

### Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

#### 1. Wat is de aanleiding?

Elk kind heeft recht op onderwijs dat hem tot zijn recht laat komen. Onderwijs vormt kinderen en legt de basis onder de rest van hun leven. Het is daarom belangrijk dat leerlingen en hun ouders een school kunnen kiezen die bij hen past. Dankzij de vrijheid van onderwijs die verankerd is in artikel 23 van de Grondwet, kent het Nederlandse onderwijsstelsel een grote verscheidenheid aan goede scholen. Het staat eenieder vrij om een school op te richten en deze naar eigen overtuiging in te richten.

In de praktijk brengt de huidige uitwerking van artikel 23 in wet- en regelgeving twee problemen met zich mee. Anders dan de Grondwet doet vermoeden, is het enorm ingewikkeld om een nieuwe school te beginnen, zeker als deze niet past binnen een bepaalde geloofs- of levensovertuiging. Zo is het nu vaak niet mogelijk om een school op te richten op grond van een pedagogisch-didactisch concept. Daardoor zit het onderwijsstelsel op slot, terwijl er op diverse plekken in het land wel behoefte is aan nieuwe initiatieven en uitbreiding van het onderwijsaanbod.

Zo mag een Boeddhistische school niet van start en een hindoeïstische school wel. Zo is het in Eindhoven niet mogelijk om een Montessori-vwo te starten, omdat er in de regio al Jenaplan-vwo en Dalton-vwo aanwezig is. Zo kan in Tilburg een ouderinitiatief voor een rooms-katholieke school niet gerealiseerd worden, omdat alle rooms-katholieke scholen als gelijk worden gezien. Tegelijkertijd kan in weer een andere gemeente de door ouders gewenste openbare school er niet komen, omdat er van oudsher vooral behoefte was aan rooms-katholieke scholen.

De Onderwijsraad heeft dezelfde ontwikkeling gesignaleerd laatstelijk in zijn advies Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief (2012). In een notaoverleg op 29 september 2014, heeft de Tweede Kamer ook haar principiële steun uitgesproken. In de uitwerkingsbrief: *naar een moderne interpretatie van artikel 23* heeft de staatssecretaris van OCW beschreven op welke manier dit kan worden vormgegeven zodat het stelsel daadwerkelijk meer ruimte biedt aan nieuwe scholen. Onderhavig wetsvoorstel vormt de uitwerking van een deel van die plannen.

**Een samenvatting van de voorgestelde wijzigingen staat op pagina 20 van het wetsvoorstel.**

#### 2. Wie zijn betrokken?

Bij de uitwerking van de beleidsvoornemens zijn nadrukkelijk praktijkervaringen betrokken. Voor het opstellen van het wetsvoorstel heeft een uitgebreide consultatie plaatsgevonden, met onder andere de PO-Raad, VO-raad, VNG en gemeenten, G4, LAKS, profielorganisaties, AVS, Ouders & Onderwijs en verschillende schoolinitiatieven die het al dan niet gelukt is als bekostigde school te starten. Zij hebben waardevolle input geleverd voor de vormgeving van de nieuwe startprocedure. De ideeën en aandachtspunten van deze partijen meegenomen bij de uitwerking van het uiteindelijke wetsvoorstel. Dit betekent echter niet dat al deze partijen zich ook in alle onderdelen van het wetsvoorstel kunnen vinden.

#### 3. Wat is het probleem?

In de huidige systematiek spelen de volgende problemen een rol:

