

TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Vergaderjaar 2025/26

36 745 Wijziging van diverse wetten op het terrein van het funderend onderwijs in verband met aanpassing van het toezicht rondom oprichting van bepaalde niet bekostigde scholen en het wegnemen van hardvochtigheden in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs (Wet startprocedure b3-scholen)

Nr. xxx Nota naar aanleiding van het verslag

Ontvangen

De regering dankt de vaste commissie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor het verslag bij het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten op het terrein van het funderend onderwijs in verband met aanpassing van het toezicht rondom oprichting van bepaalde niet bekostigde scholen en het wegnemen van hardvochtigheden in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs (Wet startprocedure b3-scholen).

De regering is de leden van de fracties van NSC, D66, CDA, ChristenUnie, VDD, GroenLinks-PvdA en BBB erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen en heeft daarop in de hiernavolgende tekst gereageerd. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Voor de goede leesbaarheid zijn de gestelde vragen telkens cursief geplaatst.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Inhoudsopgave

I Algemeen

1. Inleiding

2. Hoofddijnen van het voorstel

2.1 Melding over oprichting b3-scholen

2.2 Hardvochtigheden voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs

3. Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

I Algemeen

De leden van de NSC-fractie merken op dat de regering in haar reactie op het advies van de Raad van State slechts wijst op de beperkte omvang en complexiteit van de voorstellen die zien op het wegnemen van de twee hardvochtigheden. Daarmee lijkt ze de door de Raad van State aangehaalde richtlijn te negeren dat onderdelen van een wetsvoorstel niet dermate omstreden mogen zijn dat de parlementaire behandeling van andere onderdelen erdoor in het geding komt. Deze leden vragen de regering of ze haar

keuze om deze verschillende voorstellen in een wet samen te voegen alsnog kan verantwoord worden met het oog op deze specifieke richtlijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat de regering met dit wetsvoorstel twee zeer afzonderlijke onderdelen samenvoegt, waarvan één onderdeel een beperking van de vrijheid van onderwijs betekent. Waarom kiest de regering hiervoor, ondanks dat ze hiermee afwijkt van de Aanwijzingen voor de regelgeving? Kan de regering per punt onderbouwen waarom het samenvoegen van de onderdelen in één wetsvoorstel gerechtvaardigd zou zijn en de regering dus niet het advies van de Raad van State overneemt? Als de regering niet bereid is alsnog het advies van de Raad van State over te nemen, kan de regering dan specifiek ingaan op waarom het wetsvoorstel zaken samenvoegt waarvan één een beperking inhoudt van de vrijheid van onderwijs en wat in dat kader het samenvoegen van de twee onderdelen betekent voor de kwaliteit van het wetgevingsproces en de constitutionele positie van de Eerste Kamer daarin?

In beginsel wordt slechts overgegaan tot een wijzigingswetsvoorstel waarin meerdere inhoudelijke onderwerpen zijn neergelegd, indien deze onderwerpen samenhang hebben, de complexiteit niet zodanig is dat dit een zelfstandig wetsvoorstel rechtvaardigt, en het op voorhand niet de verwachting is dat één van de onderdelen dermate politiek omstreden is dat een goede parlementaire behandeling van andere onderdelen in het geding komt. Dit principe is ook neergelegd in Aanwijzing 6.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

In dit specifieke geval heeft de regering ervoor gekozen om, naast de voorgestelde wijzigingen omtrent de startprocedure van b3-scholen, ook aanpassingen op te nemen van twee bepalingen die in de praktijk sporadisch hardvochtig kunnen uitpakken. Met minimale wijzigingen kan veel worden betekend voor enkele leerlingen in het speciaal onderwijs en voor enkele nieuwkomers waarvoor het praktijkonderwijs de meest passende plek is.

De regering meende dat de constitutionele rol van de Eerste Kamer hierdoor niet in het geding zou komen, zodat afwijking van het genoemd principe te rechtvaardigen was. Dit, ten eerste, omdat de met deze wijzigingsvoorstellen aan te brengen uitzonderingen in de praktijk zelden zullen worden toegepast (en, hoewel voor die enkele leerlingen grote betekenis kunnen hebben, in getalsmatig opzicht van geringe betekenis zijn). En, ten tweede, omdat de regering meende dat over deze wijzigingen geen of hooguit zeer geringe discussie zou kunnen ontstaan – hetgeen nog wordt onderstreept door het gegeven dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over deze onderdelen geen inhoudelijke opmerkingen in haar advies gemaakt heeft. Een zelfstandig wetsvoorstel voor deze twee wijzigingen kwam de regering dan ook ondoelmatig voor, omdat dat meer werk dan nodig zou opleveren voor alle bij de wetgevingsprocedure betrokken instituties.

Met de wijsheid achteraf zou de regering mogelijk een andere afweging hebben gemaakt. Dat neemt niet weg dat de regering het van groot belang acht dat deze kleine maar

desalniettemin essentiële wijzingen ten aanzien van de hardvochtigheden, op korte termijn in de wet worden doorgevoerd. Het 'splitsen' van het wetsvoorstel is in deze fase van de wetgevingsprocedure evenwel onwenselijk. Om de onderdelen ten aanzien van de hardvochtigheden afzonderlijk te regelen, dient het huidige wetsvoorstel te worden aangepast (door een nota van wijziging of amendement). Vervolgens kunnen de bepalingen met betrekking tot de hardvochtigheden worden ingevoegd in een ander, bij uw Kamer aanhangig wetsvoorstel (wederom door een nota van wijziging of amendement). Op dit moment zijn er echter geen wetsvoorstellen in behandeling bij uw Kamer die inhoudelijk aanzienlijk beter aansluiten bij de inhoud van deze twee wijzigingen. De regering ziet deze route daarom niet als begaanbaar.

De resterende optie is om de genoemde onderdelen via een separaat wetsvoorstel, dat de gehele procedure van voor af aan moet doorlopen, te regelen. Dit heeft vanzelfsprekend tot gevolg dat de inwerkingtreding van deze wijzigingen aanzienlijke vertraging oploopt. De regering acht dit (zeer) onwenselijk. Zij kiest er daarom voor de onderdelen in onderhavig wetsvoorstel te handhaven, gelet op het behoud van enig tempo en de zeer beperkte omvang van de wijzigingen.

De leden van de D66-fractie merken op dat in reactie op de Raad van State door de regering wordt gesteld dat een intern onderzoek heeft plaatsgevonden over de manier waarop de poortwachtersfunctie bij niet-bekostigde scholen versterkt kunnen worden. Deze leden vragen waarom dit onderzoek niet is gedeeld en of de regering het onderzoek kan delen. Deze leden zijn voorstander van maatregelen om de basiskwaliteit op niet-bekostigde scholen beter te borgen, maar vragen gelet op het advies van de Raad van State om dit zorgvuldiger te motiveren op basis van het reeds genoemde onderzoek. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs van 29 juni 2022 heeft de minister toegezegd aan Kamerlid Westerveld (destijds van de fractie GroenLinks) dat zou worden onderzocht of en, zo ja, op welke manier de poortwachtersfunctie bij b3-scholen versterkt zou kunnen worden.¹ Daarop heeft het ministerie intern onderzocht op welke manier de poortwachtersfunctie bij b3-scholen, binnen de kaders van artikel 23 van de Grondwet, tot stand zou kunnen worden gebracht. Voorliggend wetsvoorstel is het resultaat van dat interne onderzoek. De regering beschikt dus niet over een onderzoeksrapport, of een document van soortgelijke strekking, dat zij met uw Kamer zou kunnen delen ter nadere motivering van het wetsvoorstel. De regering merkt in dit verband wel nog het volgende op.

Het voorgestelde voorafgaand toezicht zorgt voor betere borging van het recht op onderwijs, omdat hiermee een toets wordt verricht ten aanzien van de vraag of op te richten b3-scholen zullen voldoen aan twee deugdelijkheidseisen, namelijk de zorgplicht voor de veiligheid en de burgerschapsopdracht. Deze eisen zijn volgens de regering van fundamenteel belang, mede omdat deze voorwaardelijk zijn om tot leren te kunnen

¹ *Handelingen II 2021/22*, nr. 98, item 11, p. 14.

komen. Voor de zorgplicht voor de veiligheid spreekt dat voor zich. Ten aanzien van de burgerschapsopdracht geldt dat onderwijs dat nalaat respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te bevorderen of zelfs met die basiswaarden in strijd komt, een bedreiging vormt voor kwalitatief en veilig onderwijs, en zelfs – in extremere gevallen – een gevaar kan zijn voor onze democratische rechtsstaat. Momenteel ontbreekt elke vorm van toetsing voorafgaand aan de start van het onderwijs aan b3-scholen, terwijl die voor het bekostigde onderwijs wel plaatsvindt.

De regering beschouwt het ontbreken van een dergelijke toets daarom ook als een weeffout in het systeem: leerlingen op b3-scholen genieten net zo goed het recht op (goed) onderwijs als leerlingen in het bekostigde stelsel. Tegelijkertijd erkent de regering dat uit artikel 23 van de Grondwet voortvloeit dat de ruimte van de wetgever om de vrijheid van het niet-bekostigde onderwijs te beperken kleiner is dan die in het bekostigde onderwijs. Daarom richt het voorafgaande toezicht, zoals voorgesteld in onderhavig wetsvoorstel, zich enkel op de genoemde essentiële deugdelijkheidseisen, en is deze toets dus beperkter dan die in het bekostigde onderwijs.

Door bovengenoemde weeffout bestaat er momenteel een risico dat b3-scholen van start gaan, terwijl getwijfeld kan worden aan, kort gezegd, de rechtsstatelijkheid van de door de school uitgedragen overtuigingen (burgerschap) en/of over de veiligheid van leerlingen. De (voorgenomen) start van specifieke initiatieven zorgde in het verleden al voor maatschappelijke onrust, zoals benoemd in eerdere brieven aan uw Kamer.² In het bekostigd onderwijs zijn er zijn er in de periode 2021-2025, 20 van de 159 aanvragen afgewezen op basis van (onder meer) onvoldoende kwaliteit op burgerschap. Dit betrof zowel po- als vo-scholen.³ Er bestaat dan ook een reëel risico dat dergelijke onwenselijke situaties zich ook in het niet-bekostigd onderwijs voordoen.

Vanwege continue groei van het aantal b3-scholen neemt dit risico toe. Uit onderzoek van de inspectie van het onderwijs (hierna: de inspectie) naar de beweegredenen van ouders om te kiezen voor b3-scholen blijkt dat het aantal b3-scholen van 44 scholen in 2015, is gegroeid naar 134 scholen in 2023.⁴ Dat is een toename van ongeveer 204%. Deze ontwikkelingen onderstrepen de noodzaak van een minimale vorm van voorafgaand toezicht.

² Zie *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 7 en *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 4, p. 6.

³ Zie onder meer *Staatscourant* 2025, 18568, p. 2, en *Staatscourant* 2024, 15612, p. 1 en p. 3. Zie voor de eerdere jaren de cijfers genoemd in de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel, *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 7. Tot dusver waren dat vanzelfsprekend nog geen b3-scholen. Zie in dit verband ook de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel, *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 3.

⁴ Zie het rapport: *Waarom kiezen oprichters, ouders en leerkrachten voor het niet-bekostigd onderwijs? Themaonderzoek naar de beweegredenen van oprichters, ouders en leerkrachten*, Inspectie van het Onderwijs 2025, p. 6, vindplaats: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/2025/02/05/rapport-beweegredenen-niet-bekostigd-onderwijs>)

De leden van de D66-fractie hebben begrip voor de afweging van de regering dat het wegnemen van de twee hardvochtigheden niet van zodanige omvang is dat het een zelfstandig wetsvoorstel rechtvaardigt, maar deze leden vragen wel waarom het rechtzetten van hardvochtigheden niet is meegenomen in bijvoorbeeld een reparatiewet. De voorgestelde wijzigingen ten aanzien van de hardvochtigheden zijn, hoewel zij alleen in uitzonderlijke gevallen zullen worden toegepast, beleidsinhoudelijk van aard. De regering acht het daarom minder passend om deze voorstellen mee te nemen in een technische reparatiewet.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te reageren op de Raad van State die stelt dat de vrijheid van schoolstichting wordt beperkt. Tevens stelt de Raad van State dat er een dragende motivering over de noodzaak, proportionaliteit en de uitvoerbaarheid ontbreekt. Deze leden delen de kritiek van de Raad van State over het inperken van artikel 23 van de Grondwet dat het recht op vrijheid van onderwijs in Nederland regelt. Hoe weegt de regering deze kritiek van Raad van State. Kan de regering specifiek ingaan op de noodzaak, proportionaliteit en uitvoerbaarheid van het eerste gedeelte van dit onderhavige wetsvoorstel?

