

Dexter Knights

Dexter Knights werkt als zelfstandig adviseur. Naast een focus op regionale bestuurlijke samenwerking houdt hij zich bezig met voorzieningenplanning in met name het vo.
E-mail: contact@dexterknights.nl

Laura Kirchner

Laura Kirchner werkt als managing consultant bij BMC. Haar focus ligt vooral op regionale en bestuurlijke samenwerkingsvraagstukken, voorzieningenplanning en het toepassen van data.
E-mail: laura.kirchner@bmc.nl

Talitha de Boer

Talitha de Boer werkt als adviseur bij BMC en ondersteunt schoolbesturen bij beleidsontwikkeling met een focus op onderwijsvoorzieningen en bestuurlijke samenwerking.
E-mail: talitha.de.boer@bmc.nl

Wet meer ruimte voor nieuwe scholen

Meer of minder ruimte voor nieuwe en bestaande scholen **in het vo?**

Met de invoering van de *Wet meer ruimte voor nieuwe scholen* is het speelveld van het voortgezet onderwijs, waarbinnen nieuwe scholen, scholengemeenschappen en nevenvestigingen kunnen worden gesticht, veranderd. De auteurs bezien in dit artikel eerst in de belangrijkste wijzigingen om vervolgens de vraag te beantwoorden tot welke mogelijkheden en belemmeringen deze nieuwe wet leidt in de praktijk. De wet geldt weliswaar voor het hele funderend onderwijs, maar de auteurs richten zich met name op het voortgezet onderwijs.

Korte geschiedenis

Sinds 1 november 2020 is de *Wet meer ruimte voor nieuwe scholen* (MRvNS) van kracht voor het funderend onderwijs. De aanleiding voor de Wet MRvNS ligt in een advies van de Onderwijsraad uit 2012. Dit advies luidt dat artikel 23 van de *Grondwet*, waarin

onderwijsvrijheid, kwaliteit en verantwoordelijkheid worden gegarandeerd, na ruim 100 jaar nog van grote waarde is, maar dat een ruimere interpretatie beter past in de huidige tijd. Het advies van de Onderwijsraad kende een breed draagvlak waardoor toenmalig staatssecretaris Sander Dekker is gekomen

tot een concreet wetsvoorstel dat in 2016 werd gepresenteerd. In oktober 2019 is het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen en in mei 2020 door de Eerste Kamer.

Kern

Iedereen is in Nederland vrij om een school te stichten. Binnen de wettelijke kaders die voor ingang van de Wet MRvNS golden was dit in de praktijk lastig, maar niet onmogelijk. Een school in het primair en voortgezet onderwijs kon alleen worden gesticht op basis van een erkende richting, gebaseerd op een geloofs- of levensovertuiging die zichtbaar geworteld moet zijn in de samenleving of een garantiefunctie voor het openbaar onderwijs vervult. Daarnaast ging de stichting van nieuwe scholen uit van een veronderstelde belangstelling onder het verwachte aantal leerlingen. De daadwerkelijke belangstelling van leerlingen en ouders werd niet getoetst bij de stichting.

Het doel van de Wet MRvNS is het faciliteren van randvoorwaarden voor een toekomstbestendig, kwalitatief goed en gevarieerd onderwijsaanbod in de regio, dat aansluit bij de wensen van leerlingen en ouders. Om dit te bewerkstelligen is in de stichtingsprocedure voor nieuwe scholen een reeks wijzigingen doorgevoerd.

1. Een erkende richting vormt geen bekostigingsvoorwaarde meer bij het stichten van een nieuwe school.
2. Er wordt een methode gehanteerd die meer gericht is op daadwerkelijke belangstelling voor een nieuwe school en een actieve controle op de ontwikkeling van het aantal leerlingen in de eerste drie jaren van het nieuwe initiatief.
3. Er is een kwaliteitstoets toegevoegd om te waarborgen dat er alleen nieuwe scholen met voldoende veronderstelde kwaliteit van start gaan.
4. De eisen die worden gesteld aan het stichten van een 'school' (RIO-nummer; voorheen BRIN-nummer) en een nieuwe 'nevenvestiging van een school' zijn min of meer gelijk getrokken.

Concreet wordt door middel van de Wet MRvNS aangegeven onder welke voorwaarden:

- nieuwe scholen in het vo van een of meerdere schoolsoorten (pro, vbo, mavo, havo en vwo) gesticht kunnen worden;
- nieuwe schoolsoorten binnen een bestaande vo-school gesticht kunnen worden om het afsluitend onderwijs uit te breiden;
- een nieuwe nevenvestiging van een vo-school gesticht kan worden; het gaat hierbij in principe om specifiek onderwijsaanbod in de onderbouw (voor het praktijkonderwijs is het stichten van een nieuwe nevenvestiging nog niet mogelijk); dit betekent dat het realiseren van een nieuwe nevenvestiging door middel van een regionaal plan onderwijsvoorzieningen (RPO) niet langer mogelijk is;
- een vestiging door middel van splitsing verzelfstandigd kan worden naar een vo-school (RIO-splitsing).