- Onze samenleving is grotendeels gesecculariseerd, toch mag volgens de huidige systematiek een bijzondere school alleen worden bekostigd als de school behoort tot een richting. In de praktijk leidt dit er toe dat het nauwelijks mogelijk is om een school te starten op basis van een pedagogisch of onderwijskundig concept.
- Daarnaast wordt het concept richting in de huidige wetgeving gehanteerd om te toetsen of er voldoende belangstelling verondersteld kan worden voor een nieuwe school. Bij de start van een nieuwe school wordt dus niet gekeken naar daadwerkelijke belangstelling voor die specifieke school. Er wordt enkel gekeken naar de belangstelling voor de richting waar de school toe behoort. In de praktijk blijkt dat de veronderstelde belangstelling voor een richting sterk kan verschillen van de belangstelling voor een specifieke school. Voor de doelmatige besteding van onderwijsmiddelen is het niet wenselijk dat er scholen starten waar geen belangstelling voor is.
- Het systeem voor het starten van een nieuwe school heeft een zogenaamde consoliderende werking. Richtingen die van oudsher meer belangstelling genoten, krijgen meer ruimte waardoor de historisch gegroeide verdeling van scholen langdurig in stand wordt gehouden. Voor nieuwe schoolinitiatieven is er nauwelijks ruimte om tot het onderwijsveld toe te treden.
- Bovendien speelt in de huidige systematiek kwaliteitstoetsing geen rol bij de start en in de eerste jaren van een nieuwe school. Bij de besluitvorming voor het in bekostiging nemen van een school wordt niet naar kwaliteitsaspecten gekeken en het duurt jaren voordat er voldoende leerresultaten zijn waarop de school beoordeeld kan worden. In de praktijk betekent dit dat kwalitatief slechte nieuwe scholen kunnen starten en lang kunnen voortbestaan, terwijl leerlingen recht hebben op onderwijs van goede kwaliteit. Ook op nieuwe scholen.

#### 4. Wat is het doel?

Het doel van dit wetsvoorstel is om meer recht te doen aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs, opdat er scholen kunnen starten die aantoonbaar aansluiten bij de behoefte van ouders en leerlingen, mits ze van goede kwaliteit zijn.

Het wetsvoorstel kent een aantal uitgangspunten:

- Balans tussen enerzijds meer ruimte en anderzijds voldoende waarborgen voor kwalitatief goed onderwijs. Dit om te zorgen dat de nieuwe ruimte daadwerkelijk wordt gebruikt om leerlingen goed onderwijs te geven. Scholen kunnen met dit wetsvoorstel makkelijker worden gestart, maar – wanneer zij onvoldoende kwaliteit leveren of onvoldoende leerlingen weten te trekken – kunnen zij ook sneller worden gesloten.
- De wijzigingen in dit wetsvoorstel dragen bij aan een veerkrachtig stelsel dat flexibel kan omgaan met fluctuatie in de bevolkingsomvang. Het wetsvoorstel moet zowel toepasbaar zijn in tijden van leerlingengroei, als leerlingendaling.
- Het creëren van een gelijk speelveld voor bestaande besturen en nieuwe initiatieven. Vrijheid van onderwijs vereist dat er zoveel mogelijk gelijke kansen zijn om een school te starten die aansluit bij de belangstelling van leerlingen en hun ouders.

## 5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is verantwoordelijk voor een doelmatig, kwalitatief goed scholenstelsel dat recht doet aan de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. Daarbij horen regels omtrent het starten van scholen. Die systematiek werkt in de praktijk beperkend door het richtingbegrip. Voor het opheffen van die beperking is aanpassing van de betreffende wet- en regelgeving noodzakelijk. Dit kan alleen door overheidsingrijpen worden gerealiseerd.

## 6. Wat is het beste instrument?

De problemen die de huidige systematiek voor het starten van scholen met zich meebrengt hebben voornamelijk betrekking op de werking van het richtingbegrip in de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het voortgezet onderwijs. Dit wetsvoorstel heft die beperkende werking op door het richtingbegrip op de meeste plekken te schrappen in de betreffende wetten. Het loslaten van het richtingbegrip betekent dat richting niet meer een bepalende factor is in het bekostigen van een school. Het blijft wel mogelijk om een school te starten met een bepaalde richting, maar het speelt geen rol meer in het besluit tot bekostiging.

Om dit te realiseren is het nodig om de procedure voor het starten van nieuwe scholen opnieuw vorm te geven. Dat vereist geen aanpassing van artikel 23 van de Grondwet, maar wel een moderne uitwerking in de onderwijswetten. Dat betekent dat de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht aangepast moeten worden. Met de vormgeving van de nieuwe startprocedure op basis van daadwerkelijke belangstelling voor een nieuwe school en verwachte kwaliteit, ontstaat er ook in de praktijk, daadwerkelijk vrijheid van onderwijs.

