

## **Nummer 2021/21**

<b>datum raadsvergadering</b>	: 24 juni 2021
<b>onderwerp</b>	: Aanvragen Plan van nieuwe Scholen 2022-2025
<b>portefeuillehouder</b>	: W. Jansen
<b>datum raadsvoorstel</b>	: 18 mei 2021

### **Samenvatting**

Om in Nederland een school te kunnen stichten, moeten er verschillende stappen worden genomen. De eerste stap is een aanvraag bij de desbetreffende gemeente voor opneming op het zogenaamde Plan van nieuwe Scholen. Daarin geeft de gemeenteraad aan welke aanvragen gehonoreerd kunnen worden.

Stichting ZONOVA en Stichting Florente hebben een aanvraag ingediend voor opneming op het Plan van nieuwe Scholen voor de periode 2022 – 2025. De ASKO had ook een aanvraag ingediend, maar heeft deze ingetrokken omdat het schoolbestuur van rechtswege in aanmerking komt voor bekostiging van een school per 1 augustus 2023. De beoogde plaats van vestiging van de scholen betreft in alle gevallen De Nieuwe Kern.

Op basis van de aangeleverde leerlingenprognoses en de relevante bepalingen uit de Wet op het Primair Onderwijs wordt de aanvraag van Stichting ZONOVA voor opname van een oecumenische basisschool afgewezen en wordt de aanvraag van Stichting Florente voor een openbare basisschool op het Plan van nieuwe Scholen 2022 – 2025 opgenomen.

### **Wat is de juridische grondslag?**

Art. 74 t/m 83 van de Wet op het Primair Onderwijs zoals deze geldig was op 31 januari 2021.

### **Wat is de voorgeschiedenis?**

In de Nieuwe Kern worden circa 4500 nieuwbouwwoningen gerealiseerd. De bouw van de eerste woningen staat gepland vanaf 2025. Daarnaast is er ook woningbouw voorzien in onder meer Werkstad OverAmstel (Amstel Businesspark-Zuid) en Entrada. De kinderen in deze nieuwe wijken kunnen niet allemaal terecht op de bestaande scholen in Ouderkerk a/d Amstel en Duivendrecht. We gaan ervan uit dat er op termijn een behoefte bestaat aan in totaal vier nieuwe basisscholen als gevolg van nieuwbouw in de genoemde gebieden.

### **Waarom dit raadsvoorstel?**

#### *Wettelijke procedure*

De procedure voor het stichten van nieuwe basisscholen is geregeld in de Wet op het primair onderwijs (Wpo). Tot 1 februari 2021 was het voor initiatiefnemers (doorgaans een schoolbestuur) mogelijk een aanvraag bij de gemeente in te dienen voor opneming op het zogenaamde Plan van nieuwe Scholen. Januari 2020 heeft ASKO hiertoe een aanvraag gedaan en januari 2021 hebben ASKO, Stichting ZONOVA en Stichting Florente een aanvraag gedaan.

### *Plan van nieuwe Scholen*

In een Plan van nieuwe Scholen geeft de gemeente aan welke stichtingsaanvragen gehonoreerd zouden moeten worden in de drie schooljaren die volgen op het jaar waarin het Plan wordt vastgesteld. De gemeente is bij de beoordeling verplicht wettelijk verankerde criteria toe te passen<sup>1</sup>.

Het Plan van nieuwe Scholen wordt door de gemeenteraad vastgesteld. Vervolgens wordt het vastgestelde Plan ter beoordeling aan de minister van Onderwijs voorgelegd. Als de minister het eens is met het Plan, dan komen de scholen voor bekostiging in aanmerking. Met andere woorden: dan mogen zij daadwerkelijk van start gaan. De gemeente is verplicht de nieuw gestichte scholen van huisvesting te voorzien.

Vanaf 1 februari 2021 is de Wet op het Primair Onderwijs zodanig gewijzigd, dat de gemeente geen formele rol meer heeft bij het beoordelen van aanvragen voor nieuwe basisscholen. Dat is voortaan een zaak tussen de initiatiefnemer en de minister van Onderwijs<sup>2</sup>.

### *Aanvraag ASKO januari 2020*

In januari 2020 heeft de Amsterdamse Stichting voor Katholiek, Protestants-Christelijk en Interconfessioneel Onderwijs (hierna: ASKO) een aanvraag gedaan voor opnemings van een oecumenische basisschool op het Plan van nieuwe Scholen 2021 – 2024. De gemeenteraad heeft medio 2020 besloten géén Plan van nieuwe Scholen vast te stellen en daarmee feitelijk de aanvraag van ASKO af te wijzen.

