procedure zoals voorgesteld in het wetsvoorstel heeft de meest realistische lengte om dit te kunnen waarborgen. Het is daarom ook niet mogelijk de procedure verder in te korten.

De huidige procedure duurt in het gunstigste scenario vanaf het moment van de aanvraag tot aan de daadwerkelijke start van de school in het primair onderwijs een jaar en zes maanden (planprocedure) en in het voortgezet onderwijs een jaar en negen maanden, maar kan oplopen tot zes jaar en negen maanden (omdat de bekostiging op grond van artikel 68 WVO pas start als de gemeente huisvesting beschikbaar heeft gesteld). De nieuwe procedure duurt in het gunstigste scenario vanaf het moment van de melding van de voorgenomen aanvraag voor bekostiging (verder te noemen: pre-registratie) tot aan de daadwerkelijke start van de school twee jaar en een maand. In de memorie van toelichting is deze tijdlijn schematisch weergegeven op pagina 50. De nieuwe procedure is dus voor het primair onderwijs zeven maanden langer en voor het voortgezet onderwijs vier maanden langer dan in de huidige situatie. Hierbij geldt wel dat de nieuwe procedure door de introductie van de pre-registratie is verlengd om initiatieven in de gelegenheid te stellen ouderverklaringen te verzamelen. Ter vergelijking, ook onder de huidige systematiek zijn

aanvragers al eerder bezig met het voorbereiden van de aanvraag en het maken van prognoses, maar die periode is niet zichtbaar in het huidige proces.

7.2 Aanvang bekostiging

De leden van de SP-fractie stellen vast dat de regering na inwerking-treding van het wetsvoorstel zal monitoren in hoeverre gemeenten erin slagen om scholen tijdig adequate onderwijshuisvesting te bieden. Zij vragen de regering of daar nu al problemen mee worden voorzien en zo ja, welke. In hoeverre is er nu al sprake van een tekort aan fatsoenlijke en veilige schoolgebouwen voor zowel bestaande als nieuwe scholen, zo vragen zij.

In ambtelijke gesprekken met scholen, schoolbesturen, de PO-Raad en VO-raad, de VNG en gemeenten zijn mogelijke aandachtspunten en knelpunten bij het vinden van huisvesting voor nieuwe scholen aan de orde geweest. Daaruit kwam als mogelijk knelpunt naar voren dat nieuwe scholen in het begin vaak op meerdere locaties gehuisvest zouden zijn. Een ander mogelijk knelpunt dat werd genoemd is de regionale functie van nieuwe scholen en het bijbehorende budget vanuit het gemeentefonds. In opdracht van het Ministerie van OCW heeft onderzoeksbureau Regioplan twee onderzoeken gedaan naar de huidige praktijk, respectievelijk naar het aantal locaties en de kwaliteit ervan²⁶ en naar het aantal leerlingen van buiten de gemeente op nieuwe basisscholen.²⁷ Uit deze onderzoeken van Regioplan bleek niet dat nieuw gestichte scholen vaker op meerdere locaties of in kwalitatief minder goede gebouwen gehuisvest zijn. Deze onderzoeksresultaten hebben daarom geen aanleiding gevormd om maatregelen te nemen. Uit eerder onderzoek van Regioplan naar de staat van het onderhoud van bestaande schoolgebouwen kwam naar voren dat de technische staat van onderhoud in veruit de meeste gevallen voldoet.²⁸

De leden van genoemde fractie informeren of het niet laat is om de gevolgen voor de bekostiging van huisvesting alleen maar na ingang van het wetsvoorstel te monitoren.

Aangezien de bekostiging van onderwijshuisvesting met dit wetsvoorstel niet wordt gewijzigd, wordt zij ook niet gemonitord. De gemeente blijft verantwoordelijk voor onderwijshuisvesting, maar heeft in de voorgestelde stichtingsprocedure meer zekerheid over de continuïteit van een nieuwe school. Immers, bij een positief bekostigingsbesluit is aangetoond dat er voldoende ouders daadwerkelijk belangstelling hebben voor de nieuwe school en is de kwaliteit door de inspectie getoetst. Ook verandert dit wetsvoorstel niets aan de bestaande bevoegdheid van gemeenten om ruimte bij bestaande scholen te vorderen om zodoende op flexibele wijze in de huisvesting van alle scholen binnen de gemeentegrens te (kunnen) voldoen.

Ook willen deze leden weten hoe de regering denkt om te gaan met het mogelijk moeten faciliteren van huisvesting voor 20 tot 50 nieuwe scholen per jaar en wat hiervan de geschatte kosten zijn. Deelt de regering de analyse dat dit niet kostenneutraal kan, omdat een nieuwe school vaak al

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

²⁷ Regioplan (2018), Huisvesting Nieuwe scholen. Leerlingen van buiten, Amsterdam. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/26/huisvesting-nieuwe-scholen-leerlingen-van-buiten>.

²⁸ Regioplan (2017), Monitor onderwijshuisvesting po-vo, Amsterdam. Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/09/21/eindrapport-monitor-onderwijshuisvesting-po-vo>

eerder opgericht is, dat een bestaande school eventueel verdwijnt en dat niet elk nieuw onderwijsconcept haar toevlucht zal kunnen nemen tot een bestaand leegstaand schoolgebouw, zo vragen deze leden.

De komst van een nieuwe school kan leiden tot frictiekosten. Maar net als in de huidige situatie is het exacte aantal en de locatie van nieuwe scholen niet op voorhand bekend. Er zijn daarom geen schattingen te maken van de kosten die gemeenten daarvoor zullen maken. Zoals eerder is aangegeven, is de bestaanszekerheid van een school groter dankzij de voorgestelde belangstellingsmeting en de kwaliteitstoets. Daarnaast zal het geschatte aantal nieuwe scholen niet veel hoger liggen dan het aantal scholen dat onder de huidige stichtingsprocedure start. Ook zullen in de toekomst scholen hun deuren moeten sluiten, net als in de huidige situatie. Om die reden worden er op landelijk niveau geen hogere kosten verwacht.

7.3 Realiseren huisvesting

De leden van de VVD-fractie vragen wat de verschillen voor gemeenten met betrekking tot het realiseren van passende huisvesting zijn tussen de huidige praktijk en de praktijk als voorliggend voorstel in werking treedt. Hoe beïnvloedt de wijze waarop in dit voorstel in huisvesting wordt voorzien, de kansen van nieuwe scholen, zo vragen zij.

Gemeenten blijven verantwoordelijk voor het realiseren van passende huisvesting. Een verschil met de huidige situatie is dat een nieuwe basisschool niet meer op het gemeentelijke plan van scholen wordt opgenomen en de gemeente geen huisvestingsverklaring meer hoeft af te geven voor een school in het voortgezet onderwijs. In plaats daarvan geldt voor de initiatiefnemer van een nieuwe school de plicht om de gemeente in een vroeg stadium uit te nodigen om in gesprek te gaan over onder andere de gewenste huisvesting van de nieuwe school. In dat gesprek kunnen de initiatiefnemer en de gemeente de mogelijkheden voor passende huisvesting bespreken. Of een gebouw passend is, hangt van veel factoren af, zoals de inrichting van de school of de manier waarop het leerlingenaantal van een school groeit of daalt. De huisvestingswensen van de initiatiefnemer zullen moeten worden afgestemd op de huisvestingsmogelijkheden die de gemeente kan bieden.