## 7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

De voorgestelde procedure voor het starten van scholen heeft gevolgen voor leerlingen en hun ouders, initiatieven voor nieuwe scholen, bestaande besturen en scholen, gemeenten en de Inspectie van het Onderwijs.

### Leerlingen en hun ouders

Naar school gaan heeft grote invloed op leerlingen en de rest van hun leven. Daarom is het belangrijk dat leerlingen en hun ouders een school kunnen kiezen die bij hen past. Als ouders en leerlingen ontevreden zijn met het scholenaanbod, en de bestaande scholen daar geen verandering in brengen, dan hebben ouders met dit wetsvoorstel meer mogelijkheden om een school te starten. Het gaat er niet per sé om dat er (veel) meer scholen tot stand komen. Het belangrijkste doel van het wetsvoorstel is een scholenveld dat aansluit bij de behoeften en keuzes van ouders en leerlingen.

In de voorgestelde startprocedure kan belangstelling voor een nieuwe school aangetoond worden met ouderverklaringen of een marktonderzoek. Als er gekozen is voor ouderverklaringen, dan zal van ouders die interesse hebben in een nieuwe school, gevraagd worden om via een digitaal online systeem te verklaren dat zij hun kind naar de nieuw te starten school willen laten gaan.

### Initiatieven voor nieuwe scholen

Het wetsvoorstel bevat een nieuwe procedure voor de start van een school en maakt duidelijk wat er precies nodig is om goedkeuring te krijgen. De belangrijkste wijziging is dat een nieuw initiatief niet meer tot een bepaalde erkende richting hoeft te behoren. Dit maakt het mogelijk om een aanvraag in te dienen voor de start van een school op grond van een pedagogisch-didactisch

concept. Voor een school die van start wil gaan op grond van een bepaalde geloofsovertuiging of levensbeschouwing, speelt richting geen rol meer in de aanvraagprocedure. Dat betekent dat ieder initiatief voor een nieuwe school getoetst wordt op belangstelling voor die specifieke school en op verwachte kwaliteit.

In de voorgestelde startprocedure is het mogelijk om belangstelling voor een nieuwe school aan te tonen met ouderverklaringen. Dat is goedkoper en eenvoudiger dan de huidige prognosesystematiek. Tegelijkertijd brengt de invoering van de kwaliteitstoets voor het besluit tot bekostiging een aantal administratieve lasten met zich mee. Zo moet een initiatiefnemer voor een nieuwe school een aanvraag indienen en zo nodig toelichten en introduceert het wetsvoorstel een meldplicht in de regio. Waar mogelijk worden andere, bestaande informatieverplichtingen geschrapt, zoals de informatie die scholen in de huidige situatie drie maanden voor de start moesten aanleveren. Dat is in de nieuwe procedure niet meer nodig.

#### Bestaande besturen en scholen

Vanzelfsprekend is de nieuwe startprocedure ook van toepassing op bestaande besturen die nog een school willen starten. Een bestaand bestuur kan gebruik maken van zijn kennis en ervaring bij het invullen van het startdocument. Daarnaast kan Meer ruimte voor nieuwe scholen leiden tot nieuwe toetreders in het stelsel van funderend onderwijs. Daarmee kan het wetsvoorstel gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van bestaande besturen.

In de voorgestelde startprocedure zal een nieuwe school alleen in bekostiging worden genomen als de initiatiefnemer aantoont dat de school op termijn voldoende leerlingen zal trekken. Dat zal in een gebied met leerlingendaling niet per se het geval zijn. Leerlingendaling vraagt van schoolbesturen en andere belanghebbenden om een gezamenlijke visie op het onderwijsaanbod in de komende jaren. Dit betreft niet alleen de vraag welke scholen moeten sluiten of fuseren, maar ook welke nieuwe onderwijsconcepten en schoolsoorten in de regio gewenst zijn. Daarom bevat dit wetsvoorstel de verplichting om iedere aanvraag voor een nieuwe school tijdig te melden bij de gemeente, het betreffende samenwerkingsverband passend onderwijs en de andere schoolbesturen in de regio. Dit stelt alle partijen in de gelegenheid om samen tot een toekomstbestendig aanbod te komen en bevordert de regionale samenwerking.