ASKO is tegen de uitspraak van de gemeenteraad in beroep gegaan bij de minister van Onderwijs. Op 1 maart 2021 liet de minister weten het beroep van ASKO gegrond te hebben verklaard. Aangezien de wettelijke procedure ten aanzien van het stichten van scholen per 1 februari 2021 is gewijzigd, valt de aanvraag van ASKO onder het zogenaamde overgangsrecht. Het komt erop neer dat de aangevraagde oecumenische basisschool van rechtswege per 1 augustus 2023 in aanmerking komt voor bekostiging door de minister.

Of de school daadwerkelijk van start gaat, hangt af van het feit of er leerlingen per 1 augustus 2023 zijn ingeschreven. Is dat het geval, dan gaat de school van start en is de gemeente wettelijk verplicht te voorzien in huisvesting. Zelfs al zijn er bij wijze van spreken 6 leerlingen ingeschreven. Het is natuurlijk niet zo dat de gemeente direct een nieuw schoolgebouw moet realiseren; er zou kunnen worden volstaan met het plaatsen van tijdelijke huisvesting met een zeer beperkte omvang op een plek in, of zo dicht als mogelijk bij, De Nieuwe Kern. De gemeente treedt hierover tijdig in overleg met het schoolbestuur.

### *Aanvragen ASKO, Stichting ZONOVA en Stichting Florente januari 2021*

In januari 2021 hebben ASKO, Stichting ZONOVA en Stichting Florente een aanvraag ingediend voor opnemings van een basisschool op het Plan van nieuwe Scholen 2022 – 2025. Voor alle drie de scholen is de gewenste ingangsdatum van de bekostiging 1 augustus 2024. ASKO en Stichting ZONOVA hebben een oecumenische basisschool aangevraagd en Stichting Florente een openbare basisschool.

ASKO had bij de aanvraag reeds aangegeven dat de aanvraag werd gedaan omdat er nog géén uitspraak was in het beroep tegen het besluit van de gemeenteraad om geen Plan van nieuwe Scholen 2021 – 2024 vast te stellen.

---

<sup>1</sup> De voornaamste vraag die moet worden beantwoord is of een aangevraagde school binnen 5 jaar na de beoogde startdatum de stichtingsnorm haalt en dat deze norm gedurende 15 jaren wordt behaald. De aanvrager moet dat aantonen aan de hand van een leerlingenprognose. De wettelijke term hiervoor is 'stichtingsprognose'.

<sup>2</sup> De gemeente wordt wel in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven op de voorgenomen toekenningen van de minister.

Nu duidelijk is geworden dat het beroep van ASKO gegrond is verklaard, heeft ASKO de aanvraag van januari 2021 ingetrokken. ASKO is op dit moment namelijk niet van plan twee basisscholen in De Nieuwe Kern te willen starten.

#### *Rol gemeenteraad*

De aanvragen van Stichting ZONOVA en Stichting Florente resteren. De gemeente is wettelijk verplicht vóór 1 augustus 2021 een besluit te nemen over deze aanvragen.

#### **Wat gaan we doen?**

De aanvragen van Stichting ZONOVA en Stichting Florente zijn beoordeeld aan de hand van de wettelijke criteria. De cruciale vraag bij de beoordeling is of het aannemelijk is dat de aangevraagde scholen de stichtingsnorm van 200 leerlingen halen. Het komt erop neer dat de aanvraag van Stichting ZONOVA wordt afgewezen en dat de aanvraag van Stichting Florente wordt toegekend.

#### *De aanvraag van Stichting ZONOVA wordt afgewezen*

Stichting ZONOVA heeft op 26 januari 2021 een aanvraag ingediend voor opname van een oecumenische basisschool op het Plan van nieuwe Scholen 2022 – 2024<sup>3</sup>. De beoogde startdatum van de school is 1 augustus 2024 of zoveel eerder als de planontwikkeling in De Nieuwe Kern dat toestaat. Stichting ZONOVA kiest De Nieuwe Kern als voedingsgebied voor de school. De aanvraag is voorzien van een deugdelijke stichtingsprognose.