Ook de regering is van mening dat het voorgestelde voorafgaande toezicht een beperking van de vrijheid van stichting inhoudt. De regering heeft in het nader rapport dan ook aangegeven dat de Afdeling terecht opmerkte dat het wetsvoorstel meer behelst dan enkel een procedurele aanscherping.⁵ De vrijheid van stichting is echter niet absoluut, vindt ook de Afdeling. De wetgever heeft de bevoegdheid om normen te stellen die het recht op kwalitatief goed onderwijs borgen.⁶ Naar aanleiding van het advies van de Afdeling heeft de regering in de memorie van toelichting de onderbouwing van de noodzaak en proportionaliteit aangevuld.⁷ Hierover merkt de regering nog het volgende op.

Ten aanzien van de noodzaak staat de overheid voor het recht op kwalitatief en veilig onderwijs voor alle leerlingen, ongeacht de school waar zij naartoe gaan. Zoals reeds aangegeven, is er momenteel geen voorafgaande toets voor b3-scholen. Dat brengt het risico met zich dat deze scholen onderwijs geven dat niet voldoet aan de meest fundamentele kwaliteitseisen: de zorgplicht omtrent veiligheid, en de burgerschapsopdracht. Zoals eerder beschreven, worden binnen het bekostigd onderwijs geregeld bekostigingsaanvragen afgewezen omdat deze onder meer niet voldoen aan de burgerschapseis. In de periode 2021-2025 zijn er 20 (van de in totaal 159) aanvragen afgewezen op basis van (onder meer) onvoldoende kwaliteit ten aanzien van de verplichtingen op het gebied van burgerschap. Dit betrof zowel po- als vo-scholen.⁸ Tot dusver waren dat nog geen b3-scholen,⁹ maar bij sommige van de initiatieven ontstond maatschappelijke onrust over de verhouding tot de democratische rechtsstaat.¹⁰ Er is dus een reëel risico dat dit zich ook voor zal doen bij b3-scholen. Dit risico neemt toe

⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 4, p. 5.

⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 4, p. 3.

⁷ Zie Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, paragraaf 2.1 en 2.2.

⁸ Zie onder meer Staatscourant 2025, 18568, p. 2, en Staatscourant 2024, 15612, p. 1 en p. 3. Zie voor de eerdere jaren de cijfers genoemd in de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel, Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 7.

⁹ Zie in dit verband ook de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel, Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 3.

vanwege continue groei in het aantal b3-scholen. Uit onderzoek van de inspectie naar de beweegredenen van ouders om te kiezen voor b3-scholen blijkt dat het aantal b3-scholen van 44 scholen in 2015 is gegroeid naar 134 scholen in 2023.¹¹ Dat is een groei percentage van 204%. In het belang van de aanhoudende zorg van de regering voor (kwalitatief) onderwijs, bestaat er voldoende aanleiding en noodzaak om te komen tot de voorgestelde beperking van de vrijheid van stichting.

Ook blijkt de noodzaak uit de wijze waarop de procedure tot het verkrijgen van de status van school is ingericht voor particuliere initiatieven. In het huidige systeem is er pas controle op de eisen van veiligheid en burgerschap nadat er van start is gegaan met het onderwijs. Dat kan betekenen dat leerlingen anti-rechtstatelijk onderwijs hebben gekregen, of dat zij in een onveilige schoolomgeving hebben verkeerd. Het inspectiebesluit om de status van school te aan de onderwijsvoorziening te ontnemen, hoeft niet te betekenen dat dergelijke situaties direct zijn opgelost. Tegen het besluit staat immers bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Een school kan dus bezwaar en beroep instellen, en in dat verband een voorlopige voorziening tot schorsing van het besluit vragen. In de praktijk wordt zo'n verzoek in de meeste gevallen toegewezen, zodat het onderwijs doorgang kan vinden totdat de procedure is afgerond.¹² Hierdoor bestaat het risico dat leerlingen langer onderwijs krijgen dat in strijd is met de wet. Dit leidt er bovendien toe dat leerlingen, ouders en schoolbesturen lange tijd in onzekerheid kunnen verkeren over de status van hun school. Als vervolgens in rechte vast is komen te staan dat een initiatief niet voldoet aan de voor b3-scholen gestelde eisen dienen leerlingen alsnog over te stappen naar een andere school, hetgeen voor hen grote impact heeft. Dit vindt de regering een onwenselijke situatie. Het instellen van een voorafgaande toets maakt dat van te voren duidelijk is dat een school niet kan starten en is zodoende een preventieve maatregel.¹³

De noodzaak voor het wetsvoorstel wordt nog eens onderstreept door hetgeen is bepaald in artikel 2 Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EP EVRM) en artikel 28 van het Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK). Voor het effectief kunnen verwezenlijken van het hierin opgenomen recht op onderwijs is van groot belang dat het onderwijs voldoet aan de fundamentele kwaliteitseisen omtrent burgerschap en veiligheid. Vanzelfsprekend geldt dit voor het gehele (funderend) onderwijsstelsel, dus zowel voor het bekostigde als het niet-bekostigde onderwijs. Onderhavig wetsvoorstel zorgt er daarom voor dat dit, middels een aan de start van het onderwijs voorafgaande toets, zo goed mogelijk wordt gewaarborgd.

¹⁰ Zie *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 4, p. 6 en Aanscherping van het burgerschapsvereiste bij nieuwe scholen: betere borging van de democratische rechtsstaat? – Nederland Rechtsstaat en Omstreden oud-bestuurder richt islamitische privéschool op in Den Haag – Omroep West.

¹¹ Zie het rapport: *Waarom kiezen oprichters, ouders en leerkrachten voor het niet-bekostigd onderwijs? Themaonderzoek naar de beweegredenen van oprichters, ouders en leerkrachten*, Inspectie van het Onderwijs 2025, p. 6, vindplaats: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/2025/02/05/rapport-beweegredenen-niet-bekostigd-onderwijs>)

¹² Deze situatie doet zich voor indien de inspectie haar besluit vrijwillig schorst (wat in de praktijk meestal voorkomt) of indien de rechter een voorlopige voorziening toewijst.

¹³ Zie hierover ook de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel, *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 3, par. 2.1.1.

Ook aan het proportionaliteitsvereiste is naar het oordeel van de regering voldaan. Dit vereiste verlangt dat een belangenafweging plaatsvindt, waarin de vraag centraal staat of de nadelige gevolgen van een bepaalde maatregel in een evenredige verhouding staan tot de daarmee te dienen doelen. Om deze belangenafweging te kunnen verrichten, moeten zowel het gewicht van de met de maatregel te dienen doelen als het gewicht van de nadelige gevolgen ervan worden bepaald. In dit verband kan het volgende worden opgemerkt.

Ten aanzien van het gewicht van de met de maatregel te dienen doelen, zij opgemerkt dat uit het bovenstaande reeds volgt dat er een gewichtig belang bestaat bij het introduceren van een toets aan de eisen omtrent burgerschap en veiligheid, voorafgaand aan de start van het onderwijs. De nadelige gevolgen van deze toets zijn ondertussen (zeer) beperkt. De belangen van initiatiefnemers worden nagenoeg niet geraakt, omdat de stichtingsvrijheid nagenoeg intact blijft. In dit verband is ten eerste relevant dat er geen nieuwe inhoudelijke eisen worden voorgesteld. De te introduceren toets betreft immers eisen waar b3-scholen momenteel ook al aan moeten voldoen, direct vanaf de start van het onderwijs. Ten tweede zal de inspectie slechts terughoudend aan deze eisen toetsen.¹⁴

Gezien de beperkte nadelige gevolgen van het wetsvoorstel, terwijl het gewicht van de daarmee te dienen doelen aanzienlijk is, acht de regering de voorgestelde startprocedure voor b3-scholen dan ook, alles afwegend, in overeenstemming met het proportionaliteitsvereiste.

De inspectie heeft dit wijzigingswetsvoorstel tweemaal op uitvoerbaarheid getoetst en dit voorstel uitvoerbaar geacht. De beoordeling van meldingen vergt wel extra capaciteit. Daarom is de minimale termijn die de inspectie heeft voor toetsing voorafgaand aan de start van de b3-school gesteld op twaalf weken, in plaats van de aanvankelijk voorgestelde acht weken.¹⁵

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom er geen evaluatiebepaling is opgenomen en vragen of de regering alsnog bereid is deze toe te voegen. Deze leden hechten zeer aan evaluatie, mede omdat één van de onderdelen van het wetsvoorstel een inperking van de vrijheid van inrichting vormt. Ook vragen deze leden hoe de regering gaat evalueren of de toepassing van de hardheidsclausule bij 20-jarigen heeft geleid tot het oplossen van de problematiek.

De regering is de leden erkentelijk voor de gestelde vragen over dit onderwerp en is het met de leden eens dat het onderdeel van het wetsvoorstel dat ziet op de wijziging in de startprocedure van b3-scholen een belangrijke wijziging is, met name omdat deze de grondwettelijke stichtingsvrijheid beperkt.

De regering heeft er destijds voor gekozen om geen evaluatiebepaling in het wetsvoorstel op te nemen. Hoewel de wijziging een ingreep in de vrijheid van stichting betreft, meende

¹⁴ Zie hiervoor ook de memorie van toelichting bij onderhavig wetsvoorstel, *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 5-7.

¹⁵ Zie ook de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 11.

de regering dat de inperking daarvan niet van zodanig fundamentele of indringende aard was dat er noodzaak bestond voor een wettelijk verplichte evaluatie. In dit verband zij opgemerkt dat al het beleid en de effecten daarvan continu worden gemonitord. Er wordt dan ook binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wijziging in de startprocedure van b3-scholen een invoeringstoets gedaan. Het opnemen van een specifieke wettelijke evaluatiebepaling is daarvoor niet noodzakelijk.¹⁶

Bij nader inzien is de regering van mening dat een evaluatiebepaling van toegevoegde waarde en op haar plaats is, omdat het gaat om een, voor het niet-bekostigd onderwijs, nieuw instrument. De regering doet daarom uw Kamer, gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag, een nota van wijziging toekomen. Hiermee wordt een evaluatiebepaling met betrekking tot de startprocedure voor b3-scholen aan het wetsvoorstel toegevoegd. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de toelichting bij die nota van wijziging.

Voor de monitoring van de gevolgen en effectiviteit van de hardheidsclausules acht de regering een wettelijke evaluatiebepaling minder passend. Deze hardheidsclausules laten de hoofdregels omtrent toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs en verblijfsduur in het speciaal onderwijs vrijwel geheel in stand. Ook zullen de hardheidsclausules in de praktijk zelden worden toegepast. De regering zal de toepassing van de hardheidsclausules wel monitoren, zeker nu het doel hiervan is eerder geconstateerde hardvochtigheden weg te nemen. In dit verband wordt – indien daar voldoende gegevens voor beschikbaar zijn – meegenomen of de verlenging van de verblijfsduur van de jongeren met (telkens) één jaar, een afdoende oplossing is voor de gesignaleerde problematiek. De regering zegt hierbij toe dat Uw Kamer drie jaar na inwerkingtreding van de wet hierover wordt geïnformeerd.¹⁷

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de inspectie zal waarborgen dat de voorafgaande toets meer wordt dan een eenmalige checklist op papier. Hoe wordt bijvoorbeeld voorkomen dat initiatiefnemers met goed uitgewerkte plannen in de praktijk toch een andere koers varen zodra de school eenmaal is gestart, zo vragen deze leden.