Aanvraagprocedure

Ieder type stichtingsaanvraag heeft als uitgangspunt dat het initiatief levensvatbaar moet zijn. De wetgever hanteert voor het voortgezet onderwijs in beginsel het principe van 65 leerlingen per leerjaar per schoolsoort (en 75% daarvan bij meerdere schoolsoorten). De stichtingsnormen per schoolsoort (artikel 64 lid 1a en 64a lid 1a WVO) die hiervan zijn afgeleid zijn in de Wet MRvNS niet aangepast. Wel zijn er door middel van hetzelfde principe normen voor het stichten van een nevenvestiging toegevoegd.

Eerste aanvragen op basis van Wet MRvNS
Ongeveer de helft van de aanvragen die voor 1 juni 2021 zijn ingediend voldoen aan de stichtingsnorm. In het po hebben 40 van de 71 initiatieven (56%) voldoende belangstelling aangetoond. In de aanvragen gaat het om 29 nieuwe basisscholen en 11 verzelfstandigingen. De initiatieven zijn verspreid over het hele land en komen uit zowel grote als kleine gemeenten. In het vo

Sinds 1 november 2020 is de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen (MRvNS) van kracht voor het funderend onderwijs



hebben 15 van de 32 initiatieven (47%) voldoende belangstelling aangetoond. Het merendeel hiervan betreft het stichten van een nieuwe school, twee zijn gericht op uitbreiding van bestaand aanbod, twee op het stichten van een permanente nevenvestiging binnen een bestaande school en een betreft een splitsing van een bestaande school. De initiatieven komen voornamelijk uit de grote steden, verspreid over het midden en zuiden van het land. De initiatieven zullen voor 1 juni 2022 worden beoordeeld door de Inspectie.

Meten

De aanvraagprocedure dient aantoonbaar te maken dat er daadwerkelijk voldoende belangstelling is voor het stichtingsinitiatief (artikel 68 WVO). Hiervoor dient een belangstellingsmeting te worden uitgevoerd, die aantoont dat in het elfde jaar na aanvraag aan de stichtingsnormen wordt voldaan. De belangstelling wordt bepaald door het aantal ouderverklaringen van ouders die leerlingen vertegenwoordigen in de leeftijd

van tien tot twaalf jaar en woonachtig zijn in een straal van vijftien kilometer rondom het geplande initiatief. Deze aantallen worden met een factor van 0,7 gecorrigeerd, vanuit de gedachte dat niet iedereen met belangstelling daadwerkelijk een kind zal inschrijven. Alleen in situaties waarbij grote groei wordt verwacht (ten minste 19% van de tien- tot twaalfjarigen in het desbetreffende postcodegebied) is het mogelijk om in plaats van een belangstellingsmeting een marktonderzoek uit te voeren. In leerjaar vier na de start van een nieuwe school wordt er gecontroleerd of er in de eerste drie jaar is voldaan aan de geldende stichtingsnormen die je op basis van drie jaar zou mogen verwachten. Indien dit niet het geval is, komt de bekostiging van de nieuwe school te vervallen.

Kwaliteitstoets

Vóór de Wet MRvNS was er geen sprake van een inhoudelijk toets op de kwaliteit van een stichtingsinitiatief. Met de Wet MRvNS is dit kwaliteitsaspect wel een onderdeel van de aanvraag en gelden er diverse verplichtingen, die vragen om de nodige voorbereiding en uitwerking. Bij het indienen van een aanvraag vindt

er controle plaats door de Inspectie van het Onderwijs op zes zogeheten wettelijke deugdelijkheidseisen. De deugdelijkheidseisen zijn objectiveerbare, zo veel mogelijk op het niveau van in de wet geregelde, algemene kwaliteitsnormen. Hierbij valt te denken aan de inhoud en inrichting van het onderwijs, ondersteuning van leerlingen alsmede vormgeving van de bestuursstructuur. De deugdelijkheidseisen zijn uitgewerkt in het Advieskader nieuwe scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2021 a). De Inspectie toetst of een initiatief aan alle deugdelijkheidseisen voldoet en zal op basis daarvan de minister adviseren.

