

Laura Kirchner

Laura Kirchner is managing consultant bij BMC en redacteur van DNM.

E-mail: laurakirchner@live.nl

Jeroen Onstenk

Jeroen Onstenk is redacteur van DNM.

E-mail: jeroenonstenk@outlook.com

Guido Walraven

Guido Walraven is coördinator Kenniscentrum Gemengde Scholen

E-mail: (guido@guidowalraven.nl)

Hoeveel ruimte is er daadwerkelijk voor **nieuwe scholen?**

De wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen (MRvNS) is sinds 1 november 2020 van kracht in het voortgezet onderwijs, en sinds 1 februari 2021 in het primair onderwijs. Voor bestaande en nieuwe schoolbesturen is het daarmee mogelijk een nieuwe school te stichten op basis van de daadwerkelijke belangstelling van ouders en leerlingen. In een eerder artikel (Knights, Kirchner, & De Boer, 2022) gaven we een toelichting op de wijziging in de stichtingsprocedure en de mogelijke effecten van de wet MRvNS. In dit artikel gaan we in op de resultaten van de eerste inschrijvingsronde.

Stand van zaken eerste ronde MRvNS

In de eerste ronde werden 102 initiatieven ingediend voor het funderend onderwijs (po en vo) (Kader 1). Ouders konden tot 1 november via de website van de Dienst Uitvoering Onderwijs, (DUO) aangeven belangstelling te hebben voor een initiatief. Uiteindelijk zijn 56 initiatieven ingediend, waarvan 40 voor po-scholen en 16 voor vo-scholen. Deze zijn getoetst op voldoende belangstelling en voldoende kwaliteit (kwaliteitstoets Inspectie).

Toekenning en afwijzing

Van de initiatieven in het primair onderwijs is het overgrote deel toegekend. Van de 24 aanvragen voor nieuwe scholen met voldoende belangstelling zijn er slechts twee als onvoldoende beoordeeld. Volgens de kamerbrief van minister Wiersma is dit aantal positieve beschikkingen te danken aan de nieuwe stichtingsprocedure. De oude stichtingsystematiek was gebaseerd op de *richting* van de nieuwe school, terwijl de nieuwe aanvragers de mogelijkheid biedt een initiatief te

Eerste ronde MRvNS (2021)

Primair onderwijs:

- Nieuwe po-scholen: 29 aanvragen, 2 ingetrokken, 3 onvoldoende belangstelling, 2 afgewezen -> 22 gehonoreerd
- Verzelfstandiging po: 11 aanvragen, 1 ingetrokken -> 10 gehonoreerd

Voorgezet onderwijs:

- Nieuwe vo-scholen: 16 aanvragen, 2 ingetrokken, 7 onvoldoende belangstelling, 10 negatieve kwaliteitsbeoordeling -> 2 gehonoreerd

Kader 1. Resultaten eerste inschrijvingsronde MRvNS

starten op grond van de daadwerkelijke belangstelling. Daarvan is goed gebruik gemaakt: waar in de laatste acht jaar in totaal 97 aanvragen werden goedgekeurd, waren dat er onder de nieuwe wet in 1 jaar al 32. Het

beoogde doel van de wet, namelijk meer ruimte voor initiatieven, lijkt daarmee te zijn behaald.

Het voortgezet onderwijs laat een heel ander beeld zien: slechts twee van de 16 ingediende en beoordeelde aanvragen zijn toegekend. Twee aanvragers trokken zich terug en in zeven gevallen was er sprake van onvoldoende belangstelling (te weinig ouderverklaringen); vier daarvan kregen ook een negatief kwaliteitsoordeel van de inspectie. In ons eerdere artikel spreken we de vrees uit dat de belangstellingsmeting een obstakel zou zijn bij het stichten van nieuwe scholen. De helft van de voorgenomen initiatieven is inderdaad niet toegekend wegens te weinig belangstelling. Maar dat was niet het enige obstakel. De kwaliteitsbeoordeling van de Inspectie heeft een opvallende rol gespeeld.