De inspectie verricht een toets, voorafgaand aan de start van het onderwijs op een b3-school (hierna ook: voorafgaande toets). Een dergelijke toets kan naar zijn aard over niet meer gaan dan over de plannen en intenties van de initiatiefnemers. De inspectie kan hierover met de initiatiefnemers in gesprek gaan.¹⁸ Hiervoor zal de inspectie een soortgelijke werkwijze hanteren als bij (gesprekken over) aanvragen van bekostiging van nieuwe scholen. De inspectie gebruikt het gesprek dus om de verstrekte informatie te verifiëren, nadere toelichting te vragen en waar nodig aandacht te vragen voor de

¹⁶ Zie ook artikel 8, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, op basis waarvan de inspectie desgevraagd en uit eigen beweging aan Onze Minister rapporteert over de ontwikkeling van het onderwijs en op grond daarvan beleidswijzigingen aan de minister kan voorstellen.

¹⁷ Uiteraard mits het wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking treedt.

¹⁸ Zie het voorgestelde artikel 11b, zevende lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, *Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 2, p. 1-2.*

zogenoemde overige elementen van kwaliteit.¹⁹ Het gesprek dient er daarmee niet alleen toe om de ingediende plannen goed te kunnen beoordelen, maar ook om initiatieven te helpen tot goed onderwijs te komen, bijvoorbeeld door te wijzen op verplichtingen die op hen zullen komen te rusten en daarover tekst en uitleg te geven.

Zo spoedig mogelijk na de start van een b3-school zal de inspectie onderzoek doen of in de praktijk aan de wettelijke eisen wordt voldaan.²⁰ Is dat niet het geval, dan zal de inspectie de school niet erkennen als school in de zin van de Leerplichtwet 1969 (hierna: de Leerplichtwet). Zo'n besluit komt in feite neer op sluiting van de onderwijsvoorziening, omdat (ouders van) kinderen niet aan de leerplicht kunnen voldoen door hun kind aldaar onderwijs te laten volgen – dat kan immers alleen op scholen in de zin van de Leerplichtwet.

Zowel door het gesprek aan te gaan alsmede door naderhand een bezoek te brengen aan de school wordt voorkomen dat de toets louter een papieren werkelijkheid betreft. Hiermee wordt immers in de praktijk onderzocht of ingediende plannen worden uitgevoerd en of de wet wordt nageleefd.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering voorstelt om de huidige procedure rond de start van b3-scholen aan te vullen met de verplichting om vooraf een melding te doen aan de minister en bij die melding ook het voorgenomen beleid te overleggen over de wijze waarom aan de eisen rondom burgerschap en veiligheid zal worden voldaan. Daarbij gaat het niet om nieuwe (kwaliteits-)eisen. Het moment waarop door de inspectie aan deze eisen wordt getoetst, wordt veranderd: voor aanvang van het onderwijs in plaats van na aanvang. De leden van de CDA-fractie vragen hoeveel van deze aanvragen de regering in een jaar denkt te ontvangen?

Het aantal meldingen per jaar is lastig te voorspellen. Ter indicatie is hieronder daarom het aantal kennismakingsgesprekken over de afgelopen vier jaar weergegeven in tabel 1. Het betreft gesprekken met initiatiefnemers die mogelijk een b3-school willen stichten. In deze gesprekken worden de eisen die de wet aan b3-scholen stelt toegelicht. Dit leidt er soms toe dat het initiatief niet wordt doorgezet. De inspectie heeft echter thans niet de bevoegdheid om de start van een initiatief tegen te houden.

	2021	2022	2023	2024

¹⁹ De aanvraag om bekostiging wordt niet getoetst aan deze wettelijke kwaliteitseisen. Zodra de school van start gaat, zullen zij echter wel van toepassing zijn en is de school verplicht tot naleving ervan. Zie de Beleidsregel advieskader nieuwe scholen 2023, paragrafen 1.2 en 5.3.

²⁰ Momenteel vindt dit zogenoemde 'adviesbezoek' plaats nadat de initiatiefnemers de minister in kennis hebben gesteld van de oprichting van een b3-school o.g.v. het huidige artikel 5 van de Wet op het primair onderwijs (zie het Onderzoekskader 2022 niet bekostigd primair onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs, p. 8).

Aantal kennismakingsgesprekken	26	41	26	16
Aantal adviesbezoeken	15	39	20	11

Tabel 1. Aantal kennismakingsgesprekken met potentiële initiatiefnemers van een b3-school en het aantal adviesbezoeken aan een nieuw opgerichte b3-school.

Zoals eerder aangegeven blijkt uit onderzoek van de inspectie dat het aantal b3-scholen van 44 scholen in 2015 is gegroeid naar 134 scholen in 2023 – een toename van ongeveer 204%.²¹ De regering verwacht dat de groei van het aantal b3-scholen zich gestaag doorzet.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te reageren op de reactie van de inspectie over de nut en noodzaak van de onderhavige wet? Op papier kan namelijk worden voldaan aan de gestelde eisen terwijl na de start van de school in de praktijk kan blijken dat anders wordt gehandeld. Kortom, er wordt een extra 'toets-moment' ingebouwd dat geen zekerheid biedt. Hoe ziet de regering dit punt? Snapt zij het gevoel van deze leden dat hiermee 'schijnveiligheid' wordt gecreëerd?

De inspectie heeft in haar uitvoeringstoets gewezen op het feit dat met de voorgestelde startprocedure slechts sprake is van een beperkte toets, omdat het nodig is om een school eerst daadwerkelijk in werking te zien om te kunnen oordelen of al dan niet voldaan wordt aan de wettelijke eisen die via de Leerplichtwet aan b3-scholen worden gesteld. Het kan inderdaad voorkomen dat een b3-school in de praktijk anders blijkt te werken dan voorafgaand aan de start van de school was beschreven. Mede daarom zal de inspectie het 'adviesbezoek', zo kort mogelijk²² na de start van de b3-school, onverminderd blijven verrichten. Voor zover blijkt dat de ingediende plannen geen realistische weergave zijn van het daadwerkelijk geboden onderwijs, geldt uiteraard dat de inspectie kan bepalen of het initiatief de status van school houdt of dat deze daaraan wordt ontzegd. Van het laatste kan uiteraard slechts sprake zijn indien blijkt dat de school niet voldoet aan de toepasselijke wettelijke vereisten.

Dat maakt de voorafgaande toets echter niet tot een kwestie van schijnveiligheid. Uit de praktijk rondom bekostigd onderwijs blijkt immers, zoals eerder aangegeven, dat er wel degelijk meerwaarde zit in zo'n toets vooraf. Al is het alleen maar omdat de inspectie dan vooraf in overleg kan treden en waar nodig op de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs en de veiligheid kan bijsturen.

Vervolgens lezen de leden van de CDA-fractie in de memorie van toelichting dat de toets op voorhand een terughoudende toets zal zijn en dat die in het overgrote merendeel van de gevallen niet tot een negatief besluit zal leiden. Wat bedoelt de regering met een

²¹ Zie het rapport: *Waarom kiezen oprichters, ouders en leerkrachten voor het niet-bekostigd onderwijs? Themaonderzoek naar de beweegredenen van oprichters, ouders en leerkrachten*, Inspectie van het Onderwijs 2025, p. 6, vindplaats: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/2025/02/05/rapport-beweegredenen-niet-bekostigd-onderwijs>)

²² Zie artikel 11b, zevende lid, van de Wet op het onderwijstoezicht. Het wetsvoorstel vernummert dit lid tot negende lid.

terughoudende toets? Kan de regering dit uitgebreid toelichten? Wat wordt er dan verwacht van de inspectie als zij terughoudend moeten toetsen?

De inspectie toetst de melding en de stukken die moeten worden meegezonden voorafgaand aan de start van b3-scholen, meer specifiek de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, een uiteenzetting van het voorgenomen beleid ten aanzien van burgerschapsonderwijs in het beoogde schoolplan en het veiligheidsbeleid. Door slechts te toetsen op de minimale eisen ten aanzien van burgerschap en veiligheid en een terughoudende toets uit te voeren voorafgaand aan de start van de school wordt rekening gehouden met het bijzondere karakter van het niet-bekostigde onderwijs en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot (ten opzichte van het bekostigde onderwijs) meer terughoudende regulering door de overheid.²³ De terughoudendheid van de toets houdt in dat enkel als 'aantoonbaar' blijkt dat de school niet zal voldoen aan deze kwaliteitseisen, kan besluiten dat het initiatief niet van start mag gaan. Met het woord 'aantoonbaar' wordt bedoeld dat de inspectie meer dan aannemelijk moet kunnen maken dat het initiatief niet zal voldoen aan de genoemde kwaliteitseisen. Dit is dus een wat zwaardere bewijsmaatstaf dan in het reguliere (niet-punitieve) bestuursrecht, waarin slechts 'aannemelijk' als bewijsmaatstaf geldt.²⁴ Wanneer daarvan sprake is, hangt af van de omstandigheden van het geval en is dus casuïstisch. De inspectie betreft in haar beoordeling van de omstandigheden de informatie uit de stukken die moeten worden meegezonden bij de melding en uit een eventueel gesprek.

De toets voorafgaand aan de start van een b3-school is minder uitgebreid dan de toets bij de oprichting van bekostigde scholen. Voor de toets bij bekostigingsaanvragen geldt immers de reguliere bewijsmaatstaf. Bovendien betreft deze veel meer eisen (zoals de bevoegdheid van leraren, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan een doorlopende leerlijn en alle kerndoelen, en een meerjarenbegroting).²⁵ De voorgestelde toets ziet op veel minder eisen (burgerschap en veiligheid). De reden voor dit verschil in benadering is mede gelegen in artikel 23 van de Grondwet. Zie nader het antwoord op de vraag van de GroenLinks-PvdA-fractie over dit onderwerp onder 2.1 Melding over de oprichting van b3-scholen.

Voorbeelden waar aantoonbaar blijkt dat een school niet zal voldoen aan de kwaliteitseisen zijn: een initiatief dat geen voorgenomen beleid ten aanzien van het burgerschapsonderwijs in het beoogde schoolplan heeft opgenomen, een initiatief waarbij de samenhang in of coherente doelstelling van het beleid ontbreekt, of een initiatief waarvan de visie overduidelijk bepaalde basiswaarden van de democratische rechtsstaat veronachtzaamt. Zoals eerder aangegeven zal de inspectie nadat het initiatief als school van start is gegaan onderzoeken of de wet wordt nageleefd. Deze toets is intensiever dan

²³ *Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 6.*

²⁴ Het is echter een (substantieel) lichtere bewijsmaatstaf dan die in het strafrecht, waarin als maatstaf 'buiten redelijke twijfel' geldt.

²⁵ *Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 6.* Zie ook de artikelen 3, 8, 9 en 74 derde lid, onderdeel e, Wet op het primair onderwijs en de artikelen 1.4, tweede lid, 2.2, 4.5a, derde lid, onderdeel e, en 7.11, van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

de terughoudende toets in het voortraject, aangezien deze betrekking heeft op het onderwijs dat op de school in de praktijk wordt gebracht. Zodoende kan de inspectie op basis van directe waarnemingen zonder terughoudendheid toetsen aan de wettelijke vereisten; hier geldt de lichtere bewijsmaatstaf van aannemelijkheid.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering een vergelijking maakt tussen afgewezen aanvragen in het bekostigd onderwijs die zijn afgewezen omdat (onder meer) niet werd voldaan aan de burgerschapseisen. Aangezien bij het niet-bekostigd onderwijs geen subsidierelatie is, zijn de eisen die gesteld worden lager. Deze leden vragen waarom de regering deze vergelijking gebruikt en waarom zij vindt dat deze vergelijking op gaat. Het klopt dat voor niet-bekostigd onderwijs in algemene zin minder eisen gelden dan voor bekostigd onderwijs. Uit de Leerplichtwet volgt echter dat de burgerschapsopdracht, zoals die geldt voor het bekostigde onderwijs, net zozeer van toepassing is op het niet-bekostigde onderwijs.²⁶ Hetzelfde geldt voor een aantal andere vereisten, waaronder de zorgplicht voor de veiligheid.²⁷ De regering acht de vergelijking met het bekostigd onderwijs, waarin immers ook het burgerschaps- en veiligheidsbeleid wordt betrokken bij de aanvraagprocedure, dan ook op haar plaats.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Melding over de oprichting van b3-scholen

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie lezen dat initiatiefnemers van nieuwe b3-scholen voortaan bij de melding van kennisgeving ook de volgende zaken moeten meezenden: de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, de uiteenzetting van het voorgenomen beleid ten aanzien van burgerschapsonderwijs in het beoogde schoolplan en het veiligheidsbeleid. Hoe vaak wordt dit nu al meegezonden of gebeurt dat nu totaal niet? Binnen welke tijdsperiode na het starten van de school hebben startende b3-scholen deze zaken nu op orde?