Kan de regering bevestigen, zo vragen de leden van de CDA-fractie, dat nieuwe initiatieven hierbij een voorkeurspositie krijgen zoals ten tijde van de internetconsultatie nog in het wetsvoorstel stond. In het nu voorliggende wetsvoorstel lezen deze leden dat er geen extra maatregelen worden genomen.

Net als in de huidige situatie is de gemeente verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting van scholen. In dit wetsvoorstel noch in de versie van het wetsvoorstel die voor internetconsultatie is voorgelegd, is sprake van een voorkeurspositie voor nieuwe scholen.

Is de regering het met deze leden eens dat het gesprek over huisvesting niet alleen met nieuwe initiatieven moet worden gevoerd, maar dat het verstandig is dit te verbreden naar een gesprek waarbij zowel de gemeente als de bestaande besturen vertegenwoordigd zijn naast de nieuwe initiatieven, zo vragen zij.

De mogelijkheden voor passende onderwijshuisvesting kunnen sterk verschillen tussen gemeenten. Daar waar sprake is van een tekort aan huisvesting voor scholen, kan de gemeente ervoor kiezen om in gesprek te gaan met de initiatiefnemers en bestaande besturen. Bovendien hebben sommige gemeenten ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting neer te leggen bij schoolbesturen. Ook in zo'n situatie zijn de bestaande besturen een logische gesprekspartner voor de gemeente. Voor de initiatiefnemer is het uiteraard ook mogelijk om de

bestaande schoolbesturen en de gemeente voor een gezamenlijk gesprek uit te nodigen om de huisvesting te bespreken.

De leden van de D66-fractie lezen dat door het voorstel de termijn die gemeenten hebben om te zorgen voor passende huisvesting aanzienlijk wordt verkort. Hoewel het onwenselijk is dat het lang duurt voordat de school daadwerkelijk kan starten, is de vraag of de gestelde termijn haalbaar is voor de gemeente.

De regering heeft de voorgestelde termijnen afgestemd met de VNG en acht deze, inclusief de uitloopmogelijkheid in het geval van bijzondere omstandigheden, toereikend om net als in de huidige situatie voor huisvesting te zorgen. In het wetsvoorstel is de termijn tussen de uitnodiging en de start van de school een periode van minstens één jaar en negen maanden en maximaal drie jaar en zeven maanden. Dit is langer dan de huidige termijn voor gemeenten om huisvesting te verzorgen voor basisscholen, namelijk een termijn van een jaar en zes maanden. De termijnen voor scholen in het voortgezet onderwijs zijn op dit moment afhankelijk van de gemeente; in de huidige procedure krijgt een gemeente na een positief bekostigingsbesluit tussen een en vijf jaar de tijd om huisvesting te verzorgen.

De regering geeft aan dat er voor de aanvraagprocedure een gesprek moet zijn met de gemeente over de huisvesting. Aangezien in deze fase nog onduidelijk is of de stichting van de school daadwerkelijk doorgang vindt, blijft het voor deze leden de vraag of het haalbaar is voor gemeenten om aan huisvesting te voldoen.

De gemeente is dankzij de uitnodigingsplicht op de hoogte van het initiatief en kan al in kaart brengen welke huisvesting passend en realistisch is. Na een positief besluit van de Minister kan een school starten na een jaar en twee maanden. Die termijn acht de regering toereikend.

Hoe kan het dat gemeenten hiervoor verantwoordelijk zijn en blijven terwijl de huisvesting is doorgedecentraliseerd naar de besturen, zo vragen zij.

Een gemeente kan kiezen voor doordecentralisatie van onderwijshuisvesting. Afspraken over de invulling daarvan worden op lokaal niveau gemaakt. Doordecentralisatie ontheft de gemeente niet van zijn verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting.

De leden lezen dat de rollen van gemeenten rond het opstellen van een plan van scholen (primair onderwijs) en het afgeven van een huisvestingsverklaring (voortgezet onderwijs) vervallen. Deze centralisatie past niet binnen de algemene tendens van decentralisatie en de leden vragen de regering een nadere toelichting. Is er een vorm van regie voor de gemeenten mogelijk, zo vragen deze leden.

Dit wetsvoorstel verandert niets aan de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor het verzorgen van onderwijshuisvesting. Het besluit of een school voor bekostiging in aanmerking wordt gebracht blijft met dit wetsvoorstel een bevoegdheid van de Minister. Ook in de huidige situatie hebben gemeenten geen beleidsvrijheid in het al dan niet toelaten van een nieuwe school.

Zij willen weten of gemeenten bijvoorbeeld een adviesrol kunnen houden in de aanvraag, zodat kennis en informatie over de lokale behoefte worden meegenomen in het besluit.

Uit het oogpunt van rechtszekerheid, is het van belang dat bij het stichten van scholen voor alle scholen een gelijk beoordelingskader geldt. Een formele adviesrol voor de gemeente past daar niet bij. Hetzelfde initiatief zou dan immers door de ene gemeente positief en door een andere

negatief beoordeeld kunnen worden. Zie ook het antwoord op de vraag van de GroenLinks-fractie in paragraaf 6.4.

De leden van de PvdA-fractie hechten aan de bestaande adviserende rol van gemeenten omdat deze beschikken over kennis en informatie over de lokale situatie. Zij vragen daarom of de regering bereid is om een formele adviesrol van de gemeente op te nemen in zijn wetsvoorstel. Ook vragen zij hoe de regering denkt over het pleidooi van besturenorganisatie Verus dat schoolbesturen voor huisvesting van een nieuwe school verplicht om de tafel moeten met gemeenten.

De regering erkent dat onderwijshuisvesting een belangrijk element is in het al dan niet slagen van een nieuwe school. Wanneer een initiatiefnemer de gemeente in een vroeg stadium uitnodigt en de gemeente op de uitnodiging ingaat, dan kunnen de huisvestingswensen en -mogelijkheden op elkaar afgestemd worden. Echter, daar waar het gaat om het stichten van scholen, moet recht gedaan worden aan de vrijheid van onderwijs: voor alle scholen moet een gelijk beoordelingskader gelden. Een formele adviesrol voor de gemeente of een verplichting tot een gesprek passen daar niet bij.

De gemeente Nijmegen kent sinds 2008 een situatie waarin 92,4% van de onderwijshuisvestingsmiddelen zijn doorgedecentraliseerd naar de schoolbesturen. Daarmee hebben de schoolbesturen ook de uitvoering van de zorgplicht onderwijshuisvesting van deze gemeente overgenomen. De voornoemde leden vragen hoe in deze situatie het uitgangspunt dat gemeenten leegstand terug kunnen claimen om een nieuw initiatief te kunnen huisvesten, gaat uitpakken. Klopt de overweging van de gemeente Nijmegen dat het claimrecht niet los kan bestaan van een aankoopplicht bij leegstand, zo vragen deze leden de regering.

Gemeenten hebben veel beleidsvrijheid bij doordecentralisatie van onderwijshuisvesting. De gemeente Nijmegen heeft ervoor gekozen om het vorderingsrecht te laten vervallen. Dat is een lokale keuze die niet voortvloeit uit wetgeving. Gemeenten doen er goed aan om bij doordecentralisatie rekening te houden met de komst van nieuwe scholen, want ook met de huidige stichtingsprocedure kunnen er nieuwe scholen starten.