Uitnodigingsplicht

Voorafgaand aan het indienen van een aanvraag dienen de desbetreffende gemeente, het samenwerkingsverband en de bevoegde gezagsorganen van de scholen en vestigingen binnen het voedingsgebied te worden uitgenodigd voor overleg over het voornemen van het doen van een aanvraag. Deze betrokken partijen moeten de uitnodiging ruim een jaar voor indiening van de aanvraag hebben ontvangen.

Beschouwing

Een eerste verkenning naar de bedoeling, concrete mogelijkheden en voorwaarden van de Wet MRvNS maakt duidelijk dat het beleidsmatige verschil tussen bestaande schoolbesturen en potentiële nieuwe toetreders nagenoeg is verdwenen. Zo geeft de Wet MRvNS volgens ons aan bestaande schoolbesturen minder ruimte dan mogelijk gedacht is en bedoeld, omdat zij minder flexibiliteit hebben en de daadwerkelijke belangstelling niet altijd kan worden gemeten binnen de gestelde kaders. Nieuwe toetreders hebben weliswaar meer ruimte gekregen door het loslaten van het richtingsbegrip, maar het is denkbaar dat zij in vergelijking met bestaande schoolbesturen minder ervaring en/of expertise hebben in het aantonen van de beoogde kwaliteit in de kwaliteitstoets.

Passende oplossingen

Het is denkbaar dat nieuwe initiatieven belemmeringen kunnen opleveren binnen bestaande regionale samenwerkingen. Denk hierbij aan leerlingendaling: waar

bestaande schoolbesturen afspraken hebben gemaakt om schoolsoorten, profielen of zelf vestigingen af te bouwen om de gevolgen van leerlingendaling op te vangen, kan een nieuw initiatief voor ongewenste effecten zorgen. Daarbij zouden nieuwe initiatieven onwenselijke concurrentie met betrekking tot leerlingen-aantallen, onderwijsaanbod en personeel in de hand kunnen werken. Tegelijkertijd dienen schoolbesturen in regio's met nieuwe initiatieven kritisch de vraag te stellen of het aanbod voldoende aansluit en dekkend is. Het maatschappelijk perspectief van gemeenten is hierbij van waarde. Hun rol binnen een aanvraagprocedure is echter beperkt tot het kunnen aanleveren van een zienswijze waarbij het nog onduidelijk is op welke manier deze meeweegt in het besluit van de minister. Tevens is de doorlooptijd van een MRvNS-procedure (iets) langer. Los van de voorbereidingstijd die nodig is om tot een aanvraag te komen, gaat een goedgekeurd initiatief pas in op 1 augustus van het kalenderjaar na de beoordeling (voor 1 juni) van de aanvraag. Dit in tegenstelling tot een RPO waarbij een voorziening ingaat op 1 augustus van het kalenderjaar na de indiening (voor november).

Een andere belemmering wordt zichtbaar bij bijvoorbeeld het samenvoegen van vestigingen op een locatie of het 'informeel' overdragen daarvan aan een andere school. In het verleden werd regelmatig in een RPO een nevenvestiging gerealiseerd om dit mogelijk te maken. Stichting zal daarbij vaak niet reëel zijn, omdat in de meeste gevallen niet voldaan kan worden aan de stichtingsnormen. Bestaande schoolbesturen hebben met de komst van de Wet MRvNS ogenschijnlijk minder (reële) handelingsmogelijkheden voor veranderingen in het onderwijsaanbod om hiermee de gewenste onderwijssituatie te realiseren. De manier waarop het RPO wordt ingezet zal daarom per regio opnieuw moeten worden bepaald, waarbij moet worden meegenomen op welke wijze nieuwe toetreders (moeten) worden betrokken bij het RPO.

Segregatie

Het valt niet uit te sluiten dat een nieuw initiatief in sommige gevallen kan bijdragen aan segregatie (On-

derwijsraad, 2016). Dit hangt mede af van welke doelgroep met het initiatief wordt aangesproken en/of het onderwijs dat wordt aangeboden. Zo hebben ouders in toenemende mate behoefte aan categorale scholen (Vogels, Turkenburg & Herweijer, 2021) en is het aannemelijk dat het makkelijker is om één schoolsoort te stichten dan meerdere. Dit zou kunnen leiden tot eenzijdige samenstelling van leerlingen in de nieuwe school. Een nieuw initiatief dient te beschrijven hoe het om zal gaan met mogelijke gevolgen voor segregatie en eventuele maatregelen hiertegen, maar in de beoordeling van de minister is dit geen bepalend criterium. De inhoudelijke beoordeling op dit onderwerp vindt binnen het reguliere toezicht van de inspectie plaats en pas als het initiatief al is gestart.

