Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2022–2023

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. 54 **BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2022

In deze brief informeer ik uw Kamer over het aantal aanvragen voor bekostiging van nieuwe scholen die per schooljaar 2024–2025 van start willen gaan, en over de doorgevoerde en lopende verbeteringen in de stichtingsprocedure.

De procedure voor het starten van nieuwe bekostigde scholen in het funderend onderwijs is in 2020 (voortgezet onderwijs) en 2021 (primair onderwijs) met de invoering van de wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen gewijzigd. Voor niet-bekostigde scholen, specifiek de b3-scholen, zijn de regels destijds niet gewijzigd. Met deze brief informeer ik u erover dat ik ook een wijziging in de stichtingsprocedure van dit type scholen zal doorvoeren.[1] Doel van die wijziging is om te komen tot strenge regels vóór een school kan starten, vergelijkbaar met wat we nu kennen voor bekostigde scholen. Ik wil eerder kunnen ingrijpen wanneer zorgelijke signalen naar voren komen. Ik vind het belangrijk om deze wijziging zo snel mogelijk te realiseren en kom daar later in deze brief op terug.

Bij het besluit om een school voor bekostiging in aanmerking te brengen staat nu de belangstelling onder ouders en leerlingen en de verwachte kwaliteit van het onderwijs voorop. Op deze manier kunnen scholen die voorheen niet in aanmerking kwamen voor bekostiging, omdat zij bijvoorbeeld niet behoorden tot een erkende richting of omdat er binnen hun richting geen stichtingsruimte leek te zijn, wél een plek in het onderwijslandschap krijgen. Zo wordt tegemoet gekomen aan de veranderende behoeftes van ouders en leerlingen, waarbij voor schoolkeuze vaak niet langer de denominatie het belangrijkste keuzemotief is. Met deze wet is enerzijds meer ruimte gecreëerd om, wanneer voldoende

[1] Het gaat hier om scholen als bedoeld in artikel 1, onder b, onderdeel 3, van de Leerplichtwet 1969 (ook wel b3-scholen genoemd). Dit zijn Nederlandse, particuliere scholen die geen examens mogen afnemen.

kst-35050-54
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2022

belangstelling van ouders en leerlingen is aangetoond, een nieuwe school te stichten. Anderzijds introduceerde de nieuwe stichtingsprocedure een kwaliteitstoets door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie), onder andere op burgerschapsonderwijs. De lat om een nieuwe school te starten gaat daarmee omhoog. Vorig jaar wist een aanzienlijk deel van initiatiefnemers niet voldoende belangstelling aan te tonen of werden zij negatief beoordeeld door de inspectie op één of meerdere van de deugdelijkheidseisen.

Dit is het tweede jaar dat de aanvragen voor bekostiging van nieuwe scholen gaan via de nieuwe stichtingsprocedure: aanvragers moesten vóór 1 november 2022 hun aanvragen voor bekostiging indienen. Ik kan uw Kamer daarom vandaag informeren over het aantal ingediende aanvragen en het aantal ouderverklaringen en de duiding van deze aantallen, ook in vergelijking met het afgelopen jaar. Daarnaast ga ik in deze brief graag in op een aantal verbeteringen die het afgelopen jaar zijn doorgevoerd in de stichtingsprocedure, en enkele lopende verbetertrajecten. Ik heb ervoor gekozen om vooruitlopend op uitkomsten van het lopende evaluatietraject mogelijke verbeteringen en wenselijke aanpassingen direct door te voeren. In samenspraak met belanghebbenden uit het veld kunnen nu al lessen getrokken worden uit de ervaringen tot op heden. Dit continu evalueren en verbeteren van de procedure is nodig om tegemoet te komen aan de wensen van initiatiefnemers, bestaande schoolbesturen, gemeenten en uw Kamer om de belangen van leerlingen op goed onderwijs te waarborgen.

Aantal ingediende aanvragen

In totaal hebben 98 initiatieven vóór 1 juli een initiatief voor een nieuwe school gemeld bij DUO. In de periode van 1 juli tot en met 29 oktober zijn er 7.280 ouderverklaringen voor deze initiatieven afgegeven via de website van DUO. Van de 98 initiatieven hebben er 47 een aanvraag voor bekostiging ingediend. Vorig jaar werden er meer ouderverklaringen (10.372) afgegeven en meer aanvragen (56) ingediend (van de 102 initiatieven). Hoewel de hoeveelheid ouderverklaringen en aanvragen is gedaald, blijkt uit deze cijfers nog steeds behoefte aan een scholenaanbod dat meebeweegt met de wensen van ouders en leerlingen. Daarnaast was het aantal aanvragen vorig jaar erg hoog omdat veel aanvragers de invoering van de wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen wilden afwachten. Dat het aantal aanvragen dit jaar lager is komt dus niet geheel onverwacht.