Zienswijze gemeenten

De wet MRvNS beperkt de rol van de gemeente tot een gesprek met de initiatiefnemer en het geven van een zienswijze (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2019). In de besluiten van de eerste ronde aanvra-



Nieuwe initiatieven
werden dus om te
beginnen beoordeeld op
de criteria van de
belangstellingsmeting.

gen MRvNS staat de zienswijze van gemeenten kort beschreven, maar deze zijn niet meegenomen bij de afweging voor het geven van een positief of negatief besluit, tenzij ze betrekking hadden op elementen uit het toetsingskader (Staatscourant, 2022). In hoeverre andere elementen uit gemeentelijke zienswijzen een plek krijgen in de stichtingsprocedure is nog onduidelijk. Wel weten we dat deze gang van zaken tot kritiek en weerstand bij gemeenten heeft geleid. De zienswijzen van gemeenten per aanvraag zijn niet openbaar, maar uit de weergave ervan in de besluitvormingsbrief blijkt dat gemeenten zich zorgen maken over de huisvesting, maar ook over versplintering van het scholenaanbod en over mogelijke toename van segregatie en kansongelijkheid.

Kwaliteitstoets Inspectie van het Onderwijs

Nieuwe initiatieven werden dus om te beginnen beoordeeld op de criteria van de belangstellingsmeting. Daarnaast werden ze door de Inspectie beoordeeld op kwaliteit, aan de hand van twee typen criteria: deugdelijkheidseisen (Kader 2) en overige elementen van kwaliteit. De Inspectie oordeelde positief of negatief op basis van de deugdelijkheidseisen. De overige elementen van kwaliteit worden niet meegewogen in de besluitvorming, maar zijn gericht op een goede start van het initiatief (Inspectie van het Onderwijs, 2021).

Hoe pakt deze beoordeling in de praktijk uit? Voor het primair onderwijs is dat niet goed na te gaan. Op de

Deugdelijkheidseisen

1. Burgerschapsonderwijs
2. Extra voorzieningen voor leerlingenondersteuning
3. Zicht op ontwikkeling leerlingen
4. Onderwijstijd
5. Kerndoelen en referentieniveaus
6. Scheiding tussen functies bestuur en toezicht (bestuursstructuur)

Kader 2. Deugdelijkheidseisen van de Inspectie

site van DUO vind je de namen van alle (37) scholen/besturen die een aanvraag gedaan hebben, en het oordeel van de Inspectie, maar zonder toelichting. De Staatscourant meldt het uiteindelijke besluit van OCW. Voor een toelichting daarop wordt verwezen naar het oordeel van de inspectie, dat als bijlage zou zijn bijgevoegd. Dat is echter niet het geval, zodat we daarover niets weten (Staatscourant, 2022). Voor het voortgezet onderwijs is die situatie doorbroken doordat iemand een WOO-verzoek heeft gedaan dat ook is toegekend. Daardoor zijn zowel de oordelen van de inspectie als het verslag van een gesprek van de inspectie met de aanvragers openbaar en die leveren een interessant inkijkje op.

Inspectieoordeel op het thema Burgerschapsonderwijs

Bij de beoordeling van de aanvragen door de Inspectie blijkt onvoldoende kwaliteit op het criterium Burgerschapsonderwijs de voornaamste (en vaak de enige) reden tot afwijzing te zijn. Dat is opvallend en de moeite waard om nader op in te gaan, mede omdat juist dit punt bij een aantal afgewezen initiatieven tot verbazing en boosheid leidde.