Op 25 februari 2021 heeft de gemeente Stichting ZONOVA laten weten dat de aanvraag compleet is en dat deze in behandeling wordt genomen.

Op 30 maart 2021 ontvangt de gemeente een aanvulling van Stichting ZONOVA op de aanvraag van 26 januari 2021. De aanvulling betreft een wijziging van de grondslag van de aanvraag; namelijk de omvang van het voedingsgebied<sup>4</sup>. Stichting ZONOVA verstrekt daarbij ook een aangepaste stichtingsprognose.

Aanvullingen op een aanvraag zijn in beginsel alleen mogelijk als het college van oordeel is dat de door het bevoegd gezag verstrekte gegevens onvoldoende zijn om de aanvraag te kunnen beoordelen<sup>5</sup>. Aangezien de gemeente op 25 februari 2021 heeft laten weten dat de aanvraag compleet was, is dit hier niet aan de orde. Daarnaast wijzigt de aanvulling de grondslag van de aanvraag. In feite is daarmee geen sprake van een aanvulling op de aanvraag, maar van een wezenlijke wijziging. Dat is niet toegestaan. Daarom wordt de aanvulling van Stichting ZONOVA die de gemeente op 30 maart 2021 heeft ontvangen, buiten beschouwing gelaten bij het beoordelen van de aanvraag van 26 januari 2021.

---

<sup>3</sup> Strikt genomen is dit niet mogelijk omdat de wet voorschrijft dat een Plan van nieuwe Scholen een periode van 3 opeenvolgende schooljaren bestrijkt. Er wordt uitgegaan van een omissie aan de kant van ZONOVA en aangenomen wordt dat de aanvraag is bedoeld voor het Plan van nieuwe Scholen 2022 – 2025.

<sup>4</sup> In de aanvulling stelt ZONOVA dat het voedingsgebied niet alleen De Nieuwe Kern betreft, maar ook de Amsterdamse nieuwbouwwijk Amstel III / Bullewijk.

<sup>5</sup> Dit volgt uit art. 76, tweede lid, sub b van de WPO.

De stichtingsprognose gaat uit van een oplevering van 270 woningen per jaar in De Nieuwe Kern gedurende de periode 2023 – 2030 en een marktaandeel voor oecumenisch basisonderwijs dat overeenkomt met het marktaandeel van Rooms-Katholiek en Protestants-Christelijk onderwijs tezamen van de huidige scholen in de gemeente (45,2%). Dat levert de volgende prognose van het aantal leerlingen op:

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Leerlingen nieuwe School	38	87	144	204	266	329	389	449	508	567	624
	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044	2045
Leerlingen nieuwe School	679	734	782	828	870	908	906	890	865	837	808

Bron: Pronexus december 2020<sup>6</sup>

Aan de hand van deze prognose kan worden geconcludeerd dat de school binnen 5 jaar ná de start (feitelijk dus op 1 augustus 2029) de stichtingsnorm haalt en dat deze ook gedurende 15 jaren wordt gehaald. Dat de geprognosticeerde oplevering van woningen naar verwachting afwijkt van de werkelijkheid betekent nog steeds dat de school op 1 augustus 2029 de stichtingsnorm behaalt<sup>7</sup>.

De reden dat Stichting ZONOVA de stichtingsnorm niet haalt komt doordat ASKO per 1 augustus 2023 van rechtswege een oecumenische school mag starten. In dat geval wordt het aantal leerlingen dat overeenkomt met de stichtingsnorm (i.c. 200) in mindering gebracht op de aantallen leerlingen in de ingediende stichtingsprognose<sup>8</sup>. Dat betekent dat de stichtingsnorm pas op 1 oktober 2030 wordt behaald (449 – 200 = 249 leerlingen). Dat is niet binnen 5 jaar na de beoogde ingangsdatum van de school.

Alles overwegende heeft Stichting ZONOVA niet aannemelijk gemaakt dat de aangevraagde school binnen 5 jaar na de beoogde ingangsdatum de stichtingsnorm behaalt en deze gedurende 15 jaar blijft behalen. De aanvraag van Stichting ZONOVA wordt dus afgewezen en niet op het Plan van nieuwe Scholen 2022 – 2025 geplaatst.