Na navraag bij DUO blijkt dat enkele b3-scholen in oprichting voor de start van het onderwijs het schoolplan en/of veiligheidsbeleid aan de minister toezenden.²⁸ Deze b3-scholen in oprichting zijn daartoe momenteel niet verplicht, maar moeten dit wel meteen vanaf de start van het onderwijs op orde hebben. Als gezegd, verricht de inspectie zo snel als mogelijk na de aanvang van het onderwijs het adviesbezoek om (onder meer) dit te controleren.

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA lezen dat het gaat om een terughoudende toets; kan de regering nader uitleggen wat een terughoudende toets precies betekent? Wat maakt dit anders dan een reguliere toets?

De inspectie toetst de melding van de oprichting van een b3-school en de stukken die moeten worden meegezonden. Het betreft de meldcode huiselijk geweld en

²⁶ Zie artikel 1a1, eerste lid, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969, dat onder meer verwijst naar artikel 8, eerste tot en met vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs. De verwijzing betreft mede de burgerschapsopdracht, die in het derde lid en lid 3a van laatstgenoemde bepaling is opgenomen. Zie in soortgelijke zin voor het voortgezet onderwijs artikel 1a1, eerste lid, onderdeel b, van de Leerplichtwet 1969

²⁷ Zie eveneens artikel 1a1, eerste lid, onderdelen a en b, van de Leerplichtwet 1969.

²⁸ In de periode 2023-2025 werd er bij 3 van de 78 meldingen (po en vo) bij DUO ook het schoolplan meegestuurd. Slecht één keer werd ook het veiligheidsbeleid meegestuurd.

kindermishandeling, een uiteenzetting van het voorgenomen beleid ten aanzien van het burgerschapsonderwijs, en het veiligheidsbeleid. Als aantoonbaar blijkt dat de school niet zal kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen op het gebied van burgerschap en veiligheid die gelden voor b3-scholen, zal de inspectie het besluit nemen dat het initiatief niet de status van school verkrijgt. Daaruit volgt de terughoudendheid. De inspectie toetst alleen op de kwaliteitseisen van burgerschap en veiligheid en kan enkel als zij meer dan aannemelijk kan maken dat een initiatief niet zal voldoen aan de wettelijke vereisten, besluiten dat het initiatief niet van start kan gaan.²⁹ Voor een uitgebreider antwoord op deze vraag verwijst de regering naar de beantwoording van de vraag van de CDA-fractie over de terughoudende toets onder 1. Inleiding.

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA vragen hoe wordt gedefinieerd dat niet wordt voldaan aan de wettelijke eisen? Is dat bij het ontbreken of onvoldoende uitgewerkt zijn van één van drie bovenstaande onderdelen of pas bij alle drie?

Het voorgestelde artikel 11b, achtste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, bepaalt dat indien uit de melding en/of het overleg naar oordeel van de inspectie aantoonbaar volgt dat niet zal worden voldaan aan een of meer van de genoemde wettelijke voorschriften, de inspectie kan besluiten de school niet aan te merken als school in de zin van de Leerplichtwet.³⁰

De initiatiefnemer zal dus aan de voor b3-scholen gestelde kwaliteitseisen voor burgerschap en veiligheid moeten voldoen om als school in de zin van de Leerplichtwet aangewezen te kunnen worden. Het is aan de inspectie om te beoordelen of er aantoonbaar niet wordt voldaan aan de wettelijke vereisten. In het antwoord op de vraag van de CDA-fractie over de terughoudende toets onder 1. Inleiding, zijn voorbeelden genoemd. Genoemde voorbeelden zijn een initiatief waarin de samenhang of coherente doelstelling van het onderwijs ontbreekt of een initiatief waarvan de visie overduidelijk bepaalde basiswaarden van de democratische rechtsstaat veronachtzaamt. Met deze voorbeelden is het meer dan aannemelijk dat een school niet voldoet aan de kwaliteitseisen.

De leden van de GroenLinks-PvdA fractie lezen dat sinds het in werking treden van de Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen is gebleken dat een toets voorafgaand aan de start van de school een bruikbaar en nuttig instrument is geweest, aangezien er aanvragen tot bekostiging zijn afgewezen wegens onvoldoende kwaliteit van de plannen op onder andere burgerschapsgebied. Hoe vaak zijn aanvragen afgewezen wegens onvoldoende kwaliteit van de plannen op burgerschapsgebied? Kan de regering voorbeelden geven van wat er aan de plannen ontbrak?

In de periode 2021-2025 zijn er 20 van de 159 aanvragen (mede) op deze grond afgewezen. Dit betrof zowel po- als vo-scholen.³¹ Bij afwijzing blijkt uit de aanvragen en de daaropvolgende gesprekken bijvoorbeeld niet altijd dat het onderwijsaanbod zich herkenbaar richt op de bevordering van de basiswaarden van de democratische

²⁹ Zie in dit verband ook de memorie van toelichting (*Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 14*).

³⁰ Zie *Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 2, p.1* en *Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 14*.

³¹ Zie onder meer *Staatscourant 2025, 18568, p. 2*, en *Staatscourant 2024, 15612, p. 1* en *p. 3*. Zie voor de eerdere jaren de cijfers genoemd in de memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel, *Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 7*.

rechtsstaat. De initiatiefnemers geven dan wel aan dat het onderwijs zich zal richten op de bevordering van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, maar niet hoe hier doelgericht naar wordt gehandeld binnen het onderwijs.³² Zo is er uit gesprekken en documenten bijvoorbeeld niet gebleken welke leerdoelen de initiatiefnemers met de leerlingen willen behalen en hoe deze doelen zijn verdeeld over de verschillen leerjaren.

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA lezen dat de toets in het bekostigd onderwijs uitvoeriger is dan de voorgestelde toets in het niet-bekostigd onderwijs. Waar zit het verschil tussen de twee toetsen? Kan de regering dat specifiek uiteenzetten? Moet de kwaliteit van onderwijs niet bij zowel bekostigd als niet-bekostigd op orde zijn?

Het uitgangspunt in het niet-bekostigd onderwijs is dat de wetgever zich terughoudender opstelt en derhalve alleen minimale grenzen bepaalt om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen.³³ In tegenstelling tot het bekostigd onderwijs bestaat in het niet-bekostigd onderwijs immers geen bekostigingsrelatie met de overheid. Om die reden gaat artikel 23 van de Grondwet er dan ook van uit dat de overheid minder invloed dient uit te oefenen op het niet-bekostigde onderwijs. De voorschriften die aan niet-bekostigde scholen worden gesteld hebben daarbij ook niet tot doel, zoals stichtingsnormen in het bekostigd onderwijs dat wel hebben, de beschikbare publieke middelen zo rechtvaardig mogelijk te verdelen.³⁴

De grondwettelijk vereiste terughoudendheid werkt op twee manieren door in onderhavig wetsvoorstel. Ten eerste is de reikwijdte van de voorgestelde voorafgaande toets ten aanzien van het niet-bekostigd onderwijs beperkter. Deze ziet, zoals eerder aangegeven, alleen op de eisen omtrent burgerschap en veiligheid. In het bekostigd onderwijs kent de toets een grotere reikwijdte. Daar wordt, onder meer, getoetst op de wettelijke eisen rondom de bevoegdheid van leraren, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan een doorlopende leerlijn en alle kerndoelen, en een meerjarenbegroting.³⁵ Ten tweede is de voorgestelde toets van op te richten b3-scholen terughoudend van aard. Enkel indien aantoonbaar blijkt dat een initiatief niet voldoet aan de kwaliteitseisen van veiligheid en burgerschap, kan het initiatief niet van start gaan.³⁶ Voor de toelichting op een vergelijkbare vraag verwijst de regering naar de beantwoording van de vraag van de CDA-fractie over de terughoudende toets onder 1. Inleiding, in deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt verwezen naar ontwikkelingen rondom bewegingen die zich antidemocratisch of

³² Dat is een vereiste op grond van artikel 8, derde lid, onderdeel a, Wet op het primair onderwijs en artikel 2.2 van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

³³ Ten aanzien van het niet-bekostigd onderwijs dient de wetgever zich te beperken tot het stellen van de basale minimumeisen ten aanzien van financiële stabiliteit, kwaliteit en veiligheid. De grondslag tot het stellen van dergelijke eisen is gelegen in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet. De vrijheid van onderwijs kan beperkt worden met het oog op het belang van het toezicht. Het begrip 'toezicht' dient daarbij uitgelegd te worden in het licht van de zorgplicht in artikel 23, eerste lid, van de Grondwet en de internationaalrechtelijke verplichtingen die op de regering rusten om de deugdelijkheid van het onderwijs te borgen. *Kamerstukken II 2011/12, 32 007, nr. 18, p. 10.*

³⁴ Zie ook *Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 6.*

³⁵ Zie de artikelen 3, 8, 9 en 74 derde lid, onderdeel e, Wet op het primair onderwijs en de artikelen 1.4, tweede lid, 2.2, 4.5a, derde lid, onderdeel e, en 7.11, van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

³⁶ Zie *Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 14.*

antirechtsstatelijk opstellen. Deze leden maken zich al geruime tijd zorgen over dit soort ontwikkelingen. Zij vragen de regering welke mogelijkheden de inspectie reeds heeft of krijgt om op dergelijke signalen te acteren, ook wanneer dit nog in een voorfase van oprichting speelt.

B3-scholen moeten ook nu al voldoen aan de wettelijke burgerschapsopdracht, die onder andere van scholen eist om te waarborgen dat het onderwijs in overeenstemming is met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.³⁷ Onder de huidige wetgeving kan de inspectie, indien zij voorafgaand aan de oprichting van een b3-school signalen ontvangt waaruit volgt dat de school (mogelijk) antidemocratisch of antirechtsstatelijk gedachtegoed beoogt te verspreiden, daar alleen op acteren door de initiatiefnemer erop aan te spreken. De inspectie heeft geen instrumenten om daar, op dat moment, consequenties aan te verbinden.³⁸ Uiteraard zal de inspectie in dergelijke gevallen wel hoge prioriteit geven aan het toezicht op dergelijke scholen. Het zogeheten adviesbezoek zal in dit soort gevallen zeer kort na de start van de school worden afgelegd.³⁹ Wanneer blijkt dat inderdaad sprake is van onderwijs dat in strijd is met de burgerschapsopdracht, zal de inspectie besluiten (al dan niet nadat zij een herstelopdracht heeft gegeven) dat de onderwijsvoorziening de status van school wordt ontnomen, waarmee deze in feite zal ophouden te bestaan.

De leden van de VVD-fractie vragen of er voordat een b3-school wordt gesticht, wordt onderzocht of in de nabije omgeving al eenzelfde type b3-school aanwezig is.

Initiatiefnemers van scholen die voor rijksbekostiging in aanmerking willen komen, moeten aantonen dat er voldoende belangstelling is voor de school.⁴⁰ Daarmee kan worden aangetoond dat het doelmatig is om op de gewenste locatie een school te starten en daar bekostiging voor te verstrekken. Voor particuliere scholen geldt dat vereiste niet, omdat zij geen bekostiging ontvangen. Om die reden wordt niet onderzocht of er in de nabije omgeving al eenzelfde type b3-school aanwezig is.

De leden van de NSC-fractie lezen in de toelichting dat het onderhavige wetsvoorstel geen wijzigingen aanbrengt in de (kwaliteits-)eisen waaraan de inspectie zal toetsen. Dat neemt niet weg dat in een ander recent wetsvoorstel, het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs, de regering wel degelijk een verdere wettelijke aanscherping en concretisering van in ieder geval de veiligheidseisen op scholen beoogt. Deze leden vragen of de regering in haar toelichting op het onderhavige wetsvoorstel daarom niet iets wezenlijks buiten beschouwing laat. Kan de regering hier een reactie op geven en kan zij onderbouwen waarom het niet relevant is het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel in overweging te nemen? Wat zijn de gevolgen van het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs voor de criteria waarop, met het onderhavige voorstel, voortaan vooraf kan worden getoetst? Wat zijn de implicaties van

³⁷ Zie artikel 1a1, eerste lid, onderdeel a, van de Leerplichtwet 1969, dat onder meer verwijst naar artikel 8, eerste tot en met vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs. De verwijzing betreft mede de burgerschapsopdracht, die in het derde lid en lid 3a van laatstgenoemde bepaling is opgenomen. Zie in soortgelijke zin voor het voortgezet onderwijs artikel 1a1, eerste lid, onderdeel b, van de Leerplichtwet 1969.