De inhoud van het beoogde onderwijs wordt op twee criteria beoordeeld: burgerschapsonderwijs en kerndoelen. Deze doelen staan niet bij elkaar in de lijst maar resp. op de 1e en 5e plaats. Wat betreft de kerndoelen wordt slechts één onvoldoende uitgedeeld, en wel aan een voorstel dat op bijna geen enkel criterium voldoet. Burgerschap daarentegen scoort bij alle tien afgewezen voorstellen een onvoldoende, en is in zes gevallen de enige onvoldoende. Daarmee blijkt dit criterium dus een stevig struikelblok. De minister gaat daar in de brief aan de Tweede Kamer niet nader op in, maar vat het samen als 'afwijzen wegens onvoldoende kwaliteit van het onderwijs' (Ministerie van OCW, 2022). De dominante rol van burgerschapsonderwijs als afwijzingsgrond is temeer opmerkelijk omdat dit bij de reguliere inspectiebeoordeling niet wordt benoemd in de uiteindelijke beoordeling van een school als sterk of zwak; er is echter wel degelijk naar gekeken. Ook krijgt het in de wet MRvNS geen

specifieke aandacht.

Waarom burgerschapsonderwijs überhaupt een apart criterium is geworden, wordt nergens verklaard. Wel heeft burgerschap de laatste jaren meer aandacht gekregen en heeft de huidige minister van onderwijs dit zelfs als basisvaardigheid benoemd. Men kan vermoeden dat het in de wet en de procedure is terechtgekomen doordat de wetsvoorbereiding ongeveer parallel liep met het verduidelijken van de burgerschapsopdracht in de wet op het PO en VO, mede op instigatie van diezelfde Inspectie. De Inspectie heeft sinds de burgerschapsopdracht in de wet staat in een aantal onderzoeken geconstateerd dat scholen hier onvoldoende vorm aan weten te geven (Inspectie van het Onderwijs, 2019). Daarom is een aangescherpte kader ontwikkeld dat geldt vanaf 2020 (Tweede Kamer de Staten Generaal, 2019). Reguliere scholen krijgen de tijd zich hieraan aan te passen, maar bij nieuwe aanvragen wilde men blijkbaar zekerheid vooraf (Inspectie van het Onderwijs, 2022). De analyse van de beoordelingen is lastig omdat de aanvragen zelf niet openbaar zijn en er bij positieve oordelen geen inhoudelijke argumentatie wordt gegeven. Bij negatieve oordelen is die bij burgerschap tamelijk uitvoerig, waarbij ook uit voorstel en gesprekken met scholen wordt geciteerd.

De inspectie hanteert bij de beoordeling van de voorstellen het nieuwe inspectiekader voor burgerschap. Daarin staan drie aspecten centraal:

“De wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap vraagt van de school om actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze te bevorderen. Het onderwijsaanbod dient zich herkenbaar te richten op bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, op de ontwikkeling van de sociale en maatschappelijke competenties die daarbij van belang zijn en op een schoolcultuur waarin basiswaarden worden voorgeleefd en waarmee kan worden geoefend”. De aanvraag wordt beoordeeld op “inzicht in de wijze waarop het burgerschapsonderwijs zal worden vormgegeven, zodanig dat inzichtelijk is hoe invulling wordt gegeven aan deze wettelijke eisen (art. 17 WVO)”. (Inspectie van het Onderwijs, 2022).

Met name de eerste twee aspecten komen voor in de argumentatie voor de afwijzing. Opmerkelijk, want ze zijn tamelijk vaag geoperationaliseerd. Dat blijkt ook in de argumentatielijnen. Wat een en ander betekent kan enigszins achterhaald worden uit het toezichtkader. Daarin zijn de *Basiswaarden Democratie* generiek omschreven als: *“Het respect voor de menselijke waardigheid zonder onderscheid des persoons staat aan de basis van de drie basiswaarden van de democratische, pluriforme en Nederlandse rechtsstaat: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. De basiswaarde vrijheid wordt bevorderd door aandacht voor vrijheid van meningsuiting en autonomie. Gelijkwaardigheid wordt bevorderd in de vorm van het gelijkheidsbeginsel en het afwijzen van discriminatie. Solidariteit wordt bevorderd door verdraagzaamheid, begrip en verantwoordelijkheidsbesef en het afwijzen van onverdraagzaamheid”.*

Uit de oordelen van de Inspectie krijgt men de indruk dat enerzijds op het oog verwante omschrijvingen als onvoldoende werden beschouwd, maar dat anderzijds ook het opnemen van letterlijke formuleringen uit de wet werd afgewezen. Helaas worden over de goedgekeurde voorstellen geen inhoudelijke opmerkingen gemaakt.