8. Eerste jaren van de school

De leden van de VVD-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat de inspectie een startende school waarbij de kwaliteit duidelijk tekortschiet niet in alle gevallen zal sluiten, ook al biedt het voorliggende wetsvoorstel wel die mogelijkheid. Wat zouden redenen kunnen zijn om een dergelijke school niet te sluiten, zo vragen zij. De leden van de SGP-fractie stellen een vergelijkbare vraag.

Het is niet aan de inspectie om scholen te sluiten of de bekostiging te beëindigen, maar aan de Minister. Wel kan de inspectie de Minister dit adviseren. Dit kan – na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – aan de orde zijn als een school tekortschiet in de naleving van drie of meer bij of krachtens de betreffende onderwijswetten gegeven voorschriften en het bevoegd gezag dientengevolge tekortschiet in het zorgdragen voor de veiligheid op school 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 (artikelen 10a WPO en 23a1 WVO). Dit leidt namelijk tot het oordeel «zeer zwak» onderwijs. Het kan in uitzonderlijke gevallen voorkomen dat een nieuwe school, ondanks dat deze opnieuw het oordeel «zeer zwak» krijgt, toch een positieve ontwikkeling doormaakt en dat de inspectie er vertrouwen in heeft dat de school kort na het onderzoek alsnog een betere beoordeling zal krijgen. Dan kan het zo zijn

dat de inspectie adviseert om niet de school te sluiten of de bekostiging in te trekken, maar om de school opnieuw een verbetertermijn te geven. Het ligt dan in de rede dat deze korter zal zijn dan de eerdere verbetertermijn van een jaar. Bij bestaande scholen is deze afwegingsruimte er ook.

Waarom is er gekozen om mildere eisen te hanteren voor een nieuwe school dan voor een bestaande school, zo vragen deze leden. De hoofdregel is dat leerresultaten worden gemeten over een periode van drie jaar aan de hand van de resultaten op de eindtoets (basisonderwijs) of de eindexamens (voortgezet onderwijs). Voor een nieuw gestichte school is die bepaling dus pas na een groot aantal jaren toepasbaar. Om die reden wordt nu voorgesteld om voor nieuwe scholen een tussentijdse beoordeling te introduceren op basis waarvan een nieuwe school kan worden gesloten. Er is voor gekozen om in die situatie niet uit te gaan van het tekortschieten op twee maar op drie wettelijke voorschriften. De regering is namelijk van mening dat nieuwe scholen ook tijd moeten krijgen om zich te ontwikkelen en onderwijskwaliteit op te bouwen. Daarom is er voor gekozen om het oordeel zeer zwak op basis waarvan een nieuwe school kan worden gesloten, te baseren op drie deugdelijkheidseisen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een nadere toelichting wat de gevolgen zijn voor de ouders indien blijkt dat de nieuwe school van hun kinderen toch niet levensvatbaar blijkt. Is er enige vorm van ondersteuning mogelijk voor kinderen die hierdoor naar een andere school zullen moeten gaan en zich eventueel ook moeten voorbereiden op een ander pedagogisch-didactisch concept, zo vragen deze leden. Verder lezen deze leden in de memorie van toelichting dat de nieuwe school wordt beëindigd als de school op de tweede peildatum te weinig leerlingen heeft. Deze leden vragen de regering per wanneer de bekostiging dan wordt beëindigd en hoeveel tijd ouders hebben om een nieuwe school voor hun kind(-eren) te zoeken.

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om de bekostiging van basisscholen te stoppen als de school in het vierde jaar niet minimaal de helft van de stichtingsnorm heeft bereikt. In het voortgezet onderwijs wordt in het derde jaar vastgesteld of de school drie vierde, drie vijfde of drie zesde van het benodigde aantal leerlingen heeft voor respectievelijk vbo en mavo, havo en vwo. In het jaar hieraan voorafgaand hebben deze scholen al een waarschuwing ontvangen. Net als in de huidige situatie moeten ouders, van wie hun kind op een te sluiten school zit, op zoek naar een nieuwe school. De school wordt aan het begin van het kalenderjaar van het laatste bekostigingsjaar op de hoogte gebracht van de beëindiging. Ouders en kinderen hebben daarna nog een half jaar om een nieuwe school te vinden. De regering acht het niet nodig om hierbij ondersteuning te verzorgen.

In hoeverre zullen de drie deugdelijkheidseisen die vereist zijn om een school aan te kunnen pakken alle drie verband moeten houden met de problemen die in de voorgestelde bepaling genoemd zijn en in hoeverre dient tussen deze deugdelijkheidseisen samenhang te bestaan, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

In het wetsvoorstel is beschreven dat het gaat om tekortkomingen bij voorschriften waardoor de school geen zorgdraagt voor de veiligheid op school (1), de leerlingen geen ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen (2) of het onderwijs niet wordt afgestemd op de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen (3). Dit laat zien dat een school op meerdere terreinen problemen heeft. Er is niet noodzakelijkerwijs een samenhang tussen deze deugdelijkheidseisen, omdat elke deugdelijkheidseis betrekking heeft op een afzonderlijk deel van het onderwijs.

Deze leden vragen vervolgens waarom de regering de zorgplicht voor veiligheid wel als grondslag voor de zwaarste maatregel heeft opgenomen, terwijl deze zorgplicht niet in het lijstje met verplichte elementen bij stichting is opgenomen. Deze leden vinden het ontbreken van eenduidigheid niet logisch. Voor zover dat te maken zou hebben met de inschatting dat dit element voor de start van de school nog moeilijk toetsbaar zou zijn, kunnen zij dit in vergelijking met de andere stichtings-elementen niet volgen. Immers, scholen zijn bijvoorbeeld ook verplicht aan te geven welk leerlingvolgsysteem zij zullen gaan gebruiken. In vergelijkbare mate zou ten minste verplicht kunnen worden om aan te geven welk instrument voor de meting van de veiligheidsbeleving wordt gebruikt. Deze leden vragen een nadere toelichting. Hier is voor gekozen omdat de daadwerkelijk ervaren veiligheid op een school uiteindelijk bepaalt of leerlingen tot leren komen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is dan ook beschreven dat het daadwerkelijke veiligheidsbeleid erg afhankelijk is van de context van de school. Ter voorbereiding op de start van de school wordt als «overig element van kwaliteit» gevraagd naar het voorgenomen veiligheidsbeleid.

9. Richtingbegrip op andere plaatsen in de wetgeving

9.1 Onderdelen van de wet die niet veranderen

De leden van de SP-fractie stellen dat onder het begrip richting wordt verstaan een godsdienst of levensbeschouwing die geworteld is in de Nederlandse samenleving.

Zij vragen de regering hoe dit wordt gepeild en of er sprake is van periodieke peilingen.

Wanneer op dit moment een stichtingsaanvraag voor een school wordt ingediend op grond van een nieuwe, nog niet erkende, richting, vraagt de Minister, voordat deze overgaat tot het al dan niet erkennen van een nieuwe richting, daarover advies aan de Onderwijsraad. Aanmerking als richting is aan de orde als aan bepaalde criteria voldaan wordt. Deze criteria zijn ontwikkeld en verfijnd in besluiten van de Kroon, uitspraken van de Raad van State en eerdere adviezen van de Onderwijsraad. De raad heeft zich daarbij steeds gebaseerd op de (grond)wetsgeschiedenis en rechterlijke uitspraken. In de kern gaat het bij een richting in het kader van de scholenplanning om «een geestelijke stroming die zich in een binnen Nederland waarneembare beweging openbaart en ook op andere terreinen van het leven doorwerkt».²⁹ Omdat sprake moet zijn van geworteld zijn in de samenleving bestaat er geen behoefte om periodiek te bepalen of daarvan nog steeds sprake is.