³⁸ Zie, 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 3.

³⁹ Zie artikel 11b, zevende lid, van de Wet op het onderwijstoezicht. Het wetsvoorstel vernummert dit lid tot negende lid.

⁴⁰ Zie artikel 74, tweede lid, onderdeel a en artikel 74a van de Wet op het primair onderwijs en artikel 4.5a, tweede lid, onderdeel a en artikel 4.6 van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

inwerkingtreding van het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs op het onderhavige voorstel? Waarin bestaat de overlap tussen deze twee wetsvoorstellen? Kan de regering in ieder geval een volledig en gedetailleerd overzicht geven van de specifieke criteria waarop nieuwe aanvragen voor erkenning van b3-scholen zullen worden getoetst en welke gegevens initiatiefnemers in verband daarmee dienen aan te leveren bij de inspectie? Kan de regering hetzelfde doen voor het geval waarin het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs in combinatie met het onderhavige voorstel in werking zou treden?

De samenhang tussen onderhavig wetsvoorstel en het wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs⁴¹ is beperkt. Het wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs heeft evenwel wel enige gevolgen voor onderhavig wetsvoorstel. Op grond van de huidige onderwijswetgeving is het bevoegd gezag van een niet-bekostigde school reeds verplicht om – gelijk aan het bevoegd gezag van een bekostigde onderwijsinstelling – veiligheidsbeleid te voeren. Dit wetsvoorstel introduceert voor deze scholen de verplichting bij de melding, voorafgaand aan de start van het onderwijs, een beschrijving van het veiligheidsbeleid te voegen.

Het wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs biedt nadere regels over de manier waarop het bevoegd gezag het veiligheidsbeleid moet vormgeven. Dit wetsvoorstel zorgt er daarmee voor dat de inhoud van het veiligheidsbeleid verandert en heeft daarom, indien het tot wet wordt verheven, (vanzelfsprekend) ook consequenties voor de inhoud van de beschrijving van het veiligheidsbeleid die bij de in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde melding moet worden overgelegd. Voor het niet-bekostigd onderwijs betreft het de meld- en registratieplicht voor (ernstige) veiligheidsincidenten, de uitbreiding van de reeds bestaande meld-, overleg en aangifteplicht met betrekking tot seksuele misdrijven met seksuele intimidatie, en aanpassingen rondom de leerlingmonitor veiligheid op school.

In de beschrijving van zijn veiligheidsbeleid zal de initiatiefnemer zich – indien beide voorstellen van wet tot wet worden verheven – rekenschap moeten geven van deze verplichtingen en moeten aangeven hoe zij voornemens is hier invulling aan te geven.

De in het wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs opgenomen verplichtingen tot het aanwijzen van een interne en externe vertrouwenspersoon en het inrichten van een klachtenregeling zijn overigens niet van toepassing op het niet-bekostigd onderwijs. In zoverre is dus geen sprake van doorwerking van dat wetsvoorstel op het onderhavige.⁴²

Zoals gezegd zijn de leden van de NSC-fractie zeer kritisch op het gebrek aan enige samenhang tussen de verschillende onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel. Des te verbazingwekkender vinden deze leden het daarom dat het wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs, dat op belangwekkende wijze inhoudelijk lijkt samen te hangen met het onderhavige voorstel, daarentegen wel als afzonderlijke wet is ingediend. Kan de regering uiteen kan zetten waarom zij ervoor kiest om onderwerpen die inhoudelijk sterk

⁴¹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 777, nr. 2 en 3.

⁴² Ten aanzien van het niet-bekostigd onderwijs dient de wetgever zich te beperken tot het stellen van de basale minimumeisen ten aanzien van financiële stabiliteit, kwaliteit en veiligheid. De grondslag tot het stellen van dergelijke eisen is gelegen in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet. De vrijheid van onderwijs kan beperkt worden met het oog op het belang van het toezicht. Het begrip 'toezicht' dient daarbij uitgelegd te worden in het licht van de zorgplicht in artikel 23, eerste lid, van de Grondwet en de internationaalrechtelijke verplichtingen die op de regering rusten om de deugdelijkheid van het onderwijs te borgen. *Kamerstukken II* 2011/12, 32 007, nr. 18, p. 10.

samenhangen in afzonderlijke wetsvoorstellen onder te brengen, terwijl onderwerpen die slechts beperkt of niet inhoudelijk samenhangen juist in één wetsvoorstel zijn samengebracht? Kan de regering toelichten hoe deze keuze zich verhoudt tot de eisen van wetgevingskwaliteit en systematiek?

In het antwoord op de voorgaande vraag is al naar voren gebracht dat beide wetsvoorstellen wel aan elkaar raken, maar dat de doorwerking van het wetsvoorstel vrij en veilig onderwijs op onderhavig wetsvoorstel beperkt is. Het was en is naar het oordeel van de regering dan ook niet nodig de inhoud van beide wetsvoorstellen samen te brengen in één wetsvoorstel. Beide wetsvoorstellen kunnen separaat van elkaar op hun eigen merites worden beoordeeld.

De keuze van de regering om twee beperkt met elkaar samenhangende onderwerpen in het voorliggende wetsvoorstel te regelen, kwam voort uit de wens de hardvochtigheden voor leerlingen in het speciaal onderwijs zo snel mogelijk weg te nemen. Het betrof kleine wijzigingen, die echter voor enkele leerlingen van grote betekenis kunnen zijn. De regering verwachtte hierover dan ook weinig of geen discussie. Laatstgenoemde verwachting is tot nu toe uitgekomen. Zo heeft de Afdeling geen enkele inhoudelijke opmerking over deze wijzigingen gemaakt. Wel zou de regering met de wijsheid van nu wellicht destijds een andere keuze hebben gemaakt. Echter, het maken van een nieuw wetsvoorstel of het opnemen van de betreffende bepalingen in een ander wetsvoorstel met meer inhoudelijke samenhang, zouden beide tot gevolg hebben dat het onderdeel van de hardvochtigheden aanzienlijke vertraging oploopt. Dat vindt de regering zeer onwenselijk. Voor een uitgebreidere toelichting verwijst de regering naar de beantwoording van de eerste vraag, van de NSC- en ChristenUnie-fractie, in deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de NSC-fractie vragen op welke wijze in het wetsvoorstel (in combinatie met bestaande wetgeving) wordt gekeken naar eventuele buitenlandse financieringsstromen en of deze onderdeel zijn van het onderzoek door de inspectie. Is bestaande wetgeving nu toereikend om onwenselijke beïnvloeding van radicale organisaties uit het buitenland te kunnen dwarsbomen?

De inspectie houdt geen toezicht op dit soort financieringsstromen. Dit wetsvoorstel brengt daar geen verandering in aan. De regering werkt wel aan het vergroten van de mogelijkheden om onwenselijke beïnvloeding vanuit organisaties uit het buitenland steviger tegen te gaan. De regering heeft hiertoe het wetsvoorstel transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties aanhangig gemaakt. Dit voorstel is op dit moment nog in behandeling bij de Eerste Kamer.⁴³

De leden van de NSC-fractie hebben nog enkele vragen over de aanmelding van een nieuwe particuliere school bij DUO. Wanneer krijgt een instelling de 'status van school' voor de leerplichtwet en hoe wordt deze procedure met dit wetsvoorstel aangepast? Kan de regering aangeven wat nu exact de procedure is voor aanmelding van een nieuwe school en op wat met dit wetsvoorstel de nieuwe procedure zou zijn?

⁴³ Kamerstukken I 2020/21, 35 646, nr. A.

Onder huidige wetgeving is een b3-school vanaf de oprichting een school in de zin van de Leerplichtwet, totdat anderszins wordt besloten.⁴⁴ De leerplicht kan er dus worden vervuld vanaf het moment dat het onderwijs op de school van start gaat; een voorafgaande melding of aanvraag is daar niet voor vereist. In de huidige systematiek is het echter wel zo dat de inspectie zo snel mogelijk⁴⁵ na de start van het onderwijs onderzoek doet op de school (het zogeheten 'adviesbezoek') en bepaalt of de onderwijsvoorziening de status van school behoudt of niet. Mede ten behoeve van het afleggen van het adviesbezoek dienen initiatiefnemers van b3-scholen binnen vier weken na de oprichting de minister daarvan in kennis te stellen.⁴⁶ Onderhavig wetsvoorstel brengt hierin geen veranderingen aan.

Omdat het moment van oprichting van de school en het moment van de start van het onderwijs niet hoeven samen te vallen, verduidelijkt voorliggend wetsvoorstel dat deze kennisgeving binnen vier weken na de start van het onderwijs dient plaats te vinden, in plaats van binnen vier weken 'na de oprichting' van de school, zoals de huidige wetgeving bepaalt.⁴⁷ Indien de status van school aan de onderwijsvoorziening wordt ontnomen, welke beslissing overigens geldt als besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat, kan de leerplicht aldaar niet meer worden vervuld. Dit betekent in de praktijk dat de onderwijsvoorziening de deuren moet sluiten. Een initiatiefnemer kan dit proberen te voorkomen door hangende de bodemprocedure een voorlopige voorziening tot schorsing van het besluit van de inspectie te vragen.⁴⁸

Indien blijkt dat de kwaliteit op orde is en het adviesbezoek dus een gunstige afloop kent, geldt vanaf dan uiteraard het 'reguliere' onderwijstoezicht. De inspectie doet onderzoek of de school in kwestie voldoet aan de wettelijke voorschriften en of de kwaliteit van het onderwijs voldoende is. Indien er tekortkomingen zijn kan de inspectie een herstelopdracht geven. Bij ernstige tekortkomingen kan Onze Minister besluiten dat de status van school aan de onderwijsvoorziening wordt ontnomen.⁴⁹

Onderhavig wetsvoorstel introduceert de plicht de voorgenomen oprichting van een b3-school ten minste twaalf weken voorafgaand aan de beoogde start van het onderwijs aan de minister te melden. Daarbij moeten documenten met betrekking het voorgenomen beleid inzake de burgerschapsopdracht, veiligheid en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling worden overgelegd.⁵⁰ Het initiatief voor een nieuwe particuliere school verkrijgt vervolgens de status van 'school' in de zin van de Leerplichtwet twaalf weken

⁴⁴ Zie artikel 11b, zevende lid, van de Wet op het onderwijstoezicht. Onderhavig wetsvoorstel vernummert dit lid tot negende lid.

⁴⁵ Artikel 11b, zevende lid, van de Wet op het onderwijstoezicht. Het wetsvoorstel vernummert dit lid tot negende lid.

⁴⁶ Zie het huidige artikel 5 van de Wet op het primair onderwijs en het huidige artikel 3.27, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020.

⁴⁷ Zie het voorgestelde artikel 5, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 3.27, derde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 3.

⁴⁸ Zie artikel 8:81 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht.

⁴⁹ Zie artikel 1a1, derde lid, van de Leerplichtwet 1969 jo. artikel 14 van de Wet op het onderwijstoezicht.

⁵⁰ Zie het voorgestelde artikel 5, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 3.27, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 2, p. 2-3.

nadat het initiatief bij de minister is aangemeld, tenzij binnen deze twaalf weken door de inspectie expliciet wordt besloten dat het initiatief *niet* de status van school krijgt.

Hoewel het wetsvoorstel zelf redelijk duidelijk hierover is, wekt de toelichting bij de leden van de NSC-fractie hier de indruk dat het wetsvoorstel evenwel ruimte laat aan de inspectie om bij een melding vooralsnog niet over te gaan op een voorafgaande toets. Kan de regering zeggen of dit laatste klopt? Zo ja, op basis waarvan zal de inspectie deze afweging maken bij ontvangst van een nieuwe melding, zo vragen deze leden.