Vaker nog wordt een voorstel afgewezen vanwege het ontbreken van *“herkenbare leerdoelen en meetbare resultaten”* met betrekking tot burgerschapscompetenties. Gegeven de globale omschrijving in wet en kader is het opvallend dat men blijkbaar een uitgeschreven curriculum verwacht. Alle vier goedgekeurde aanvragen betreffen traditionele onderwijsconcepten, vaak als variant binnen een al bestaande school. Het is goed voorstelbaar dat er in de aanvraag eenvoudigweg geciteerd is uit een al bestaand curriculum. Afgewezen voorstellen betreffen nieuwe scholen: deels islamitisch (3) en deels scholen met een niet-gangbaar onderwijskundig concept (bijvoorbeeld een Agora-school). In bijna alle gevallen worden de intenties positief beoordeeld, maar wordt gesproken van ‘onvoldoende uitwerking’. Bij het andere criterium (kerndoelen) wordt dit oordeel slechts één keer gegeven. Waar scholen gebruikmaakten van bestaande uitwerkingen van bijvoorbeeld SLO, Curriculum.nu of Citizen-

ship Education (op St. Eustasius) is dat als onvoldoende beoordeeld omdat er geen keuze voor een van die uitwerkingen is gemaakt of omdat de uitwerkingen niet in herkenbare leerdoelen en -activiteiten zijn vertaald. De tegenwerping van diverse aanvragers dat men dat pas kon uitwerken als het onderwijsteam er was, beoordeelde de Inspectie als onvoldoende. Doordat de aanvragen zelf niet openbaar zijn is niet na te gaan of dit ook geldt voor de operationalisering van de kerndoelen (die positief werden beoordeeld). De schoolcultuur wordt in slechts twee dossiers (beide islamitische scholen) besproken, waarvan in één geval positief. Of dit thema bij andere scholen ontbreekt of niet beschreven wordt omdat men er positief over was, is niet vast te stellen.

Overige redenen tot afwijzing op kwaliteit

Naast een tekortkoming op het thema 'burgerschaps-onderwijs' zijn een aantal vo-aanvragen op meerdere criteria afgewezen. Genoemd werden: onvoldoende ondersteuning voor leerlingen met extra ondersteunings-behoefte (D2), onvoldoende zicht op ontwikkeling van de leerlingen (D3) en onduidelijkheid over kerndoelen en referentieniveaus (D5). Maar in al deze gevallen was ook de uitwerking van burgerschaps-onderwijs (D1) als onvoldoende beoordeeld (Rijksoverheid, 2022).

Tweede ronde MRvNS: initiatieven en procedure

Inmiddels heeft een nieuwe ronde aanvragen plaatsgevonden (Kader 3). Daarin zijn in totaal 96 initiatieven ingediend: 68 voor het primair onderwijs en 28 voor het voortgezet onderwijs. Daarbij gaat het om geheel nieuwe initiatieven, maar ook om een aantal initiatieven die in de vorige ronde negatief waren beoordeeld. Daarnaast zijn in deze ronde voor het eerst een aantal splitsingsaanvragen ingediend. Hiertoe is geen belangstellingsmeting vereist, maar dient te worden voldaan aan de splitsingsnorm (2x stichtingsnorm) per schoolsoort binnen een Basisregister Instellingen (BRIN).