In gebieden met leerlingengroei kan een nieuwe school zorgen voor uitbreiding van het bestaande onderwijsaanbod alsook meer diversiteit. Vooral aan de schoolbesturen die nu kampen met de lotingsproblematiek, biedt het wetsvoorstel meer mogelijkheden tot uitbreiding.

In het primair onderwijs vervalt de mogelijkheid om een laatste school van een richting te worden. Het wetsvoorstel voorziet in een overgangperiode van maximaal tien jaar. Ook wijzigt de procedure voor het verzelfstandigen van een onderwijslocatie.

In het voortgezet onderwijs wijzigt de procedure voor het starten van een permanente nevenvestiging om zoveel mogelijk een gelijk speelveld te creëren tussen bestaande besturen en nieuwe initiatieven. Dat brengt een lichte stijging van de administratieve lasten met zich mee. Daarnaast verandert de procedure voor het splitsen van een school, waardoor de totale administratieve lasten in het vo licht dalen.

#### Gebieden met leerlingendaling

Verschillende partijen hebben aandacht gevraagd voor de situatie van besturen en scholen in gebieden met leerlingendaling. Bij de vormgeving van dit wetsvoorstel is daar uitdrukkelijk aandacht voor geweest. Het voorstel houdt rekening met een fluctuerende bevolkingsomvang: leerlingengroei en leerlingendaling. Leerlingendaling vraagt van schoolbesturen en andere belanghebbenden om een gezamenlijke visie op het onderwijsaanbod in de komende jaren. Dit betreft niet alleen de vraag welke scholen moeten sluiten of fuseren, maar ook welke nieuwe

onderwijsconcepten en schoolsoorten in de regio gewenst zijn. Dit wetsvoorstel bevordert samenwerking in de regio om juist in deze gebieden tot een toekomstbestendig aanbod te komen dat aansluit bij de wensen van ouders. Zo zijn initiatiefnemers verplicht om hun initiatief tijdig te melden bij de gemeente, het betreffende samenwerkingsverband passend onderwijs en de andere schoolbesturen in de regio. Deze maatregelen liggen daarmee in het verlengde van reeds in werking getreden en aangekondigde maatregelen om de negatieve gevolgen van leerlingendaling in het funderend onderwijs tegen te gaan.

#### Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van (nieuwe) scholen voor funderend onderwijs. Op dit moment heeft de gemeente een rol in het opstellen van een plan van scholen (po) en het afgeven van een huisvestingsverklaring (vo). Beide rollen vervallen met dit wetsvoorstel.

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

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

Een goede locatie en geschikte huisvesting zijn erg belangrijk voor het slagen van een nieuw schoolinitiatief. Daarom wordt, in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel, gezocht naar manieren om te bevorderen dat nieuwe scholen snel en efficiënt van geschikte huisvesting kunnen worden voorzien. In 2016 zal het kabinet met de sectorraden en de VNG verschillende thema's betreffende de onderwijshuisvesting (verder) verkennen en, waar mogelijk en wenselijk, voor het eind van het jaar met voorstellen komen. Deze thema's zullen overigens in grote mate niet alleen nieuwe scholen betreffen, maar ook bestaande scholen.

#### Inspectie van het Onderwijs

Met het creëren van meer mogelijkheden voor nieuwe scholen is het essentieel om er voor te zorgen dat er alleen goede scholen van start gaan. Om die reden bevat het wetsvoorstel waarborgen voor de onderwijskwaliteit van nieuwe scholen. De kwaliteitstoets voorafgaand aan de start van een school is een nieuw onderdeel van de startprocedure. De inspectie beoordeelt aan de hand van het startdocument de kwaliteit van een nieuw initiatief voorafgaand aan de het besluit tot bekostiging. Hierover brengt de inspectie advies uit aan de Minister van OCW. Als het initiatief niet voldoet aan de kwaliteitseisen, dan is het advies negatief en wijst de Minister de aanvraag af.

Ondanks de kwaliteitstoets valt het niet uit te sluiten dat een nieuwe school ver onder de maat presteert. Daarom bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid dat een nieuwe school die in de twee jaar na de start van de school slechte kwaliteit levert, gesloten kan worden. Deze waarborgen leiden tot een grotere inzet van de inspectie bij de totstandkoming en in de eerste jaren van een nieuwe school.