Het doel van onderhavig wetsvoorstel is het versterken van de poortwachtersfunctie bij b3-scholen, zodat eerder kan worden ingegrepen bij zorgelijke signalen. Het wetsvoorstel regelt daartoe dat b3-scholen ten minste twaalf weken voorafgaand aan de start van het onderwijs een melding dienen te doen aan de minister, en bij die melding ook het voorgenomen beleid te overleggen over de wijze waarop aan de eisen rondom burgerschap en veiligheid zal worden voldaan. Om de poortwachtersfunctie te versterken en daadwerkelijk in te kunnen grijpen bij zorgelijke signalen is het van belang dat de inspectie daadwerkelijk de melding en de bijbehorende documenten onderzoekt. In verband met de uitvoerbaarheid is de termijn die de inspectie heeft voor toetsing voorafgaand aan de start van de b3-school in het wetsvoorstel aangepast naar twaalf weken in plaats van de aanvankelijk voorgestelde acht weken. Deze twaalfwekentermijn stelt de inspectie in staat om ook in drukke periodes en periodes waarin minder capaciteit beschikbaar is, de overgelegde stukken te bekijken, daarover eventueel een gesprek te voeren en op basis daarvan te beoordelen of uit die informatie aantoonbaar volgt niet zal worden voldaan aan de kwaliteitseisen rondom burgerschap of veiligheid.⁵¹

De leden van de fractie BBB vragen de regering om een nadere toelichting op de uitvoerbaarheid van de toetsingsprocedure. Hoe wordt geborgd dat de inspectie beschikt over voldoende capaciteit en expertise om deze beoordeling binnen twaalf weken zorgvuldig uit te voeren? Hoe wordt voorkomen dat goedwillende initiatiefnemers worden ontmoedigd door onduidelijke of bureaucratische procedures?

De inspectie heeft het wetsvoorstel in haar uitvoeringstoets beoordeeld als uitvoerbaar. De beoordeling van meldingen vergt extra capaciteit bij de inspectie. Daarom is, zoals in het antwoord op de vorige vraag reeds aangegeven, de minimale termijn die de inspectie heeft voor toetsing voorafgaand aan de start van de b3-school aangepast naar twaalf weken in plaats van de aanvankelijk voorgestelde acht weken.⁵² De nieuwe procedure zal via heldere informatievoorziening onder de aandacht worden gebracht, zodat het voor het veld duidelijk is wat van hen wordt gevraagd. Het risico op ontmoediging van goedwillende initiatiefnemers ziet de regering niet: de voorgestelde meldingsprocedure vraagt immers alleen dat initiatiefnemers documenten die zij reeds onder het huidige wettelijke regime voorhanden moeten hebben zodra het onderwijs van start gaat, wat eerder gereed hebben en tijdig aan de overheid toesturen.

⁵¹ Zie ook de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 11.

⁵² *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 11.

Daarnaast constateren de leden van de BBB-fractie dat de Raad van State heeft geadviseerd om de onderdelen over b3-scholen en vso/pro te splitsen. Kan de regering toelichten waarom hiervan is afgeweken en hoe de inhoudelijke samenhang tussen beide onderdelen wordt gewaarborgd?

De keuze van de regering om twee beperkt met elkaar samenhangende onderwerpen in het voorliggende wetsvoorstel te regelen, kwam voort uit de wens de hardvochtigheden voor leerlingen in het speciaal onderwijs zo snel mogelijk weg te nemen. Het betreft kleine wijzigingen, die echter voor enkele leerlingen van grote betekenis kunnen zijn. Achteraf bekeken, zou de regering destijds wellicht een andere keuze hebben gemaakt. In deze fase meent de regering er beter aan te doen de bepalingen in onderhavig wetsvoorstel te behouden, omdat het separeren van deze bepalingen tot aanzienlijk tijdsverlies zullen leiden. Zie hierover nader de beantwoording van de eerste vraag, van de NSC- en ChristenUnie-fractie, in deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om nogmaals de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde maatregel te onderbouwen. Waarom is een inperking van de vrijheid van oprichting gerechtvaardigd, ondanks dat er geen enkele aanleiding naar voren wordt gebracht dat de voorgestelde maatregel noodzakelijk zou zijn?

De afgelopen jaren is maatschappelijke onrust ontstaan over twee startende b3-scholen.⁵³ In die gevallen bestond de zorg dat aldaar antirechtsstatelijke overtuigingen werden overgedragen. Anders dan het uitnodigen van een initiatiefnemer voor een vrijwillig gesprek, kan de inspectie bij dergelijke zorgen momenteel niet ingrijpen. Dit vindt de regering extra zorgelijk nu het aantal b3-scholen de afgelopen jaren sterk is toegenomen. Zoals eerder genoemd is het aantal b3-scholen van 44 scholen in 2015 gegroeid naar 134 scholen in 2023.⁵⁴ Dat is een groei van 204%. De regering verwacht dat het aantal b3-scholen gestaag zal blijven toenemen. De regering ziet voldoende aanleiding en noodzaak om onderhavig wetsvoorstel te rechtvaardigen.⁵⁵ Voor een uitgebreidere onderbouwing van nut, noodzaak en proportionaliteit van onderhavig wetsvoorstel verwijst de regering naar de beantwoording van de vragen van D66- en CDA-fractie over die onderwerpen, onder I Algemeen.

De ChristenUnie-fractie vraagt de regering om alsnog inzichtelijk maken hoe zij het recht op onderwijs concreet afweegt tegen de vrijheid van onderwijs.

De vrijheid van onderwijs, neergelegd in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, omvat mede de vrijheid van stichting, die waarborgt dat een ieder de vrijheid heeft om een school op te richten.⁵⁶ De vrijheid van stichting geeft daarmee ook uitdrukking aan het

⁵³ Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 7.

⁵⁴ Zie het rapport: *Waarom kiezen oprichters, ouders en leerkrachten voor het niet-bekostigd onderwijs? Themaonderzoek naar de beweegredenen van oprichters, ouders en leerkrachten*, Inspectie van het Onderwijs 2025, p. 6, vindplaats: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/2025/02/05/rapport-beweegredenen-niet-bekostigd-onderwijs>).

⁵⁵ Zie ook de memorie van toelichting, Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, par. 2.1 en 2.2.

⁵⁶ P. Zoontjens, *Onderwijsrecht*, 2023, p. 51; S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting* (diss. EUR), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017, p. 73–74; P. Huisman e.a., *Vrijheid van stichting*, 2011, p. 46. Zie ook B.P. Vermeulen, *Constitutioneel onderwijsrecht*, Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie 1999, p. 39; HR 17 december 1934, NJ 1935, 392

ouderlijk opvoedingsrecht.⁵⁷ De vrijheid van stichting is niet absoluut, de wetgever is bevoegd dit recht te beperken. De wetgever heeft de bevoegdheid om normen te stellen die het recht op onderwijs van voldoende kwaliteit borgen.⁵⁸ De maatregel moet wel proportioneel en noodzakelijk zijn om een beperking te kunnen rechtvaardigen.⁵⁹

Momenteel ontbreekt elke vorm van voorafgaande toetsing voor b3-scholen, terwijl die voor het bekostigde onderwijs wel geldt. De regering beschouwt dat als een weeffout in het systeem: leerlingen op b3-scholen genieten net zo goed recht op kwalitatief onderwijs als leerlingen in het bekostigde stelsel. Door genoemde weeffout is er een risico dat er scholen starten waar bij de inspectie twijfels bestaan over, kort gezegd, de rechtsstatelijkheid van de door de school uitgedragen overtuigingen (burgerschap) en over de veiligheid van leerlingen. De regering is van mening dat onderwijs dat nalaat respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat te bevorderen, of zelfs met die basiswaarden in strijd komt, een bedreiging vormt voor de veiligheid van leerlingen en hun recht op onderwijs, en zelfs – in extremere gevallen – een gevaar kan zijn voor onze democratische rechtsstaat. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren in het bekostigd onderwijs, zoals eerder genoemd, meerdere aanvragen afgewezen in verband met de beoordeling van het voorgenomen beleid omtrent de burgerschapseis. Er is geen enkele reden te veronderstellen dat zo'n risico niet zou bestaan bij b3-scholen. Het komt de regering daarom onwenselijk voor om deze weeffout in het systeem niet te herstellen, mede gezien de groei van het aantal b3-scholen, waardoor dit risico toeneemt. Deze ontwikkelingen onderstrepen de noodzaak van een minimale vorm van voorafgaand toezicht.⁶⁰

Dit wetsvoorstel vormt in beperkte mate een inperking op de vrijheid van stichting. Het voorliggende wetsvoorstel regelt immers dat voorafgaand aan de start van het onderwijs op een b3-school door de inspectie kan worden getoetst of aan de wettelijke kwaliteitseisen ten aanzien van burgerschap en veiligheid zal worden voldaan. Op het moment dat een initiatief aantoonbaar niet voldoet aan deze eisen, zal dat tot gevolg hebben dat dit niet als school wordt aangemerkt. Hierdoor kunnen (ouders van) leerplichtige jongeren niet aan de leerplicht voldoen door onderwijs te volgen op deze onderwijsvoorziening.

Dit te introduceren voorafgaande toezicht is slechts in beperkte mate belastend voor (nieuw op te richten) b3-scholen, omdat met het wetsvoorstel geen nieuwe kwaliteitseisen op b3-scholen van toepassing worden verklaard. De voorafgaande toets is daarnaast terughoudend van aard, omdat, pas wanneer het meer dan aannemelijk is dat het initiatief niet zal voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen de inspectie kan besluiten dat het initiatief niet van start kan gaan. Zo'n besluit heeft tot gevolg dat het initiatief, ook als het toch overgaat tot het geven van onderwijs, niet als school wordt aangemerkt en de leerplicht er dus niet kan worden vervuld. Daarnaast ziet de toets slechts op de

⁵⁷ Zie artikel 2, tweede volzin, van het eerste protocol van het Verdrag van de rechten van de Mens.

⁵⁸ S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting* (diss. EUR), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017, p. 77.

⁵⁹ Zie ook het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State op onderhavig wetsvoorstel (*Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 4, p. 3).

⁶⁰ Zie over de noodzakelijkheid van dit wetsvoorstel ook de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 3, par. 2.1 en 2.2.

twee genoemde, reeds bestaande, kwaliteitseisen van burgerschap en veiligheid. B3-scholen moeten hier nu ook al aan voldoen, maar dan vanaf de start van het onderwijs. Zij worden bovendien zo spoedig mogelijk na de start van het onderwijs, hierop gecontroleerd door de inspectie tijdens het zogeheten adviesbezoek. Het gaat dus om een minimale beperking van de vrijheid van stichting.⁶¹

Deze minimale beperking van de vrijheid van stichting acht de regering mede in het licht van het recht op onderwijs gerechtvaardigd. Op basis van artikel 2 van het EP EVRM en artikel 28 van het IVRK, is de regering gehouden om het recht op onderwijs te garanderen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft bovendien meermaals overwogen dat het recht op onderwijs een dominante positie inneemt in relatie tot het ouderlijk opvoedingsrecht.⁶² Belangrijke randvoorwaarden om deze Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke verplichtingen te kunnen vervullen zijn, naar het oordeel van de regering, dat het onderwijs in veiligheid en in overeenstemming met de basiswaarden van de democratische rechtsstaat plaatsvindt, zodat kinderen zich volledig kunnen ontwikkelen en ontplooiën. Alleen dan kan er van effectieve uitoefening van het recht op onderwijs sprake zijn. De in onderhavig wetsvoorstel voorgestelde voorafgaande toets op eisen van veiligheid en burgerschap biedt daartoe een ondergrens.⁶³ Deze ondergrens wordt continu bewaakt, door middel van het toezicht na de start van het onderwijs, wanneer de eisen daadwerkelijk in de onderwijscontext moeten worden nageleefd. Deze weging van het recht op onderwijs vormt een deel van de rechtvaardiging voor de inperking van de vrijheid van stichting. Zie voor een uitgebreid antwoord over de proportionaliteit en de noodzaak van onderhavig wetsvoorstel het antwoord op de vraag van de CDA-fractie onder I Algemeen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is om het onderzoek dat een intern heeft plaatsgevonden naar de vraag of en zo ja, op welke manier de poortwachtersfunctie bij niet-bekostigde scholen versterkt zou kunnen worden, naar de Kamer te sturen? Zo nee, waarom niet?