Daarnaast zijn deze leden erg benieuwd naar de reden waarom het mogelijk blijft voor bijzondere scholen om eigen kerndoelen, namelijk substituut-kerndoelen, vast te stellen wanneer het bevoegd gezag dringend bedenkingen heeft tegen de vastgestelde kerndoelen. Vervolgens vragen deze leden of de regering alsnog bereid is om de mogelijkheid om af te wijken van de centraal afgesproken kerndoelen in zijn geheel te schrappen en zo nee, waarom niet. Tenslotte vragen zij leden de regering waarom zij zou willen vasthouden aan het gemeenschappelijk betalen van onderwijs dat niet voldoet aan de kerndoelen zoals die democratisch zijn vastgesteld.

De Raad van State, de Onderwijsraad en de NCOR hebben alle geadviseerd om de mogelijkheid tot het vaststellen van substituut-kerndoelen te behouden, omdat mogelijk in de toekomst bij een herziening van de kerndoelen wel behoefte aan substituut-kerndoelen kan bestaan. De regering sluit zich bij deze adviezen aan. De mogelijkheid om substituut-

²⁹ Zie bijvoorbeeld Onderwijsraad (2018), *Duurzaamheid als richting in het onderwijs*, Den Haag.

kerndoelen vast te stellen, biedt een manier om eventuele druk op de vrijheid van richting van specifieke scholen weg te nemen.³⁰

Hoeveel scholen hebben op dit moment vastgestelde substituut-kerndoelen en van welke richting zijn deze scholen, zo vragen de leden van de SP-fractie. Ook willen zij weten welke kerndoelen zijn vervangen op deze scholen en door welke substituut-kerndoelen. Hoe moet het bestuur van een bijzondere school aantonen dat hij bedenkingen heeft tegen de vastgestelde kerndoelen en wanneer wordt er goedkeuring verleend aan een substituut-kerndoel, zo vragen zij. En acht de regering het wenselijk dat scholen een eigen agenda kunnen voeren met eigen kerndoelen?

In 2006 zijn er voor alle scholen nieuwe, globaal geformuleerde kerndoelen in werking getreden en sinds dat moment is er geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om substituut-kerndoelen vast te stellen. Mocht een bevoegd gezag van een bijzondere school dringende bedenkingen hebben tegen de kerndoelen, dan kan het bevoegd gezag eigen kerndoelen van gelijk niveau als de wettelijk vastgestelde kerndoelen opstellen. Het bevoegd gezag zendt de vastgestelde kerndoelen aan de inspectie en de inspectie beoordeelt of er sprake is van inhoudelijke aansluiting bij en vergelijkbaarheid met de vastgestelde kerndoelen. Alleen als dit het geval is kan een bevoegd gezag de voorgestelde substituut-kerndoelen hanteren.

Ook willen de leden van genoemde fractie weten of het klopt dat kerndoelen enkel een inspanningsverplichting met zich meebrengen en geen resultaatverplichting. Zo ja, waarom mogen scholen in het basisonderwijs dan kerndoelen waar zij hun bedenkingen bij hebben vervangen door de door hun gewenste substituut-kerndoelen, zo vragen zij. Voor een school geldt de eis dat zij ten minste de kerndoelen bij haar onderwijsactiviteiten als de aan het eind van het basisonderwijs te bereiken doelstellingen hanteert. Het kan voorkomen dat een bevoegd gezag dringende bedenkingen heeft tegen de exacte formulering van de kerndoelen. Om in deze gevallen de vrijheid van richting van specifieke scholen te kunnen garanderen, is de mogelijkheid in de wet opgenomen om substituut-kerndoelen vast te stellen. Zoals hiervoor reeds opgemerkt moeten de eigen kerndoelen van gelijk niveau zijn als de landelijk vastgestelde kerndoelen.

Tevens stellen deze leden de vraag hoe deze mogelijkheid van substituut-kerndoelen zich verhoudt tot de curriculumherziening. De curriculumherziening moet leiden tot een inhoudelijke actualisatie van de kerndoelen. Als deze actualisatie is afgerond, zal bekeken worden hoe deze zich verhoudt tot de substituut-kerndoelen.

Is het voor nieuwe scholen die niet onder een al bestaande richting vallen ook mogelijk om substituut-kerndoelen vast te stellen, zo vervolgen zij hun vragen. En creëert dit wetsvoorstel dan geen ongelijkheid tussen scholen en de mate waarin zij hiervan gebruik mogen maken, zo informeren zij. De mogelijkheid om substituut-kerndoelen vast te stellen is voorbehouden aan het bevoegd gezag van bijzondere scholen. Waarom een bevoegd gezag dringend bedenkingen heeft tegen de landelijke kerndoelen, is niet relevant.

³⁰ Zie voor een nadere toelichting op dit punt de reactie op het advies van de Raad van State in paragraaf c van het nader rapport, de reactie op het advies van de Onderwijsraad in paragraaf 15.1 van de memorie van toelichten en de reactie op het advies van het NCOR in paragraaf 14.3 van de memorie van toelichting.

Waarom heeft de regering in vergelijking met het eerder in consultatie gebrachte concept-wetsvoorstel het schrappen van de mogelijkheid tot substituut-kerndoelen weer uit de wet geschrapt en wat is de zwaarwegende reden om deze te laten bestaan, zo vragen de leden van genoemde fractie. Ook vragen zij of het niet meer voor de hand zou liggen om met de verruiming van de mogelijkheden voor nieuwe scholen, in ieder geval de kerndoelen strakker te handhaven en hier geen uitzonderingen meer op toe te staan, zoals ook in het voortgezet onderwijs het geval is. Zoals hiervoor aangegeven, hebben zowel de Raad van State als de Onderwijsraad en de NCOR geadviseerd om de mogelijkheid tot het vaststellen van substituut-kerndoelen te behouden. De regering heeft dit standpunt overgenomen.

9.2 Laatste school of laatste nevenvestiging van een richting

De leden van de SGP-fractie vragen om een nadere toelichting op de verplichting om de grondslag te melden en gebruik van de term grondslag als zodanig. Zij constateren allereerst dat de term niet eenduidig wordt gebruikt. Enerzijds lijkt de term af te wijken van het begrip grondslag dat onder meer in de Algemene wet gelijke behandeling en het Burgerlijk Wetboek wordt gebruikt en dat op de godsdienstige en levensbeschouwelijke richting van de school ziet. Anderzijds wordt juist wel in traditionele zin gesproken over de rooms-katholieke grondslag van de school en het doel dat ouders een grondslag kunnen kiezen die past bij hun overtuiging (paragraaf 4.2). In de tweede plaats vragen zij waarom de regering van scholen vraagt te melden of zij een grondslag hebben. Deze leden menen dat onvermijdelijk is dat aan het onderwijs hoe dan ook een zeker concept of een bepaalde visie ten grondslag ligt. Ze hebben de indruk dat de regering dit in de toelichting ook onderkent wanneer gesproken wordt van scholen zonder godsdienstige of levensbeschouwelijke grondslag (paragraaf 2.2). Deze leden vragen tot slot waarom niet bepaald wordt dat in concrete situaties waarin de status van de school relevant is uit de statuten zal moeten blijken of sprake is van de laatste school van een richting, zodat overbodige informatievoorziening kan worden voorkomen.