Belemmering in nieuwe wijken

Onder de oude stichtingsprocedure was het stichten in nieuw te bouwen wijken mogelijk. De bevolkingsprognoses voor de nieuwbouwplannen waren een belangrijke bron om aan de stichtingsnorm te voldoen. De nieuwe wet vormt een belemmering voor het stichten in nog te bouwen wijken, omdat er voorbij wordt gegaan aan waar ouders in de (nabije) toekomst kunnen gaan wonen. Het is daardoor aannemelijk dat een nieuwe school pas gesticht kan worden nadat een wijk wordt bewoond en daarmee onvoldoende aansluit op de (capaciteits)behoefte van een nieuwe wijk.

Belangstellingsmeting

De opzet van de belangstellingsmeting gaat ervan uit dat ouders hun belangstelling kenbaar moeten maken voor een schoolsoort en wel op een moment dat de tien- tot twaalfjarige leerling voor een deel nog geen basisschooladvies heeft ontvangen of dit advies (nog) meervoudig is. Dit roept de vraag op wat de impact zal zijn van de maatschappelijke discussie rondom een brede onderbouw (Onderwijsraad, 2021b) op de houdbaarheid van de huidige opzet van MRvNS.

Tevens is het denkbaar dat een nieuw initiatief in (grootstedelijke) regio's waar gewerkt wordt met een aanmeldbeleid, leidt tot terughoudendheid bij ouders. Het is immers denkbaar dat ouders bezorgd zijn dat

De nieuwe wet vormt een belemmering voor het stichten in nog te bouwen wijken, omdat er voorbij wordt gegaan aan waar ouders in de (nabije) toekomst kunnen gaan wonen

ze het aangeven van belangstelling voor een nieuw initiatief (ten onrechte) beschouwen als een aanmelding waar ze vervolgens aan vast zitten.

Kwaliteitseisen

Nieuwe initiatieven onder de Wet MRvNS dienen vooraf te voldoen aan de kwaliteitseisen die in het inspectiekader zijn gesteld. Het gaat hierbij om 'deugdelijkheidseisen' die een voorwaarde voor bekostiging vormen en 'overige kenmerken van kwaliteit' die niet meewegen in de besluitvorming, maar gericht zijn om een goede start van het initiatief te bevorderen. Het voldoen aan de eisen die aan kwaliteit gesteld worden is daarmee een goed begin, maar geen garantie dat de daadwerkelijke kwaliteit van onderwijs ook in de praktijk gewaarborgd is.

Onderschatting

Met een ander begrip van richting beoogt de Wet MRvNS de diversiteit van het onderwijs te versterken. Het aantonen van de belangstelling onder ouders wordt echter begrensd door de theoretische benadering van een voedingsgebied van vijftien kilometer rondom het beoogde initiatief. In de praktijk blijkt dat bestaande scholen met onderscheidende concepten of een specifiek profiel in staat zijn om leerlingen met een grote reisbereidheid aan te trekken. Hierbij valt te denken aan vrije scholen, gepersonaliseerd leren, grafisch, nautisch, islamitisch of reformatorisch onderwijs. Door de harde begrenzing van het voedingsgebied is het denkbaar dat een deel van de leerlingen die daad-

werkelijk belangstelling hebben voor het initiatief niet meegenomen kan worden in de belangstellingsmeting. Hierdoor is het aannemelijk dat de daadwerkelijke belangstelling onderschat wordt.

Vloek of zegen?

Het antwoord op deze vraag is sterk afhankelijk van wie deze beantwoordt. Een behoorlijk aantal nieuwe initiatieven lijkt daadwerkelijk gesticht te gaan worden. Iets wat voor de Wet MRvNS niet of nauwelijks mogelijk was. Anderzijds is het voor bestaande schoolbesturen in sommige gevallen complexer geworden om veranderingen in het onderwijsaanbod mogelijk te maken. Het uitgangspunt van de Wet MRvNS – scholen oprichten op basis van daadwerkelijke belangstelling – geldt zowel voor nieuwe als bestaande schoolbesturen. De essentie daarvan komt goed naar voren, maar de effecten op lange termijn zijn nog niet goed te overzien. Het is dus maar de vraag in welke mate de Wet MRvNS van toegevoegde waarde zal zijn voor het funderend onderwijs. ■

Referenties

- Inspectie van het Onderwijs (2021). *Advieskader nieuwe scholen voor een kwaliteitstoets op aanvragen van nieuwe scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Onderwijsraad (2016). *Conceptwetsvoorstel meer ruimte voor nieuwe scholen* (Advies). Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2021a). *Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief: Nieuwe richtingen aan de vrijheid van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2021b). *Later selecteren, beter differentiëren*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Vogels, R., Turkenburg, M., & Herweijer, L. (2021). *Samen of gescheiden naar school: De betekenis van sociale scheiding en ontmoeting*. Den Haag: Sociaal Cultureel Pl