Primair onderwijs

In het primair onderwijs zijn er 36 aanvragen ingediend, vorig jaar waren dat er 40. De 36 aanvragen zijn onder te verdelen in:
- 20 aanvragen voor een nieuwe school (waaronder één op Bonaire) en 16 verzelfstandigingen van bestaande vestigingen.
- 10 aanvragen voor een openbare school en 26 voor een bijzondere school.
- 31 aanvragen door bestaande schoolbesturen en 5 door nieuwe schoolbesturen.
- 2 aanvragers hebben dit jaar opnieuw een aanvraag ingediend, na vorig jaar een negatief besluit te hebben gekregen.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs zijn 11 aanvragen ingediend, vorig jaar waren dat er 16. De 11 aanvragen zijn onder te verdelen in:

– 9 aanvragen voor een nieuwe school en 2 aanvragen voor splitsing van een bestaande school.
– 1 aanvraag voor een openbare school en 10 voor een bijzondere school.
– 6 aanvragen door bestaande schoolbesturen en 5 door nieuwe schoolbesturen.
– 5 aanvragers hebben dit jaar opnieuw een aanvraag ingediend, na vorig jaar een negatief besluit te hebben gekregen.
– 3 aanvragen betreffen een categorale vo-school en 8 aanvragen gaan over een scholengemeenschap.

De ingediende aanvragen worden de komende maanden getoetst door DUO en de inspectie: zo wordt onder andere gecontroleerd of is voldaan aan de uitnodigingsplicht voor de gesprekken met de gemeente en bestaande partijen in het voedingsgebied, of er voldoende belangstelling is aangetoond, of de beoogde bestuurders en intern toezichthouders beschikken over een verklaring omtrent gedrag en of zij in de afgelopen vijf jaar geen school hebben geleid die gesloten is wegens zeer zwakke kwaliteit, of die een onherroepelijke aanwijzing hebben ontvangen. Uiteraard zal de inspectie toetsen of de aanvragen voldoen aan de kwaliteitseisen. De lat voor het halen van de kwaliteitstoets is bewust hoog gelegd: in de vorige ronde zijn elf van de zestien aanvragen voor nieuwe vo-scholen afgewezen omdat de inspectie een negatief advies gaf. Vooral burgerschapsonderwijs bleek een grote horde. Aanvragers kunnen, zoals toegezegd tijdens het Wetgevingsoverleg van 27 juni jl., sinds afgelopen juli terecht bij het nieuwe Expertisepunt Burgerschap voor ondersteuning bij de invulling van de burgerschapsopdracht.[2]

Vóór 1 juni 2023 zal ik besluiten welke scholen voldoen aan de gestelde bekostigingsvoorwaarden. Deze scholen kunnen vervolgens starten op 1 augustus 2024. Het aantal ingediende aanvragen staat dus nog niet gelijk aan het aantal daadwerkelijk op te richten scholen. Ik zal uw Kamer begin juni volgend jaar informeren over de genomen besluiten.

Monitoring en doorgevoerde verbeteringen

In de zomer van 2021 is Oberon gestart met de monitoring en evaluatie van de nieuwe stichtingsprocedure. De evaluatie vindt plaats onder initiatiefnemers, gemeenten, bestaande schoolbesturen en andere stakeholders. Belangrijke onderwerpen in de evaluatie zijn het aanvraagproces, de belangstellingsmeting, de onderwijskwaliteit, huisvesting en mogelijke effecten als concurrentie en segregatie. Ook de positie van het openbaar onderwijs wordt, mede op verzoek van het lid Kwint, expliciet meegenomen.[3] Deels zijn de effecten pas zichtbaar als scholen daadwerkelijk zijn gestart (vanaf augustus 2023). In december 2023 volgt een tussenrapport en in december 2025 een eindrapport. Ik zal deze rapporten, voorzien van een beleidsreactie, aan uw Kamer doen toekomen.

Ik wil niet wachten tot na de eindrapportage om de stichtingsprocedure te verbeteren. Hieronder vindt u een overzicht van aanpassingen die reeds zijn gedaan, om tegemoet te komen aan behoeftes en feedback uit het veld.

[2] Kamerstuk 36 100 VIII, nr. 23.
[3] Kamerstuk 35 050, nr. 49.