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs van 29 juni 2022 heeft de minister toegezegd aan Kamerlid Westerveld (GL/PvdA) dat zou worden onderzocht of en, zo ja, op welke manier de poortwachtersfunctie bij b3-scholen versterkt zou kunnen worden.⁶⁴ Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft intern onderzocht op welke manier de poortwachtersfunctie bij b3-scholen, binnen de kaders van artikel 23 van de Grondwet, tot stand zou kunnen worden gebracht. Voorliggend wetsvoorstel is het resultaat van dat interne onderzoek. Zie hierover ook de beantwoording van de vraag van de D66-fractie onder I. Algemeen.

⁶¹ Zie ook het nader rapport van dit wetsvoorstel, *Kamerstukken II 2024/25*, 36 745, nr. 4, p. 6.

⁶² Zie hiertoe EHRM 29 juni 2007, *Folgerø and Others v. Norway*, r.o. 84, onder d: "Article 2 of Protocol No. 1 constitutes a whole that is dominated by its first sentence."

⁶³ Het gaat dan specifiek om de criteria die in artikel 1a1, eerste lid, onderdeel a van de Leerplichtwet 1969 worden gesteld aan b3-scholen. Zie *Kamerstukken II 2005/06*, 30 652 nr. 3, p. 1.

⁶⁴ *Handelingen II 2021/22*, nr. 98, item 11, p. 14.

2.2 Hardvochtigheden voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen de regering uit te leggen hoe de motie van de leden Westerveld en Van den Hul⁶⁵ over een garantie dat vso-leerlingen hun huidige opleiding mogen afmaken, is uitgevoerd?

De leden van GroenLinks-PvdA-fractie vragen hoe de motie Westerveld en Van den Hul is uitgevoerd. Zoals ook in de motie staat, is momenteel wettelijk vastgelegd dat leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (hierna: vso) mogen blijven tot het eind van het schooljaar waarin zij twintig jaar worden. Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk dat ook leerlingen in het uitstroomprofiel dagbesteding een ontheffing kunnen krijgen als een langer verblijf helpt om naar een passendere plek in de dagbesteding door te kunnen stromen. Voor de andere profielen bestaat al een uitzondering.⁶⁶ Het is niet mogelijk om te garanderen dat een leerling zijn of haar opleiding op welke schoolsoort dan ook af mag maken. Dit zou tot een onbepaalde verblijfsduur in het onderwijs kunnen leiden. De regering meent met de voorgestelde uitzondering afdoende voorzieningen in het leven te zullen roepen om deze groep leerlingen tegemoet te komen.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie vragen wat de definitie van 'uitzonderlijke gevallen' is? Wie vallen daar wel onder en wie niet? Waarom is er gekozen om dit alleen in uitzonderlijke gevallen toe te staan en alleen bij het uitstroomprofiel dagbesteding? Deze leden zijn ook benieuwd waarom er gekozen is voor één jaar langer onderwijs, waar komt die lengte vandaan? Op welke manier gaat de regering er na aanneming van dit wetsvoorstel voor zorgen dat alle scholen en leerlingen en ouders hiervan op de hoogte zijn? Wie zal deze verlenging aanvragen, gaat dat vanuit de school of vanuit de leerlingen of ouders zelf?

Onder uitzonderlijke situaties wordt verstaan dat de inspectie enkel kan besluiten om af te wijken van de regel dat de leerlingen het voortgezet speciaal onderwijs (hierna: vso) moeten verlaten uiterlijk aan het einde van het schooljaar waarin deze de leeftijd van 20 jaar heeft bereikt,⁶⁷ indien de leerling meer onderwijstijd nodig heeft om diens opleiding af te ronden, dan wel leidt tot een verhoging van zijn arbeidsgeschiktheid gerichte behandeling, dan wel naar een beter passende plek in de dagbesteding door te stromen en het niet langer deelnemen aan het vso zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

Het uitstroomprofiel dagbesteding bereidt leerlingen voor op het zo zelfstandig mogelijk functioneren in vormen van dagactiviteiten die zo mogelijk arbeidsmatig worden ingevuld.⁶⁸ Een langere verblijfsduur in het vso kan voor een aantal leerlingen betekenen dat zij kunnen uitstromen naar een dagbestedingsplek die beter past bij hun mogelijkheden, bijvoorbeeld naar arbeidsmatige dagbesteding in plaats van activiteitgerichte dagbesteding. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij leerlingen die op latere leeftijd instromen in het vso, omdat zij (met hun ouders) naar Nederland zijn

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2020/21, 35 570 VIII, nr. 170.

⁶⁶ Zie het huidige artikel 39, vijfde lid, Wet op de expertisecentra. Dit lid wordt met onderhavig wetsvoorstel vervat in het nieuwe artikel 39a, eerste lid, onderdeel b. Zie *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 2.

⁶⁷ Zie het huidige artikel 39, vierde lid, van de Wet op de expertisecentra.

⁶⁸ *Kamerstukken II* 2010/11, 32 812, nr. 3, p. 16.

gevlucht.⁶⁹ Vasthouden aan de algemene regel zou de leerling in dat soort gevallen aanzienlijk nadeel en schrijnende situaties kunnen opleveren en kan een ontheffing worden verleend. Het bevoegd gezag vraagt een ontheffing aan voor de leerling(en) in kwestie, waarop de inspectie een besluit neemt. Het ligt voor de hand om dit in overleg met de leerling zelf en de ouders te bepalen.

Het wetsvoorstel regelt slechts een uitzondering op de maximale verblijfsduur voor het uitstroomprofiel dagbesteding, omdat voor de andere profielen reeds een uitzondering bestaat⁷⁰ en het ontbreken van zo'n ontheffingsmogelijkheid voor leerlingen in het profiel dagbesteding als hardvochtigheid naar voren is gekomen bij de inventarisatie van de hardvochtigheden in 2022.⁷¹ De verlenging is *telkens* mogelijk voor één jaar; de verblijfsduur kan dus in theorie meerdere jaren verlengd worden.⁷² Zo wordt jaarlijks overwogen of het een langer verblijf voor de leerling op het vso noodzakelijk is met het oog op doorstroom naar een meer passende plek binnen de dagbesteding en het vasthouden aan de leeftijdsgrens voor de leerling nog steeds leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Daarnaast sluit de maximale duur van één jaar per keer dat een ontheffing wordt verleend aan bij de huidige systematiek van dit type ontheffingsgronden in de sectorwetgeving: daarvoor geldt standaard een termijn van een jaar. Die termijn ligt overigens ook voor de hand omdat daarmee de leerling wordt toegestaan een volledig schooljaar te volgen.

Gezamenlijk met de Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs worden alle scholen voor voortgezet speciaal onderwijs ingelicht over deze wetswijziging. De procedure voor een verlenging blijft gelijk, dat betekent het bevoegd gezag een aanvraag tot ontheffing indient bij de inspectie.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering hoeveel leerlingen naar verwachting gebruik zullen maken van de voorgestelde hardheidsclausule in het voortgezet speciaal onderwijs en op welke wijze wordt voorkomen dat de uitzondering de regel wordt.

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk dat leerlingen in het uitstroomprofiel dagbesteding een ontheffing kunnen krijgen van de maximale leeftijd van twintig jaar, om zo meer tijd te krijgen om naar een passendere plek in de dagbesteding door te stromen. De wettelijke grondslag bestaat momenteel nog niet en er zijn daarom geen precieze aantallen te noemen. De inspectie geeft aan dat het naar verwachting gaat om een zeer beperkt aantal leerlingen per jaar. Die verwachting strookt met het beeld dat de regering heeft van het totaal aantal leerlingen van twintig jaar en ouder in het vso. Uit de data van DUO over de periode 2022-2025 blijkt dat het aantal twintigjarigen en ouder dat onderwijs in het vso ontvangt, erg klein is (zie tabel 2).

⁶⁹ Zie *Kamerstukken II 2024/25*, 36 745, nr. 3, p. 8.

⁷⁰ Zie het huidige artikel 39, vijfde lid, Wet op de expertisecentra. Dit lid wordt met onderhavig wetsvoorstel vervat in het nieuwe artikel 39a, eerste lid, onderdeel b. Zie *Kamerstukken II 2024/25*, 36 745, nr. 2.

⁷¹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36200 VIII, nr. 181.

⁷² Zie het voorgestelde artikel 39a, vierde lid, van de Wet op de expertisecentra, *Kamerstukken II 2024/25*, 36 745, nr. 2.

Leeftijd op 1 oktober	2022	2023	2024	2025
11 of jonger	333	367	323	317
12	4414	4588	4823	4581
13	6486	6782	6935	7040
14	7121	7399	7585	7710
15	7276	7755	7931	8097
16	6247	6117	6305	6341
17	4205	4101	3926	4028
18	1445	1304	1158	1122
19	535	416	348	343
20	111	110	85	85
21	56	52	50	53
22	19	30	33	38
23 of ouder	26	29	35	37

Tabel 2. Aantal leerlingen in het vso naar leeftijdscategorie. Bron: DUO.

**Bij leerlingen van 21 jaar en ouder gaat het in de huidige situatie dus om leerlingen met een uitstroomprofiel anders dan dagbesteding.*

Daarbij gaat het om een casusafhankelijke afweging. Het bevoegd gezag zal, al dan niet in samenspraak met de commissie van begeleiding, per leerling bekijken of langer verblijven noodzakelijk is en of het vasthouden aan de algemene regel (dat een leerling het vso moet verlaten in het schooljaar waarin de leeftijd van twintig is bereikt) leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. De inspectie zal hierop toetsen en kan daarbij desgewenst verzoeken om toelichting en een rapport van de leerling opvragen bij de commissie van begeleiding. Omdat het moet gaan om een situatie die voor de leerling daadwerkelijk leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard, is de verwachting is dat het aantal leerlingen dat in aanmerking komt, beperkt blijft.

Leerlingen in het uitstroomprofiel dagbesteding stromen in beginsel door naar een instelling voor al dan niet arbeidsmatige dagbesteding. Dat is voor degenen die het uitstroomprofiel dagbesteding hebben gevolgd en ouder dan twintig zijn, de meest passende plek, waar zij binnen hun mogelijkheden werken aan hun ontwikkeling. Het is niet de bedoeling van het wetsvoorstel dat vso-scholen die functie van instellingen voor dagbesteding overnemen of zich onder druk gezet voelen om daartoe over te gaan. Daarom is de ontheffingsmogelijkheid alleen toepasbaar op een leerling (van twintig of ouder) die ernstig zou worden benadeeld als deze het vso zou moeten verlaten (met andere woorden: een onbillijkheid van onredelijke aard) en waarbij er een langere verblijfsduur bijdraagt aan diens perspectief op arbeidsmarktgerichte dagbesteding. Dit is een relatief hoge drempel, maar deze biedt wel voldoende ruimte om hardvochtige uitwerking van wetgeving te vermijden.

De leden van de NSC-fractie hebben enkele vragen over de noodzaak en het voordeel van de mogelijkheid langer op het vso te blijven dan de huidige uitstroom op 20-jarige leeftijd. Kan de regering enkele concrete voorbeelden geven in welke situaties dit meerwaarde heeft en wie deze meerwaarde beoordeelt? Kan de regering zeggen om hoeveel gevallen het jaarlijks naar verwachting gaat? Hoe vaak kan de inschrijving worden verlengd? Op welke wijze wordt dit beperkt en betekent het schrappen van de leeftijdsgrens van 20 dat er in theorie helemaal geen leeftijdsgrens meer is? In hoeveel

procent van de leerlingen acht de regering dit van meerwaarde? Zijn er vergelijkbare hardvochtigheden met harde leeftijdsgrenzen in het onderwijs die onwenselijk zijn? Zijn er ook hardvochtigheden voor de leerplichtwet waar het bijvoorbeeld beter zou zijn om een leerling eerder te ontslaan van deze plicht?

Er kan zich een situatie voordoen dat een leerling binnen het vso de leeftijd van twintig jaar heeft bereikt en op grond van het huidige artikel 39, vierde lid, van de Wet op de expertisecentra het vso moet verlaten, maar dat deze leerling nog niet kan doorstromen naar een passende plek in de dagbesteding. Een langere verblijfsduur in het vso kan voor een aantal leerlingen betekenen dat zij kunnen uitstromen naar een dagbestedingsplek die beter past bij hun mogelijkheden. Een dergelijk geval zal zich in het bijzonder voordoen bij leerlingen die op latere leeftijd instromen in het vso, bijvoorbeeld omdat zij (met hun ouders) naar Nederland zijn gevlucht.⁷³ Op dit moment ontbreekt voor deze leerlingen de mogelijkheid om iets langer de tijd te krijgen zich te ontwikkelen en kunnen uitstromen naar een uiteindelijk meer passende plek in de dagbesteding. De regering is van mening dat deze regel voor de leerling in uitzonderlijke situaties kan leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. De rechtvaardiging van de voorgestelde hardheidsclausule zit in het feit dat hiermee een onbillijke uitwerking van een algemene wettelijke regel op een individueel geval voorkomen kan worden.