Het wetsvoorstel zorgt ervoor dat het begrip richting alleen daar waar het gaat om het stichten van een school geen directe rol meer speelt. Dit betekent dat er een school met een richting, een school met een grondslag die geen richting is (bijvoorbeeld een pedagogische grondslag), of een school zonder richting of grondslag gesticht kan worden. Op andere plekken in de wet blijft de betekenis en de bescherming van het begrip richting onveranderd. In het licht van deze beschermende bepalingen is het nodig om te weten of een school van een richting is, en zo ja, welke. In het specifieke geval dat bepaald moet worden of een school of nevenvestiging de laatste van een richting is, is het nodig om van de omliggende scholen te weten of zij van dezelfde richting zijn. Een volledige en eenduidige registratie is dus noodzakelijk. Deze registratie moet overeen komen met de grondslag zoals opgenomen in de statuten van het desbetreffende bevoegd gezag. Omdat de nieuwe stichtingssysteem meer ruimte biedt voor identiteit en pluriformiteit is er gekozen voor een registratie die hier recht aan doet en die breder is dan richting alleen.

9.3 Landelijk samenwerkingsverband naar richting

De leden van de VVD-fractie vragen waarom ervoor is gekozen om het niet langer mogelijk te maken een landelijk samenwerkingsverband op te richten. De leden van de GroenLinks-fractie stellen een vergelijkbare vraag.

De kern van passend onderwijs is dat scholen in de regio binnen het samenwerkingsverband de gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor een dekkend aanbod van ondersteuning van leerlingen die dat nodig hebben, waarbij geldt: binnen het regulier onderwijs waar het kan, binnen het speciaal onderwijs als dat beter past voor de leerling. De opgave verschilt voor iedere regio. Daartoe zijn bij de invoering van passend onderwijs de regionale samenwerkingsverbanden in het leven geroepen. De bestaande landelijke samenwerkingsverbanden zijn een uitzondering. Met deze wetswijziging wordt het regionale karakter van passend onderwijs onderstreept.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat het onderhavige wetsvoorstel regelt dat het niet langer mogelijk is om landelijke samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs op te richten. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de twee bestaande landelijke samenwerkingsverbanden straks scholen weigeren, ook wanneer ze een reformatorische grondslag hebben. Zij koppelen hieraan de vraag of de regering de mening deelt dat de kern van passend onderwijs inclusiviteit inhoudt, dus dat scholen juist samen moeten werken om alle leerlingen een passende plek te bieden.

De regering deelt de opvatting dat scholen moeten samenwerken om alle leerlingen een zo passend mogelijke plek te bieden. Dat de landelijke samenwerkingsverbanden straks scholen mogen weigeren, doet hieraan niets af. Immers, een school die zich niet kan aansluiten bij een landelijk samenwerkingsverband, moet zich aansluiten bij een regionaal verband.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of het wel mogelijk blijft om een regionaal samenwerkingsverband op te richten, aangezien het met dit wetsvoorstel niet langer mogelijk gaat zijn om een landelijk samenwerkingsverband op te richten.

Regionale samenwerkingsverbanden zijn het uitgangspunt. De regio-indeling is vastgelegd in een ministeriële regeling. Aangezien er per regio slechts één samenwerkingsverband kan zijn, kan het aantal samenwerkingsverbanden slechts wijzigen indien het aantal gebieden zoals vastgelegd in de ministeriële regeling wijzigt.

9.4 Communicatie over richting in het voortgezet onderwijs

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de wenselijkheid van het actief communiceren van de richting van de school door dit wetsvoorstel zou moeten vervallen. Past het actief communiceren van de identiteit van de school niet bij uitstek bij de doelstelling om beter aan te sluiten bij de wensen van ouders, zo vragen zij.

Artikel 21 WVO heeft betrekking op de communicatie over onder meer de richting van de school. In de nieuwe situatie blijft hiervan het onderscheid tussen openbaar en bijzonder onderwijs over. Een bevoegd gezag zal dus duidelijk moeten maken of de school openbaar of bijzonder onderwijs aanbiedt. Dit laat onverlet dat de regering verwacht dat scholen hun identiteit volwaardig uitdragen, juist om goed te kunnen aansluiten bij de wensen van ouders en leerlingen. De door de leden van de SGP-fractie bedoelde grondslag zal overigens alleen in het basisonderwijs geregistreerd worden.

10. Evaluatie en monitoring

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering de segregatie in het onderwijs als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel gaat monitoren. Zij vragen wanneer de regering denkt hier een beeld van te hebben en op welke manier de regering zou kunnen bijsturen.

De evaluatie zal vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel plaatsvinden. Er zal bijgehouden worden of er na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel meer scholen gesticht worden met een homogene leerlingenpopulatie door te kijken naar bijvoorbeeld herkomst van de leerling of het opleidingsniveau van de ouders. Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie wordt bekeken of er aanvullende maatregelen nodig zijn, en zo ja, welke.

De leden van de SP-fractie constateren dat er nogal een lijst van zaken is die door de regering gemonitord gaat worden en waar dus in principe onzekerheid over is. Deze leden stellen de vraag of het niet mogelijk was om voorafgaand aan het opstellen van dit wetsvoorstel onderzoek te doen naar de verschillende zaken die gemonitord gaan worden.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel zijn onderzoeken gedaan, is advies ingewonnen en zijn vele gesprekken met verschillende mensen uit het onderwijs gevoerd. Het is niet mogelijk om alle effecten van het wetsvoorstel vooraf te onderzoeken. De regering hecht veel waarde aan het goed monitoren van de verwachte en onverwachte effecten van dit wetsvoorstel in de praktijk, bijvoorbeeld wat betreft de precieze aantallen nieuw gestichte scholen.

Ziet de regering überhaupt op dit moment het al bestaande probleem van segregatie in, zo vragen deze leden. Getuigt het van verantwoord beleid om een wetsvoorstel te willen invoeren waarvan de gevolgen van een (al bestaand) probleem op voorhand volgens de regering nog niet te zeggen zijn, zo vervolgen zij hun vragen. Waarom wordt er op dit moment dan nog niet bijgestuurd, aangezien er al jaren sprake is van toenemende segregatie in het onderwijs, zo merken deze leden op. Wat zijn volgens de regering zwaarwegende argumenten om überhaupt de mogelijkheid open te houden dat dit wetsvoorstel niet tot extra segregatie zal leiden?

Vervolgens vragen de leden van genoemde fractie of de regering de mening deelt dat gezien het grote en hardnekkige probleem van segregatie in het Nederlandse onderwijs, een wetsvoorstel dat geen bijdrage levert aan de oplossing van dit probleem de plank mislaat.