#### *Toekenning aanvraag Stichting Florente Plan van nieuwe Scholen 2022 – 2025*

Stichting Florente heeft op 27 januari 2021 een aanvraag ingediend voor opnemng van een openbare basisschool op het Plan van nieuwe Scholen 2022 – 2025. De beoogde startdatum van de school is 1 augustus 2024. Stichting Florente kiest De Nieuwe Kern als voedingsgebied voor de school. De aanvraag is in eerste instantie niet voorzien van een stichtingsprognose<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Hierbij wordt aangemerkt dat onder '2024' het verwachte aantal leerlingen op 1 oktober 2023 is opgenomen. Dat heeft te maken met de wijze waarop het ministerie van Onderwijs scholen bekostigt.

<sup>7</sup> In de stichtingsprognose wordt uitgegaan van opleveringen per 2023 terwijl dat in werkelijkheid op zijn vroegst in 2025 het geval is. Dat zou betekenen dat de genoemde leerlingenaantallen in de prognose ook twee jaar opschuiven. Het aantal van 204 leerlingen wordt dan niet op 1 oktober 2026 gehaald, maar op 1 oktober 2028. Dat is nog steeds vóór de datum van 1 augustus 2029.

<sup>8</sup> Er is immers al een oecumenische school die binnenkort mag starten en waarvan wordt aangenomen dat deze de stichtingsnorm haalt.

<sup>9</sup> Op 25 februari laat de gemeente Stichting Florente weten dat de aanvraag niet compleet is en niet kan worden beoordeeld. Stichting Florente wordt in de gelegenheid gesteld uiterlijk 1 april 2021 een stichtingsprognose in te dienen als aanvulling op de aanvraag van 27 januari 2021. Op 16 maart dient Stichting Florente een deugdelijke stichtingsprognose in als aanvulling op de aanvraag van 27 januari 2021.

Ook voor de aangevraagde openbare basisschool van Stichting Florente moet worden aangetoond dat de stichtingsnorm van 200 leerlingen op 1 augustus 2029 is behaald en dat deze gedurende 15 jaren wordt behaald.

De stichtingsprognose gaat uit van een oplevering van 350 woningen per jaar met ingang van 2025<sup>10</sup>. Daarnaast gaat de stichtingsprognose uit van een marktaandeel van 53,9% hetgeen overeenkomt met het huidige marktaandeel van het openbaar onderwijs in onze gemeente. Dat levert de volgende prognose van het aantal leerlingen op:

Tabel 1: Leerlingenaantallen

Ouder-Amstel DNK

Overzicht leerlingen per school	PVGpro																				
1 augustus	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041	2042	2043	2044
Nwe Openbare Basisschool	4	36	95	166	245	329	417	505	589	665	734	797	855	902	916	900	873	836	794	749	704

Bron: PVG maart 2021

Op basis van de stichtingsprognose heeft Stichting Florente aannemelijk gemaakt dat de openbare school binnen 5 jaar na de beoogde startdatum (i.c. 1 augustus 2029) de stichtingsnorm behaalt en deze gedurende 15 jaren blijft behalen. Daarom wordt de school op het Plan van nieuwe Scholen 2022 – 2025 geplaatst.

### **Wat is het maatschappelijke effect?**

Het vaststellen van het Plan van nieuwe Scholen voor Stichting Florente en het feit dat ASKO een oecumenische basisschool mag starten met ingang van 1 augustus 2023 heeft als gevolg dat ouders in De Nieuwe Kern straks de keuze kunnen maken tussen thuisnabij openbaar en bijzonder (in dit geval oecumenisch) onderwijs. Het ligt in de verwachting dat ASKO de stichting van de nieuwe school met een jaar uitstelt tot 1 augustus 2024. Indien ASKO en Florente besluiten een school te starten per 1 augustus 2024 en er staan leerlingen op de nieuwe scholen ingeschreven, dan treedt de gemeente met de besturen in overleg over mogelijkheden tot (tijdelijke) huisvesting in of nabij de Nieuwe Kern.

### **Welke argumenten en keuzemogelijkheden zijn er?**

Het belangrijkste argument om de aanvraag van ZONOVA af te wijzen is het feit dat Stichting ZONOVA niet aannemelijk heeft gemaakt dat hun aangevraagde school de stichtingsnorm haalt binnen 5 jaar na de beoogde ingangsdatum. Dat heeft te maken met de komst van de oecumenische school van ASKO.

Indien de gemeenteraad ervoor kiest de school van Stichting ZONOVA wél op het Plan van nieuwe Scholen 2022 – 2025 te plaatsen, is de kans groot dat de minister van Onderwijs het Plan niet goedkeurt.