Het bevoegd gezag doet een aanvraag voor verlenging van de verblijfsduur bij de inspectie. Deze toetst of wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden van een ontheffing en dus of een verlenging noodzakelijk is. De verlenging is telkens mogelijk voor één jaar, en de verblijfsduur kan dus in theorie meerdere jaren verlengd worden.⁷⁴ De verwachting is dat het toestaan van een dergelijke ontheffing niet zal leiden tot een sterke groei van het aantal twintigjarigen met als uitstroomprofiel dagbesteding, gelet op het totaal aantal twintigjarigen en ouder in het vso (zie tabel 2) en de eis dat het moet gaan om een situatie die voor de leerling leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard. Er zal de komende jaren goed gemonitord worden hoeveel leerlingen daadwerkelijk gebruik maken van de mogelijkheid tot verlenging van de verblijfsduur. Deze mogelijkheid tot ontheffing neemt niet weg dat de leeftijdsgrens van twintig jaar nog steeds de hoofdregel is voor de jongeren in het uitstroomprofiel dagbesteding in het vso.

Ten slotte vraagt de NSC-fractie of er vergelijkbare hardvochtigheden met harde leeftijdsgrenzen in het onderwijs zijn die onwenselijk zijn en of er nog hardvochtigheden zijn in het kader van de Leerplichtwet. Eind 2022 is uw Kamer geïnformeerd over de uitkomst van een onderzoek naar hardvochtigheden in de wet- en regelgeving waar het ministerie van OCW verantwoordelijk voor is.⁷⁵ Er zijn, ook nadien, geen andere hardvochtigheden met harde leeftijdsgrenzen of hardvochtigheden in het kader van de Leerplichtwet gesignaleerd.

De leden van de BBB-fractie vragen hoe wordt geborgd dat de beoordeling van taalvaardigheid bij nieuwkomers op een uniforme en objectieve wijze plaatsvindt. Is er

⁷³ Zie de Memorie van toelichting van onderhavig wetsvoorstel, *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 8.

⁷⁴ Zie het voorgestelde artikel 39a, vierde lid, van de Wet op de expertisecentra, *Kamerstukken II* 2024/25, 36 745, nr. 2.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2022/23, 36200-VIII, nr. 181.

een landelijke richtlijn of toetsinstrument beschikbaar? Hoe wordt voorkomen dat scholen verschillend omgaan met deze beoordeling, wat kan leiden tot rechtsongelijkheid?

Voor het beoordelen van de taalvaardigheid van nieuwkomers is geen landelijke richtlijn of toetsinstrument beschikbaar. Dit komt omdat er geen landelijke richtlijn of referentieniveau Nederlands voor het praktijkonderwijs geldt. Het voorgestelde artikel 2.30 van de WVO 2020 schrijft voor dat het moet gaan om een situatie dat de leerling het Nederlands 'kennelijk voldoende machtig is'; er moet, met andere woorden, sprake zijn van een evident voldoende beheersing van de Nederlandse taal.⁷⁶ De regering is van mening dat het bevoegd gezag van de school waar praktijkonderwijs wordt gegeven het beste kan inschatten of hiervan sprake is om het bestaande onderwijsaanbod binnen de school te kunnen volgen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of zij kan toelichten waarom zij ervoor kiest beide voorstellen in een wetsvoorstel aan de Kamer aan te bieden.

De keuze van de regering om twee beperkt met elkaar samenhangende onderwerpen in het voorliggende wetsvoorstel te regelen, kwam voort uit de wens de hardvochtigheden voor leerlingen in het speciaal onderwijs zo snel mogelijk weg te nemen. De regering zou met de wijsheid achteraf wellicht een andere keuze hebben gemaakt. Echter, het maken van een nieuw wetsvoorstel of het opnemen van de betreffende bepalingen in een ander wetsvoorstel met meer inhoudelijke samenhang, zouden beide tot gevolg hebben dat het onderdeel van de hardvochtigheden aanzienlijke vertraging oploopt. Dat vindt de regering zeer onwenselijk. Voor uitgebreide toelichting op deze keuze verwijst de regering naar de beantwoording van de eerste vraag van de NSC- en ChristenUnie-fractie over de samenvoeging van de twee onderdelen in het dit wetsvoorstel, onder I. Algemeen, van deze nota.

De leden van de CDA-fractie merken op dat in de praktijk blijkt dat in sommige gevallen leerlingen meer onderwijstijd nodig hebben om naar een beter passende plek in de dagbesteding door te stromen. Kan de regering aangeven op hoeveel leerlingen dit jaarlijks betrekking heeft?

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk dat leerlingen in het uitstroomprofiel dagbesteding een ontheffing kunnen krijgen van de maximale leeftijd van twintig jaar, om zo meer tijd te krijgen om naar een beter passende plek in de dagbesteding door te stromen. De wettelijke grondslag bestaat momenteel nog niet en er zijn daarom geen precieze aantallen te noemen. Uit de data van DUO over de periode 2022-2025 blijkt dat het aantal twintigjarigen en ouder dat onderwijs in het vso ontvangt, erg klein is (zie tabel 2). Daarnaast moet het gaan om een situatie die voor de leerling daadwerkelijk leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard en is de verwachting dat het aantal leerlingen dat in aanmerking komt voor de ontheffing, daarom ook beperkt blijft. Zie hiertoe ook het antwoord van de VVD-fractie onder 2.2 Hardvochtigheden voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs.

De leden van de CDA-fractie vraagt de regering uiteen te zetten waarom zij kiest voor een hardheidsclausule.

⁷⁶ Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 9.

Voor nagenoeg alle leerlingen is de ruimere leeftijdsgrens van twintig jaar voldoende om individuele afwegingen te maken over de eindleeftijd waarop zij het onderwijs verlaten en door te stromen naar de vervolgbestemming. Alleen in de gevallen waarin de twintigjarige leerling door het vasthouden aan deze maximale verblijfsduur ernstig zou worden benadeeld, en het onderwijs nog kan bijdragen aan diens ontwikkeling kan richting arbeidsmatige invulling van de dagbesteding, is er aanleiding om af te wijken van de maximale verblijfsduur. Hoewel er dus zeer goede redenen moeten zijn om af te wijken van de maximale verblijfsduur, wordt daarmee voldoende ruimte geboden om hardvochtige uitwerking van wetgeving te vermijden. Zie hiertoe ook het antwoord op de vragen van de GroenLinks-PvdA-fractie en de VVD-fractie onder 2.2 Hardvochtigheden voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs.

De leden van de CDA-fractie merken ten tweede op dat in artikel 2.30 van de WVO 2020 een uitzondering mogelijk wordt gemaakt voor vreemdelingen die het Nederlands kennelijk voldoende machtig zijn. De regering denkt dan aan kinderen/ jongeren uit bijvoorbeeld Suriname. Deze leden kunnen zich wat voorstellen bij kinderen uit Suriname. Nu vinden deze leden 'kennelijk' een rekbaar begrip. Zij kunnen zich wat voorstellen bij de voorbeelden die de regering schetst, zoals kinderen uit Suriname, maar er zullen ook grensgevallen zijn. Kan de regering uiteenzetten hoe zij kijkt naar de grens van het begrip 'kennelijk'?

Voor het beoordelen van de taalvaardigheid van nieuwkomers is geen landelijke richtlijn of toetsinstrument beschikbaar. Dit komt omdat er voor het praktijkonderwijs geen landelijke richtlijn of referentieniveau Nederlands geldt. Onder 'kennelijk' voldoende machtig wordt verstaan situaties waarin evident is dat een leerling de taal voldoende beheerst. Het bevoegd gezag van de school kan uit het contact met de leerling bepalen of een leerling het Nederlands kennelijk voldoende machtig is om het bestaande onderwijsaanbod binnen de school te kunnen volgen. Voor een uitgebreide toelichting op het begrip kennelijk zie het antwoord op de vraag van de BBB-fractie onder 2.2 Hardvochtigheden voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs.

3. Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk

De leden van de CDA-Fractie vragen wat de reden is dat het wetsvoorstel niet regelt dat de hardvochtigheden in het vso en pro ook voor Caribisch Nederland worden weggenomen.

In Caribisch Nederland is zowel het voortgezet speciaal onderwijs als het praktijkonderwijs anders georganiseerd. Over toelating tot het praktijkonderwijs kan het bevoegd gezag in Caribisch Nederland beslissen. Dit gebeurt op grond van artikel 11.8 van de WVO 2020. Hier zijn, behalve dat het bevoegd gezag een indicatieprocedure moet hebben, geen verdere wettelijke eisen aan gesteld, nieuwkomers kunnen daarom ook waar nodig direct instromen in het praktijkonderwijs. Caribisch Nederland kent geen (wettelijk) vso, alleen daarom al kan het wetsvoorstel niet toezien op het vso in Caribisch Nederland.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

De leden van de VVD-fractie vragen hoe wordt vastgesteld of een leerling de Nederlandse taal voldoende machtig is om direct in het praktijkonderwijs te starten. Hoe wordt een eenduidige en objectieve toepassing van dit criterium geborgd?

Voor het beoordelen van de taalvaardigheid van nieuwkomers is geen landelijke richtlijn of toetsinstrument beschikbaar. Onder 'kennelijk' voldoende machtig wordt verstaan situaties waarin evident is dat een leerling de taal voldoende beheerst.⁷⁷ De regering is van mening dat de school voor praktijkonderwijs het beste kan inschatten of een leerling het Nederlands voldoende machtig is om het bestaande onderwijsaanbod binnen de school te kunnen volgen.

De leden van de BBB-fractie vragen of er mogelijkheden zijn om het beleid tussentijds bij te stellen indien blijkt dat de toetsingsprocedure leidt tot onbedoelde neveneffecten, zoals het ontmoedigen van kleinschalige of innovatieve onderwijsinitiatieven.

Omdat het in dit geval gaat om de aanpassing van een procedure die wettelijk verankerd is, is het niet mogelijk om die procedure tussentijds bij te stellen zonder wetswijziging. Wel voegt de regering een evaluatiebepaling toe aan het wetsvoorstel, voor zover dit ziet op de startprocedure voor b3-scholen. Daartoe heeft de regering, gelijktijdig met deze nota naar aanleiding het verslag, een nota van wijziging bij uw Kamer ingediend. Daarnaast zal binnen twee jaar een invoeringstoets worden gedaan. Waar onbedoelde neveneffecten zich aandienen, zal ook worden gekeken wat er binnen de kaders van de wet kan worden gedaan om dergelijke effecten te verzachten. Hierbij kan gedacht worden aan het gerichter verspreiden van informatie over de stichtingsprocedure voor niet-bekostigde scholen.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat DUO een voorstel heeft gedaan waarbij scholen voor alle nieuwkomers in het pro nieuwkomersbekostiging categorie 2 ontvangen, maar dat de regering dit voorstel niet heeft overgenomen, ondanks dat het voorstel van DUO uitvoeringstechnisch makkelijker zou zijn. Deze leden vragen de regering kan toelichten hoe hoog de kosten van de systeemaanpassing bij DUO zijn en hoeveel hoger deze kosten zijn dan de kosten uit het voorstel van DUO.

DUO heeft in de uitvoeringstoets een alternatief voorstel gedaan voor de bekostiging van nieuwkomers die als gevolg van dit wetsvoorstel eerder kunnen instromen in het praktijkonderwijs. Dit alternatief is weliswaar technisch eenvoudiger, maar als financieel ondoelmatig beoordeeld. Om die reden is het voorstel niet overgenomen.

⁷⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 745, nr. 3, p. 9.

DUO heeft in de uitvoeringstoets aangegeven 750 uur nodig te hebben om de door OCW voorgestelde variant te kunnen realiseren. De veranderkosten voor het door DUO geschetste alternatieve voorstel bedroegen 450 uur. Het wetsvoorstel is ook in de ingediende vorm voor DUO uitvoerbaar.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Koen Becking