Segregatie is een breed maatschappelijk probleem, dat zich ook in het onderwijs manifesteert. Het is ook een complex probleem, dat meerdere oorzaken heeft. Het feit dat Nederland een pluriform scholenaanbod heeft en de mogelijkheid biedt om tussen verschillende scholen te kiezen, brengt met zich mee dat ouders en leerlingen kunnen besluiten om een school te passeren, wanneer een andere school beter bij hen past. Het beter laten functioneren van de vrijheid van onderwijs staat voor de regering centraal bij het onderhavige wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel beoogt een scholenaanbod te bewerkstelligen dat een goede afspiegeling is van wat ouders en leerlingen willen: een school die bij hen past. Met dit wetsvoorstel wordt geen oplossing voor segregatie in het onderwijs beoogd. Het versterkt een andere waarde, namelijk de vrijheid van onderwijs. De regering onderkent het probleem van segregatie in het onderwijs, maar is niet van mening dat de oplossing hiervoor gezocht moet worden in het beperken van belangrijke verworvenheden van ons onderwijsstelsel. De regering kiest ervoor om in te zetten op maatregelen die voorkomen dat sommige scholen gepasseerd worden. Alle scholen moeten van goede kwaliteit zijn, ook de scholen in moeilijkere wijken. In de brief Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs gaat de regering hier nader op in.³¹

In hoeverre heeft de regering naar de effecten van het openstellen van het publieke bestel gekeken in andere landen waar dit eerder is gedaan en op welke manier wil de regering gaan bijsturen indien blijkt dat er met dit

³¹ *Kamerstukken II 2018/19, 35 000 VIII, nr. 175.*

wetsvoorstel wel (nog meer) segregatie ontstaat, zo vragen zij. Komt die bijsturing dan niet te laat?

Ten behoeve van de uitwerkingsbrief Meer ruimte voor nieuwe scholen: naar een moderne interpretatie van artikel 23 Grondwet heeft de regering onderzoek laten uitvoeren, onder andere naar internationale voorbeelden.³² Wat opvalt is dat in andere landen nieuwe toetreders meer (private) speelruimte hebben dan reguliere scholen. Dit is in de Nederlandse situatie, ook na inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel, niet het geval. De evaluatie zal vijf jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel plaatsvinden. Dit is een gebruikelijke termijn voor de evaluatie van een wetsvoorstel. Afhankelijk van de uitkomst van de evaluatie wordt bekeken of er aanvullende maatregelen nodig zijn, en zo ja, welke.

Ook willen deze leden weten hoe de regering staat tegenover de suggestie van het Amsterdamse stadsbestuur om de gemeente een zwaardere adviesfunctie te geven en dus bijvoorbeeld voorrang te geven aan nieuwe scholen die een concrete bijdrage leveren aan het terugbrengen van segregatie in het onderwijs?

Op de adviesrol van de gemeente is reeds ingegaan bij de beantwoording van een vraag van de leden van de GroenLinks-fractie in paragraaf 6.4.

In hoeverre is de regering bereid om aanvullend onderzoek te verrichten teneinde te voorkomen dat commerciële partijen zich sterker positioneren in het Nederlands primair onderwijs en deze verruiming vooral zullen gaan gebruiken om geld te verdienen, zo vragen deze leden. Een school wordt in Nederland altijd in stand gehouden door een rechtspersoon zonder winstoogmerk. Hieraan verandert dit wetsvoorstel niets. De eisen waaraan scholen moeten voldoen zijn in de wet opgenomen en de inspectie houdt toezicht op de naleving ervan. Dit wetsvoorstel verandert niets aan deze eisen en introduceert een kwaliteitstoets voorafgaand aan de start van een nieuwe school. Aanvullend onderzoek vindt de regering dan ook niet noodzakelijk.

11. Consultatie

11.1 Consultatie tijdens de uitwerking van het wetsvoorstel

De leden van de GroenLinks-fractie concluderen dat veel partijen betrokken zijn geweest bij de het tot stand komen van deze wet. Zij vinden het belangrijk dat een dergelijk wetsvoorstel breed draagvlak heeft. De voornoemde leden constateren dat veel van de in de memorie van toelichting genoemde organisaties betrokken zijn geweest onder het vorige kabinet. Welke organisaties zijn betrokken bij het onderhavige wetsvoorstel tijdens de kabinetsperiode van het huidige kabinet en met welke organisaties heeft de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over dit wetsvoorstel gesproken, zo vragen deze leden. De leden van de SP-fractie vragen naar de uitkomsten van de toetsing naar aanleiding van de overleggen en dergelijke zijn. Zij vragen of de regering deze uitkomsten kan delen met de Kamer.

Alle aanpassingen aan het wetsvoorstel voor indiening in de Tweede Kamer zijn toegelicht in het nader rapport.

³² 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.

11.2 Internetconsultatie

De leden van de SP-fractie zouden het onacceptabel vinden als de marktwerking nog verder het onderwijsbestel in zou sluipen. Zij delen dan ook de zorgen van een aantal respondenten in de internetconsultatie dat partijen uit commerciële overwegingen grote hoeveelheden scholen zullen starten. Het zullen niet enkel ouders zijn die scholen willen gaan stichten. In hoeverre heeft de regering onderzocht of educatieve ondernemers gebruik zullen maken van de mogelijkheid om scholen te stichten en daar geld aan te verdienen, zo vragen de leden van genoemde fractie. De regering herkent niet het beeld dat nu al sprake zou zijn van marktwerking in het onderwijs. Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen na consultatie van en in samenwerking met een groot aantal partijen. Er is gesproken met tientallen groepen mensen die zich hebben gemeld omdat zij, vanuit verschillende overtuigingen, een school zouden willen stichten. Dit heeft geenszins het beeld opgeleverd dat dit wetsvoorstel educatieve ondernemers aantrekt. De regering verwijst ook naar haar reactie op soortgelijke vragen (paragraaf 6.1, 6.2 en 10)

Deze leden willen weten of de regering ook naar buitenlandse voorbeelden hiervan en onderzoek hierover heeft gekeken en zo ja, welke voorbeelden en welke conclusies zij daaruit heeft getrokken. Zoals hiervoor (paragraaf 10) is opgemerkt, blijkt uit onderzoek dat in andere landen nieuwe toetreders meer speelruimte hebben dan bestaande scholen. Dit is in de Nederlandse situatie, ook na inwerking-treding van onderhavig wetsvoorstel, niet het geval. In Zweden bijvoorbeeld, is er een relatief ruime bekostiging uit publieke middelen en de mogelijkheid voor for-profit organisaties om exploitatie-overschotten als winst uit te keren aan investeerders. Dit zijn gunstige condities voor commerciële toetreders, getuige de omvang van de Zweedse for-profit sector. De Nederlandse wet- en regelgeving kent meer waarborgen om dit tegen te gaan. De regering hecht eraan dat Nederlandse onderwijsmiddelen ten gunste blijven komen van het onderwijs en vindt dat deze niet aan investeerders toekomen. Samengevat heeft het onderzoek naar buitenlandse voorbeelden leerzame aandachtspunten opgeleverd over de variatie in nieuwe toetreders, het toezicht op nieuwe scholen en het langdurig monitoren van de ontwikkelingen na een dergelijke wetswijziging. Uiteindelijk is de Nederlandse situatie dermate onvergelijkbaar dat er geen harde conclusies te trekken zijn.

De leden van genoemde fractie stellen vervolgens de vraag hoe de regering gaat voorkomen dat private commerciële partijen een aandeel gaan krijgen in ons publieke onderwijsbestel. Zij vragen de regering in te gaan op de zorgen, zoals die gedeeld zijn door prof. dr. Waslander. Deelt de regering de mening dat dit een zeer ongewenste ontwikkeling zou zijn, zo vragen zij.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van een soortgelijke vraag van de leden van de SP-fractie in paragraaf 10.

De voornoemde leden vragen de regering of zij denominatief leerlingenvervoer ook als oorzaak voor segregatie ziet, aangezien er busjes met leerlingen naar andere plaatsen worden vervoerd naar scholen met een bepaalde richting, waardoor leerlingen niet of nauwelijks met kinderen met andere geloofsovertuigingen of levensbeschouwingen in aanraking komen. Kan de regering haar antwoord toelichten?

Het beter laten functioneren van de vrijheid van onderwijs staat voor de regering centraal bij het onderhavige wetsvoorstel. Ouders en leerlingen moeten kunnen kiezen voor onderwijs dat bij hen past, ook als dat onderwijs zich verder van huis bevindt. Vanuit dat uitgangspunt heeft de

regering besloten dat de regels omtrent het denominatief leerlingenvervoer ongewijzigd blijven. Dit is ook vastgelegd in het regeerakkoord.

Deze leden stellen vervolgens een aantal vragen over het leerlingenvervoer, namelijk:

wat zijn volgens de regering de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het denominatief leerlingenvervoer, klopt het dat leerlingenvervoer enkel beschikbaar blijft voor de huidige erkende richtingen en hoeveel euro zou er bespaard worden als ook het leerlingenvervoer voor deze groep zouden worden geschrapt.

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor het denominatief leerlingenvervoer. Voor de op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel erkende richtingen, evenals voor richtingen die eventueel op een later moment erkend worden, is en blijft denominatief leerlingenvervoer mogelijk. Onderzoek naar leerlingenvervoer laat zien dat er in 2016, het laatste jaar waarover volledige cijfers beschikbaar waren, bij benadering 205 miljoen euro is uitgegeven aan leerlingenvervoer en dat dit bedrag al een aantal jaren op rij daalt.³³ Het onderzoek laat zien dat bij benadering negen procent van de kinderen vervoerd wordt vanwege een combinatie van afstand en denominatie en zes procent van de leerlingen vervoerd wordt vanwege een combinatie handicap en denominatie.³⁴ Dat komt respectievelijk neer op een uitgave van ongeveer 19 miljoen en 12 miljoen euro per jaar.

De leden van de SP-fractie willen tot slot weten waarop de zorgen van meerdere respondenten in de internetconsultatie gebaseerd zijn dat het wetsvoorstel de mogelijkheid tot het starten van een nevenvestiging in het voortgezet onderwijs binnen het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen wegneemt.

Ook voor het starten van een nevenvestiging zal het op basis van het wetsvoorstel noodzakelijk zijn om voldoende belangstelling aan te tonen. Dat is op dit moment niet het geval.

11.3 Consultatie NCOR

De vragen van de leden van de SP-fractie over de substituut-kerndoelen zijn reeds beantwoord in paragraaf 9.1.

Welke argumentatie gold destijds bij de afschaffing van de substituut-kerndoelen in het voortgezet onderwijs, zo vragen zij vervolgens. In het voortgezet onderwijs is de mogelijkheid om te komen tot substituut-kerndoelen afgeschaft met de 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.³⁵ De keuze voor de afschaffing is gemotiveerd door er op te wijzen dat een dergelijke bepaling voor het voortgezet onderwijs niet nodig is. «De kerndoelen zijn dusdanig globaal geformuleerd dat uitwerking op alle niveaus en volgens elke signatuur mogelijk is.»³⁶

³³ Frank Scholten (Oberon), Anne Luc van der Vegt (Oberon) en IJsbrand Jepma (Sardes), *Leerlingenvervoer in Nederland. Rapportage eindmeting 2017* (Utrecht 2016) p. 12. Zie ook: <https://vng.nl/files/vng/20180627-leerlingenvervoer-in-nederland-rapportage-eindmeting-2017.pdf> (geraadpleegd 10 januari 2019).

³⁴ Scholten, Van der Vegt en Jepma, *Leerlingenvervoer in Nederland*, p. 17.

³⁵ Stb. 2006, 281.

³⁶ *Kamerstukken II 2005/06*, 30 323, nr. 3, p. 12.

12. Advies Onderwijsraad en advies VNG

De leden van de VVD-fractie lezen dat «voor particuliere scholen die een bekostigingsaanvraag willen indienen, dezelfde regels gehanteerd worden als voor nieuwe initiatieven». Deze leden willen weten waarom ervoor is gekozen geen verschil te maken tussen de uitgangspositie van een bestaande particuliere school en die van een nieuwe school. Hier is voor gekozen om alle nieuwe initiatieven eenzelfde startpositie te geven.

Ook vragen zij in hoeverre de eerdere leerresultaten van een particuliere school worden meegenomen in de bekostigingsaanvraag. Deze leerresultaten worden niet meegenomen.

12.2 Aandacht voor gevolgen voor het bestaande onderwijsaanbod

De leden van de SP-fractie stellen dat de Onderwijsraad mogelijke risico's ziet dat onder bepaalde omstandigheden de verruiming van de mogelijkheden om een nieuwe school te starten, segregatie kan versterken. Deze leden vragen waarom de Onderwijsraad deze risico's ziet. De Onderwijsraad stelt dat «onder bepaalde omstandigheden niet helemaal [valt] uit te sluiten dat verruiming van de mogelijkheid een school te starten in sommige gevallen segregatie kan versterken.» Volgens de Onderwijsraad «kunnen eigen scholen voor zeer kleine en/of gesloten gemeenschappen of subgroepen integratie in de weg staan.»

Deze leden willen weten waarom de regering het probleem van segregatie in het onderwijs blijft bagatelliseren door ook in reactie op de Onderwijsraad te stellen dat zij geen aanleiding heeft om aan te nemen dat het wetsvoorstel segregatiebevorderende effecten heeft ten opzichte van de huidige systematiek.

Hierop is reeds ingegaan bij de beantwoording van vragen van de leden van de fracties van de PvdA, D66 en GroenLinks in paragraaf 4.2.

Welke maatregelen is de regering dan voornemens te nemen wanneer blijkt dat dit wetsvoorstel inderdaad – zoals bijna alle deskundigen voorspellen – leidt tot meer segregatie, zo vragen de leden van genoemde fractie.

De regering verwijst hiervoor naar het antwoord op een soortgelijke vraag van deze leden in paragraaf 10.

Ook willen deze leden weten welke deskundigen de regering heeft geraadpleegd die haar mening delen, namelijk dat er vooralsnog geen aanwijzingen zijn voor risico's omtrent de sociale samenhang. Ten behoeve van de uitwerkingsbrief Meer ruimte voor nieuwe scholen: naar een moderne interpretatie van artikel 23 Grondwet heeft de regering onderzoek laten uitvoeren naar de te verwachten effecten van wijzigingen in het systeem voor het starten van scholen.³⁷ Als onderdeel van dit onderzoek is gekeken naar andere landen waar vrije schoolkeuze voor ouders en de vrijheid van stichting is ingevoerd. Uit de vergelijking komt niet naar voren dat segregatie in het onderwijs door dit wetsvoorstel versterkt zal worden. Twee verschillen tussen de Nederlandse situatie en de onderzochte landen zijn daarbij van belang. Ten eerste is de vrije schoolkeuze al gemeengoed in Nederland – daar verandert dit wetsvoorstel niets aan. Daarnaast kent Nederland geen for-profit scholen die uit publieke middelen worden bekostigd, zoals bijvoorbeeld in Zweden

³⁷ 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.

wel het geval is. Het onderzoek wijst er verder op dat de effecten van vrije schoolkeuze op segregatie beperkt kunnen worden door de handhaving van de vrijwilligheid van ouderbijdragen

Daarnaast haalt de regering een constatering van de Onderwijsraad³⁸ aan dat er destijds geen aanwijzingen waren dat onderwijsvrijheid segregatie veroorzaakt, zo merken deze leden op. Geldt deze constatering ook voor de situatie als deze wet wordt aangenomen, aangezien de Onderwijsraad nu wel aangeeft risico's te zien, zo vragen de leden.