Het belangrijkste argument om de aanvraag van Stichting Florente op het Plan van nieuwe Scholen 2022 – 2025 te plaatsen is het feit dat Stichting Florente aannemelijk heeft gemaakt dat de aangevraagde school binnen 5 jaar na de beoogde ingangsdatum de stichtingsnorm behaalt en deze gedurende 15 jaren blijft behalen<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Hierbij baseert de opsteller van de prognose zich op informatie die hij heeft ontvangen van de afdelingsmanager grote projecten a.i. van de gemeente Ouder-Amstel. Deze heeft aangegeven dat de opleveringen naar verwachting zullen starten in de loop van 2025 met een tempo van 300 tot 400 per jaar.

<sup>11</sup> Zelfs als de prognose een jaar zou opschuiven (i.c. start oplevering woningen in 2026 in plaats van in 2025) en er wordt uitgegaan van 300 woningen per jaar in plaats van 350, dan zou de school op 1 augustus 2029 de stichtingsnorm behalen en deze gedurende 15 jaren blijven behalen.

Indien de gemeenteraad ervoor kiest de school van Stichting Florente niet op het Plan van nieuwe Scholen op te nemen, is de kans groot dat Stichting Florente hier succesvol tegen in beroep gaat bij de minister van Onderwijs.

### **Wat hebben we hiervoor nodig?**

Zoals gesteld mag de school van ASKO van rechtswege van start gaan op 1 augustus 2023. Ingevolge de nieuwe procedure en het overgangsrecht in de WPO kan ASKO deze datum uitstellen met één jaar. Gezien de woningbouwplanning in De Nieuwe Kern is het denkbaar dat ASKO de minister zal verzoeken de start van de school uit te stellen tot 1 augustus 2024. Dat betekent dat de gemeente met ingang van 1 augustus 2024 twee basisscholen van huisvesting zal moeten voorzien. Zoals eerder gesteld is het niet zo dat de gemeente op deze datum twee volwaardige permanente schoolgebouwen moet hebben gerealiseerd. De kans is aanwezig dat het niet mogelijk is om op deze datum een permanent gebouw in De Nieuwe Kern te plaatsen. In dat geval gaan ASKO, Stichting Florente en de gemeente met elkaar in gesprek over de wijze waarop de huisvesting per 1 augustus 2024 wordt georganiseerd en op welke locatie dat zal zijn. Dit kan betekenen dat de gemeente in 2024 een vorm van tijdelijke huisvesting moet faciliteren. Indien specifiek voor dit doel noodlokalen worden geplaatst, zijn hier logischerwijs kosten mee gemoeid. Met deze kosten is nog geen rekening gehouden in de meerjarenbegroting.

### **Wie is erbij betrokken en hoe communiceren we?**

Stichting Florente en stichting ZONOVA worden van het raadsbesluit op de hoogte gesteld.

### **Wat is het vervolg?**

Na het besluit van de gemeenteraad, wordt het Plan van nieuwe Scholen ter goedkeuring aan de minister van Onderwijs aangeboden. De minister laat vóór 1 januari 2022 weten of het Plan wordt goedgekeurd of niet. Als het Plan wordt goedgekeurd, gaat de gemeente in overleg met Florente over de wijze waarop de school kan starten en hoe deze zal worden gehuisvest. Dit overleg zal in elk geval ook met ASKO worden gevoerd, omdat de school van ASKO van rechtswege mag starten. Voor die school heeft de minister al goedkeuring verleend.

De gemeente is verantwoordelijk voor de bekostiging van de huisvesting van de scholen die mogen starten. Wij streven ernaar deze kosten in het beginstadium zo laag mogelijk te houden. Aangezien de invulling nog onzeker is, zijn er nu nog geen kosten opgenomen in de kadernota.

Op langere termijn is het de verwachting dat er nog ruimte zal zijn voor enkele basisscholen in De Nieuwe Kern, Entrada en Werkstad OverAmstel (ABP-Zuid). Daarvoor zullen schoolbesturen echter rechtstreeks een aanvraag moeten indienen bij de minister van Onderwijs. De gemeente heeft geen rol meer in de beoordeling van deze aanvragen.

### **Hoe monitoren en evalueren we?**

Gezien de aard van dit voorstel is monitoring en evaluatie niet aan de orde.