Ouderverklaringen

Het aantonen van voldoende belangstelling is een belangrijke voorwaarde om een school te gaan bekostigen. Ik voer op dit punt, naar aanleiding van gesprekken met betrokken partijen, drie wijzigingen door:

– Ik geef initiatiefnemers structureel twee weken langer de tijd om ouderverklaringen te verzamelen, zodat zij genoeg kansen krijgen om aan deze bekostigingsvoorwaarde te voldoen. De periode waarin ouderverklaringen kunnen worden verzameld valt deels tijdens de zomervakantie, en dit bleek een belemmering te vormen voor sommige initiatiefnemers. Aan hun signalen geef ik gehoor met het verlengen van de termijn.
– Vanaf deze stichtingsronde is het verboden om ouders op welke wijze dan ook te belonen voor het verstrekken van een ouderverklaring. Zo'n beloning vind ik bijzonder onwenselijk. Indien wordt vastgesteld dat er sprake is van het in het vooruitzicht stellen van een beloning voor één of meer ouderverklaringen, zal geen enkele ouderverklaring voor het desbetreffende initiatief worden meegenomen in de belangstellingsmeting.
– Ik heb besloten om ouderverklaringen, verbonden aan aanvragen met een negatief besluit waar tegen bezwaar werd gemaakt door de aanvrager, vrij te geven. Deze ouders kunnen op deze manier in de volgende ronde direct opnieuw hun ouderverklaring afgeven op hetzelfde initiatief als vorig jaar of op een ander initiatief. Ik heb hiertoe besloten, omdat door het «bevriezen» van ouderverklaringen bleek dat de route van bezwaar en beroep werd belemmerd: aanvragers konden hangende een bezwaarprocedure niet opnieuw ouderverklaringen verzamelen bij dezelfde ouders indien zij opnieuw een aanvraag wilden doen tijdens de nieuwe aanvraagronde, parallel aan het lopende bezwaar. Het belemmeren van het recht op bezwaar en beroep kan nooit de bedoeling zijn.

Gesprek in de regio

Vanaf de volgende stichtingsronde moet het gesprek in de regio, met gemeenten en partijen in het voedingsgebied zoals bestaande schoolbesturen en het samenwerkingsverband passend onderwijs, *plaatsvinden* tussen 15 september in het jaar voorafgaand aan de aanvraag en 15 september in het jaar van de aanvraag. Een initiatiefnemer is verplicht de bestaande besturen, het samenwerkingsverband passend onderwijs en de gemeente uit te nodigen voor een gesprek over zijn voorgenomen aanvraag. Dit is een belangrijk gesprek: voor alle betrokken partijen is een goede samenwerking van belang. Ik hecht er dan ook waarde aan dat de regionale partijen vroegtijdig op de hoogte zijn van een nieuw initiatief en dat er waar mogelijk samen kan worden gewerkt. Sommige initiatiefnemers verstuurden echter de uitnodiging wel tijdig, maar lieten het gesprek pas na 1 november plaatsvinden. Daarom scherp ik de termijnen voor de uitnodigingsplicht aan.

Communicatie

Ook op het gebied van communicatie was en is nog winst te behalen. Meerdere teksten op het DUO-portaal zijn verduidelijkt, bijvoorbeeld over de «eisen» die initiatiefnemers mogen stellen aan gemeenten over huisvesting of de voorwaarden aan de gemeentelijke zienswijze. Mijn doel is initiatiefnemers en gemeenten nog beter te informeren over wat er van hen verwacht wordt.

Kwaliteitstoets ná belangstellingsmeting

Een andere wijziging aan de stichtingsprocedure in deze tweede ronde is dat de inspectie alleen een kwaliteitstoets uitvoert als de aanvrager voldoende belangstelling heeft aangetoond. Indien een aanvraag niet voldoende belangstelling kan aantonen, en hiermee dus niet voldoet aan één van de wettelijke bekostigingscriteria, zal de aanvraagprocedure worden beëindigd. Op deze manier kunnen DUO en de inspectie zich focussen op aanvragen die een kans maken op een positief besluit tot bekostiging. Ook zorgt deze wijziging ervoor dat gemeenten eerder weten welke aanvragen wegens onvoldoende belangstelling worden afgewezen en dus eerder hoe het totaalbeeld van aanvragen in de gemeente er mogelijk uitziet. Op deze manier kunnen zij eerder anticiperen op bijvoorbeeld het vinden van geschikte huisvesting voor het aantal initiatieven dat nog kans maakt op een positief besluit tot bekostiging.