In het aangehaalde advies geeft de Onderwijsraad inderdaad aan dat ze, op basis van de bestaande verdeling van verschillende groepen leerlingen over scholen, geen aanwijzingen heeft gevonden dat onderwijsvrijheid segregatie veroorzaakt. Dit wetsvoorstel doet niets af aan deze constatering. De opvatting van de Onderwijsraad ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel is hiervoor reeds aan de orde geweest.

12.3 Verduidelijk de rol van de gemeente

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat sommige gemeenten de middelen voor de huisvesting «doordecentraliseren», dus dat de middelen voor huisvesting rechtstreeks naar de schoolbesturen gaan. Wat zijn de gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel voor deze gemeenten, zo vragen deze leden.

Afspraken over doordecentralisatie worden op lokaal niveau gemaakt. Het is aan te bevelen dat gemeenten daarbij rekening houden met nieuwe scholen, die immers ook met de huidige stichtingsprocedure in deze gemeenten kunnen worden gesticht. In de nieuwe situatie nodigt de initiatiefnemer de gemeente in een vroeg stadium uit om in gesprek te gaan over het nieuwe initiatief. Dat geeft de gemeente ruimte om te anticiperen en om afspraken te maken over onderwijshuisvesting.

13. Administratieve lasten

De leden van de VVD-fractie lezen dat dit wetsvoorstel tot een beperkte afname van de administratieve lasten voor initiatiefnemers van nieuwe scholen zal leiden. Zij vragen of dit ook geldt voor initiatiefnemers die gebruik zullen maken van een marktonderzoek.

De kosten in het geval van een marktonderzoek zullen naar verwachting gemiddeld gezien per initiatief stijgen in vergelijking met de huidige situatie, omdat het laten uitvoeren van een marktonderzoek in de nieuwe situatie voor een deel van de gevallen duurder zal uitvallen dan wat het kost om in de huidige situatie een prognose te laten maken. Gezien de kosten voor de bestaande directe meting en de gestelde voorwaarden aan het marktonderzoek is het de verwachting dat een marktonderzoek naar schatting ongeveer 10.000 euro zal kosten. Ten opzichte van de huidige situatie zou dit een toename betekenen van ongeveer 5.000 euro.

14. Financiële gevolgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat dit wetsvoorstel budgetneutraal is. In hoeverre verwacht de regering dat de ruimere mogelijkheid voor het stichten van nieuwe scholen die deze wet mogelijk teweeg brengt, zal leiden tot een groter beroep op de kleinscholentoeslag, zo vragen deze leden. Zij vragen ook of een effect op de kleinscholentoeslag is meegewogen in de beoordeling van financiële gevolgen van deze wet.

³⁸ Advies «Artikel 23 in maatschappelijk perspectief», Onderwijsraad, april 2012.

De verwachting is dat het wetsvoorstel niet zal leiden tot een groter beroep op de kleinescholentoeslag. Alle nieuwe basisscholen moeten na acht jaar aan de stichtingsnorm voldoen, die minimaal 200 leerlingen is. Scholen met 200 leerlingen ontvangen geen kleinescholentoeslag.

Ook de leden van de SP-fractie stellen vast dat het wetsvoorstel volgens de regering budgetneutraal is. Hoe kan de regering dit op voorhand zeggen, aangezien er eerder in de memorie van toelichting ook wordt gesuggereerd dat er naar verwachting 20 tot 50 nieuwe scholen jaarlijks bij zullen komen, zo willen deze leden weten. Betekent dit dat bij de stichting van meer nieuwe scholen er geen extra geld bijkomt, maar het huidige budget onder meer scholen gaat worden verdeeld, zo vragen zij. Ook willen deze leden weten hoeveel euro het stichten kost van 20 tot 50 nieuwe scholen naar verwachting, van aanvraag tot en met het moment dat de nieuwe school daadwerkelijk levensvatbaar is en blijft bestaan. De voornoemde leden vragen de regering, uit welke pot deze nieuwe scholen – hoeveel het er dan ook zijn – gefinancierd gaan worden.

Het funderend onderwijs kent een open-einde-bekostiging. Als er scholen bij komen, heeft dat geen effect op de bekostiging van bestaande scholen. Daarbij is, zoals eerder is toegelicht in paragraaf 3.2, de verwachting dat het totaal aantal scholen niet toeneemt. Hierdoor is er geen extra financiering nodig.

15. Beoogde inwerkingtreding

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat er meer wetsvoorstellen zullen volgen die mogelijk raakvlakken hebben met het onderhavige wetsvoorstel. Zij denken hierbij aan voorstellen over de modernisering van de bekostiging en de stichtings- en opheffingsnormen. Kan de regering toelichten of en op welke manier het onderhavige wetsvoorstel raakvlakken heeft met wetsvoorstellen die in de (nabije) toekomst worden ingediend, zo vragen zij. Ook willen zij weten wat de planning en de beoogde datum van inwerkingtreding van die wetsvoorstellen is. Is de regering van mening dat deze verschillende wetsvoorstellen in samenhang moeten worden gezien, zo vragen deze leden.

Zoals eerder is aangegeven, heeft de regering niet langer het voornemen om te komen tot een wijziging van het stelsel van stichtingsnormen of van de manier waarop nieuwe scholen van huisvesting worden voorzien. Wel wordt er gewerkt aan nieuwe bekostigingsmodellen voor het basis- en het voortgezet onderwijs. Deze wijzigingen zullen geen effect hebben op het (kunnen) stichten van nieuwe scholen.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel D

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel niet onomwonden een recht op bekostiging formuleert indien aan de in de toelichting genoemde voorwaarden is voldaan, maar dat enkel wordt vermeld dat de regering besluit of een school in aanmerking wordt gebracht en dat bovendien gronden worden vermeld op basis waarvan de regering in ieder geval kan afwijzen, nog afgezien van de ruimte die artikel 4:35 Algemene wet bestuursrecht biedt. Zij wijzen erop dat bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 64a Wet op het voortgezet onderwijs wel bepaalt dat de regering een nevenvestiging voor bekostiging in aanmerking brengt indien aan de voorwaarden is voldaan. Deze leden vragen waarom de regering niet consequent een vergelijkbare redactie kiest.

De wijzigingen die dit wetsvoorstel in de WPO aanbrengt, zijn in lijn met de huidige terminologie van de WPO. Dat geldt ook voor de aanpassingen in de WVO. Materieel komen de bepalingen op hetzelfde neer: de Minister neemt een besluit op de aanvraag om voor bekostiging in aanmerking te worden gebracht.

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