DUO heeft aan de initiatiefnemers laten weten dat de aanvraagprocedure per 15 september 2022 op drie

Tweede ronde MRvNS (2022)

Primair onderwijs:

- Nieuwe po-scholen: 46 aanvragen, 1 ingetrokken
- Verzelfstandiging po: 21 aanvragen

Voorgezet onderwijs:

- Nieuwe vo-scholen: 22 aanvragen
- BRIN-splitsing: 6 aanvragen (geen belangstellingsmeting)

Kader 3. Kenmerken tweede ronde inschrijvingsronde MRvNS

punten is aangepast:

1. de termijn voor het afgeven van ouderverklaringen wordt met 14 dagen verlengd tot 29 oktober.
2. ouderverklaringen voor een eerder afgewezen initiatief kunnen (opnieuw) worden gebruikt voor een eventueel nieuwe poging van hetzelfde initiatief, of voor een ander initiatief.
3. vóór 15 september moet een uitnodiging zijn gedaan om overleg te voeren in de regio over het nieuwe initiatief.

Conclusies

Het aantal nieuwe initiatieven is vergelijkbaar met dat van de eerste ronde. Opvallend is vooral het aantal initiatieven in het voortgezet onderwijs. Ondanks het grote aantal negatieve beoordelingen in de eerste ronde, willen 22 initiatiefnemers een aanvraag indienen voor het stichten van een nieuwe vo-school. Gezien het hoge aantal afwijzingen op grond van onvoldoende belangstelling is het wel de vraag in hoeverre de huidige methode, middels het afgeven van een ouderverklaring via DUO, de beste manier is om het bestaansrecht van een initiatief aan te tonen.

De oordelen uit de eerste ronde overziend kan men zich het onbegrip van afgewezen (vo) -initiatieven goed voorstellen. Dat betrof niet het feit dat burgerschap in de kwaliteitsbeoordeling een belangrijke rol

Ondanks het grote aantal negatieve beoordelingen in de eerste ronde, willen 22 initiatiefnemers een aanvraag indienen voor het stichten van een nieuwe vo-school.



speelde, maar de manier waarop dat gebeurde. De vraag is of de initiatiefnemers in de tweede ronde voldoende aanknopingspunten hebben om aan het criterium over burgerschap te voldoen. De inspectie heeft in september 2022 een informatiebijeenkomst belegd om initiatiefnemers te informeren over de kwaliteitstoets. Het 'Expertisepunt Burgerschap', waar initiatiefnemers ondersteuning zouden kunnen krijgen bij het opstellen van plannen voor nieuwe scholen is inmiddels operationeel, maar deze vorm van ondersteuning wordt op de website niet genoemd. Medio 2023 kunnen we nagaan of er opnieuw veel afwijzingen zijn en welke rol burgerschap daarbij deze keer speelt.

Referenties

- Knights, D., Kirchner, L., & De Boer T. (2022). Meer of minder ruimte voor nieuwe en bestaande scholen in het vo? *De Nieuwe Meso*, 9, 39-48.
- Inspectie van het Onderwijs (2021). *Advieskader nieuwe scholen voor een kwaliteitstoets op aanvragen van nieuwe scholen voor basis en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het onderwijs (2022). *De onder-*

zoekskaders. Geraadpleegd op 26 september, van <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders>

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022). *Uitkomsten eerste ronde Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen*. Geraadpleegd op 8 september 2022, van <https://open.overheid.nl/repository/ronl-7936164c71a7b-c54b9a96a85d499ac6a8f1b014a/1/pdf/brief-resultaten-eerste-ronde-meer-ruimte-voor-nieuwe-scholen.pdf>
- Rijksoverheid (2022). Besluit op Woo-verzoek over Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen in het voortgezet onderwijs. Geraadpleegd op 20 september, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/woo-besluiten/2022/07/08/besluit-op-woo-verzoek-over-meer-ruimte-voor-nieuwe-scholen-in-het-voortgezet-onderwijs>
- Staatscourant (2022). *Besluiten aanvragen ex artikel 64 Wet op het voortgezet onderwijs*.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2019). *Nader gewijzigd amendement van de leden Westerveld en Van Meenen ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 14, 27 september 2019*.