Gesprekken met veld

Ik wil in verbinding staan met scholen, gemeenten, aanvragers en ouders. Mijn ministerie heeft hun feedback en inzichten nodig. Zij zijn de partijen die de praktische gevolgen van de stichtingsprocedure ervaren, en hun feedback en inzichten zijn van niet te onderschatten belang voor het verbeteren van wetgeving en beleid. Ook uw Kamer hecht hier belang aan, gezien de aangenomen motie van de leden Paul en Van Meenen[4], die van mij vraagt ongewenste praktijken en effecten te onderzoeken en aan te pakken wanneer deze zich voordoen en ook met gemeenten en de VNG over de uitwerking van de nieuwe stichtingsprocedure te spreken.

Met een groep van negen gemeenten en de VNG zijn we onlangs een werkgroep gestart om de rol van gemeenten in de stichtingsprocedure te verduidelijken en te verbeteren. Gemeenten maken zich zorgen over hun verantwoordelijkheid en mogelijkheden om tijdig in huisvesting te voorzien. Ook vragen zij zich af hoe nieuwe initiatieven zich verhouden tot hun lokale onderwijsvisie en hoe zij de impact van hun gemeentelijke zienswijze kunnen vergroten. In de brief van begin juni 2023 breng ik uw Kamer op de hoogte van de vorderingen van deze werkgroep.

Ook sprak mijn ministerie recent met bestuurders van Laurentius Stichting en Spectrum. Uw Kamer heeft in haar brief van 7 juli jl. verzocht de conclusies van dit gesprek te delen. U treft het gespreksverslag in de bijlage.

Aanpassing procedure start particuliere scholen

Naast de bovengenoemde aanpassingen werk ik ook aan een aanpassing van de procedure rond de start van niet-bekostigde scholen, specifiek de zogenaamde b3-scholen.

Er zijn verschillende soorten particulier onderwijs. Naast b3-scholen bestaan er b2-scholen (zelfstandige exameninstellingen) en b4-scholen (particuliere internationale scholen). B2-scholen krijgen de status pas nadat ze daartoe door de Minister worden aangewezen. Dat geldt ook voor b4-scholen, die overigens hoofdzakelijk onder toezicht van een buitenlandse autoriteit of een internationale accreditatieorganisatie staan.

Voor bekostigde scholen is de stichtingsprocedure aangepast. De systematiek voor niet-bekostigde scholen sluit daar nog niet goed op aan. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel uitbreiding

[4] Kamerstuk 35 050, nr. 51.

bestuurlijk instrumentarium heb ik toegezegd dat ik de procedure voor het starten van een particuliere school zou onderzoeken, omdat het van belang is om ook bij deze scholen te kunnen ingrijpen als sprake is van zorgelijke signalen.

Momenteel moet een initiatiefnemer de oprichting van een dergelijke particuliere school melden binnen vier weken nadat de school is gestart met het verzorgen van onderwijs. Ik vind het onwenselijk dat deze kennisgeving pas plaatsvindt na de start van de school. Ik vind het ook oneerlijk en soms onverantwoord richting leerlingen. Als je leerplichtig bent, moet je vanaf dag 1 kunnen vertrouwen op goed onderwijs, of dit nu via een bekostigde of een particuliere route is. Het is voor mij noodzakelijk om meer kennis te hebben van een initiatief voordat er daadwerkelijk les wordt gegeven aan leerlingen. Ook wil ik dat de inspectie al eerder bekijkt of aan de wettelijke vereisten wordt voldaan. Op die manier kan alleen in gevallen waarin alles op orde is, sprake zijn van een school waar de leerplicht kan worden vervuld.

Daarom werk ik hard aan een voorstel om deze procedure aan te passen. Ik beschouw een dergelijke gelijktrekking van regels als een technische aanpassing, die ik als zodanig op korte termijn al kan meenemen in de Verzamelwet. Ik verwacht dit wetsvoorstel uiterlijk medio 2023 bij uw Kamer te kunnen indienen. In de tussentijd zit ik niet stil en roep ik initiatiefnemers op om zich vroegtijdig te melden, in het belang van hun leerlingen. Zo zorgen we ervoor dat voor onderwijs aan leerlingen überhaupt kan starten als er eerst een zorgvuldige procedure is doorlopen.

Tot slot

Zoals gezegd neem ik voor 1 juni een besluit over de 47 ingediende aanvragen, waar ik uw Kamer kort daarna over informeer. Tot die tijd werk ik door aan de verbetering van de stichtingsprocedure om het scholenaanbod steeds beter te laten aansluiten op de wensen van ouders en leerlingen.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma