

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

A. Algemeen deel	7
1. Inleiding	7
2. Hoofdpijnen van het voorstel	7
2.1. Melding over oprichting b3-scholen	7
2.2. Hardvochtigheden voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs	10
3. Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk	12
4. Doenvermogen	12
5. Uitvoering, toezicht en handhaving	13
6. Financiële gevolgen	13
6.1. Gevolgen voor de rijksbegroting	13
6.2. Gevolgen voor de regeldruk	13
7. Advies en consultatie	14
7.1. Adviescollege toetsing regeldruk	14
7.2. Internetconsultatie	14
8. Overgangsrecht	14
9. Inwerkingtreding	14
B. Artikelsgewijs	14

A. Algemeen deel

Deze toelichting wordt gegeven mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Inleiding

Dit wetsvoorstel stelt in de eerste plaats wijzigingen voor ten aanzien van het inspectietoezicht rondom de stichting van bepaalde niet door de overheid bekostigde scholen voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs (hierna: b3-scholen). Een klein deel van de Nederlandse leerlingen volgt onderwijs aan een particuliere school. Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs in de Tweede Kamer heeft de Minister voor Primair en Voortgezet onderwijs toegezegd te willen onderzoeken of en, zo ja, op welke manier de poortwachtersfunctie bij de niet-bekostigde scholen zou kunnen worden versterkt, zodat kan worden ingegrepen bij zorgelijke signalen.¹ De voorgestelde wijzigingen geven invulling aan deze toezegging.

In de tweede plaats worden wijzigingen voorgesteld om twee hardvochtigheden, beschreven in de Kamerbrief van 22 december 2022², in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs weg te nemen die betrekking hebben op de toelatingsvoorschriften. Het gaat om zeer beperkte wijzigingen, bedoeld voor situaties die zich alleen bij grote uitzondering voordoen. De eerste hardvochtigheid betreft de regel dat leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs met uitstroomprofiel dagbesteding de school moeten verlaten aan het eind van het schooljaar dat zij de leeftijd van twintig jaar hebben bereikt. De tweede hardvochtigheid betreft de mogelijkheid van nieuwkomers om tot het praktijkonderwijs te worden toegelaten, als zij de Nederlandse taal voldoende machtig zijn. Dit kan momenteel pas nadat zij een jaar regulier onderwijs hebben gevolgd. Op deze twee regels maakt de wet thans geen uitzondering mogelijk. Dit wetsvoorstel voert een dergelijke mogelijkheid wel in, voor een beperkte categorie gevallen.

Hoofdpijnen van het voorstel

2.1. Melding over oprichting b3-scholen

2.1.1. Probleembeschrijving

¹ *Handelingen II* 2022/23, nr. 93.

² *Kamerstukken II* 2022/23, 36200-VIII, nr. 181.

In Nederland heeft ieder kind recht op goed onderwijs. De Leerplichtwet 1969 of de Leerplichtwet BES (hierna worden beide wetten tezamen geduid als: Leerplichtwet), bepaalt met het oog hierop dat niet-bekostigd onderwijs, waartoe de zogenoemde b3-scholen³ worden gerekend, moeten voldoen aan de minimale basiskwaliteit zoals opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), Wet primair onderwijs BES (hierna: WPO BES) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (hierna: WVO 2020). Het gaat dan bijvoorbeeld om de zorgplicht voor de veiligheid, bevoegdheidseisen voor docenten, en de verplichting om aantoonbaar aandacht te besteden aan de kerndoelen. Deze minimale vereisten aan het onderwijs gelden dan ook voor zowel het bekostigd als het niet-bekostigd onderwijs. Op het moment dat de niet-bekostigde onderwijsvoorziening voldoet aan de in de wet gestelde kwaliteitseisen is sprake van een school in de zin van de Leerplichtwet, waaraan een jongere de leerplicht kan vervullen.

Op dit moment vindt het toezicht op de naleving van deze normen pas plaats na aanvang van de verzorging van het onderwijs. Initiatiefnemers die een dergelijke school willen starten, zijn verplicht om de minister binnen vier weken na de oprichting van de school daarvan in kennis te stellen. Als het gaat om een rechtspersoon, dienen daarbij tevens de statuten en reglementen van de rechtspersoon te worden overlegd. De inspectie beoordeelt vervolgens zo snel mogelijk na de aanvang van het onderwijs of de particuliere school aan de eisen van minimale basiskwaliteit voldoet. Het college van burgemeester en wethouders is verplicht dat oordeel te volgen.

Er kan op dit moment niet vanaf de start van een b3-school worden geborgd dat leerlingen goed onderwijs ontvangen en dat leidt tot meerdere knelpunten. De afgelopen jaren is het helaas wel eens voorgekomen dat de inspectie op basis van het adviesbezoek besluit dat er geen sprake is van een school, omdat niet wordt voldaan aan de wettelijke kwaliteitseisen. Op het moment dat het bewuste besluit wordt genomen, verzorgt de betreffende school echter al enige tijd onderwijs aan leerplichtige leerlingen. Als de betreffende 'school' of onderwijsvoorziening de beslissing van de inspectie aanvecht middels een juridische procedure, betekent dat in de praktijk dat leerlingen nog vrij lang les kunnen krijgen op een school die niet voldoende kwaliteit biedt.⁴ Deze onwenselijke situatie, waarin niet gehandhaafd kan worden op de leerplicht, kan wel een jaar - of zelfs langer - aanhouden. Hier is vanuit verschillende partijen, waaronder Ingrado⁵ en diverse samenwerkingsverbanden en vanuit de Tweede Kamer⁶ aandacht voor gevraagd.

Leerlingen en hun ouders, maar ook initiatiefnemers die zelf een school willen starten, krijgen pas op een laat moment zekerheid over het voortbestaan van de school. Voor ouders die hun kinderen op de startende b3-school willen inschrijven, is het echter van belang zo snel mogelijk zekerheid te hebben dat de

³ Dit zijn de scholen als bedoeld in artikel 1, onder b, onderdeel 3, van de Leerplichtwet

⁴ Zie o.a. Rb. Zeeland- West Brabant 21 oktober 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:53616.

⁵ Ingrado is de beroepsvereniging voor leerplicht en RMC.

⁶ *Handelingen II* 2022/23, nr. 93.

school van voldoende kwaliteit is. Indien de inspectie na de start van de school besluit dat niet aan de gestelde eisen van de minimale basiskwaliteit wordt voldaan, betekent dat immers dat leerplichtige leerlingen op korte termijn van school moeten wisselen. Doen zij dat niet, dan zijn de ouders op grond van de Leerplichtwet strafbaar.⁷ Voor de leerlingen die onderwijs ontvangen op die school, met name kwetsbare leerlingen, kan het zeer nadelig zijn om op korte termijn een andere geschikte school te vinden. Het kan tot de onwenselijke situatie leiden dat leerlingen die net zijn geaard op een school en de leraren en andere leerlingen op de school hebben leren kennen na een negatief besluit van de inspectie dit hele proces opnieuw moeten doorlopen.

Daarnaast kan op dit moment niet worden voorkomen dat leerplichtige leerlingen enige tijd onderwijs volgen op scholen die naar verwachting niet aan de wettelijke eisen van de minimale basiskwaliteit voldoen, zelfs niet als glashelder zou zijn dat dit het geval is. Een initiatiefnemer is in het huidige stelsel pas binnen vier weken nadat al gestart is met het verzorgen van onderwijs verplicht om zich te melden, waarna de procedure formeel van start gaat. Met name als het gaat om eisen op het gebied van veiligheid of burgerschap, bijvoorbeeld als sprake zou zijn van anti-rechtsstatelijke opvattingen, acht de regering het van groot belang om niet af te wachten of al dan niet aan de regels wordt voldaan. Waar mogelijk, moet worden voorkomen dat leerplichtige leerlingen les krijgen op scholen die niet aan de regels voldoen. Al onze leerlingen hebben immers recht op goed onderwijs; het maakt daarbij niet uit of ze dat op een bekostigde school of een niet-bekostigde school volgen. De regering acht het niet wenselijk dat leerlingen bloot worden gesteld aan slecht onderwijs, of aan een omgeving waar anti-rechtsstatelijke opvattingen worden verspreid, terwijl dat op basis van een onderzoek voor de start van de school had kunnen worden voorkomen.

De regering acht het gelet op deze knelpunten noodzakelijk om de procedure rond het verkrijgen van de status van b3-school aan te scherpen.

2.1.2. Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

De huidige procedure rond de start van b3-scholen wordt aangevuld met de verplichting om vooraf een melding te doen, en bij die melding ook het voorgenomen beleid te overleggen over de wijze waarop aan de eisen van de minimale basiskwaliteit zal worden voldaan. Daarbij gaat het niet om nieuwe eisen maar verandert het moment waarop door de inspectie aan deze kwaliteitseisen wordt getoetst; voor aanvang van het onderwijs in plaats van na aanvang. Door deze aanpassing kan worden voorkomen dat een school die niet aan de kwaliteitseisen voldoet reeds is gestart. In plaats van het sluiten van een school, met alle gevolgen van dien voor alle betrokkenen, kan door de voorgestelde wijziging worden voorkomen dat de school start.

⁷ Artikel 2 Leerplichtwet 1969.

Initiatiefnemers dienen op dit moment bij de kennisgeving contactgegevens te overleggen, evenals de beoogde vestigingsplaats en - indien het gaat om een rechtspersoon – ook de statuten en reglementen.⁸ In aanvulling hierop dienen voortaan ook de volgende zaken te worden meegezonden bij de melding:

- de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling;
- een uiteenzetting van het voorgenomen beleid ten aanzien van burgerschapsonderwijs in het beoogde schoolplan; en
- het veiligheidsbeleid.

De inspectie kan vervolgens voorafgaand aan de start van de school kennisnemen van het voorgenomen beleid en een eerste oordeel uitspreken over of de school al dan niet zal voldoen aan de kwaliteitseisen die gelden voor b3-scholen. Indien daar aanleiding toe is kan de inspectie overleggen met de initiatiefnemer. Bijvoorbeeld als er signalen zijn die leiden tot twijfels over de kwaliteit van de school, die door de aangeleverde stukken niet worden weggenomen. Een gesprek over deze signalen met de initiatiefnemer kan dergelijke twijfels wegnemen of juist bevestigen.

Alleen als aantoonbaar uit genoemd beleid of het overleg (of een combinatie van beide) volgt dat de school niet zal kunnen voldoen aan de eisen, besluit de inspectie dat het initiatief de status van school niet verkrijgt. Het gaat dus om een terughoudende toets, die in het overgrote merendeel van de gevallen niet tot een negatief besluit zal leiden. Het voorgestelde systeem gaat ervan uit dat het initiatief in beginsel onderwijs kan verzorgen aan leerplichtige leerlingen, tenzij uit de toets van het voorgenomen beleid aantoonbaar volgt dat niet zal kunnen worden voldaan aan de wettelijke eisen.

In de gevallen dat de inspectie echter besluit dat het initiatief niet gekwalificeerd kan worden als school, kan de inspectie voorkomen dat leerlingen in het Nederlandse onderwijssysteem onderwijs krijgen bij initiatieven die bijvoorbeeld duidelijk voornemens zijn om antidemocratisch of antirechtsstatelijk gedachtegoed te onderwijzen. Beoogd wordt daarmee te verhinderen dat kinderen op school worden blootgesteld aan tendensen die haaks staan op de Nederlandse rechtsstaat, zoals onverdraagzaamheid en isolationisme.

Enige tijd nadat de school daadwerkelijk van start is gegaan onderzoekt de inspectie of daadwerkelijk wordt voldaan aan de vigerende wet- en regelgeving. De inspectie kan immers pas op het moment dat de school is gestart, onderzoeken of aan de materiële kwaliteitseisen van het onderwijs wordt voldaan, zoals de eisen ten aanzien van de bevoegdheid van leerkrachten.

⁸ Zie artikel 5 WPO, artikel 7 WPO BES en artikel 3.27 WVO 2020.

Hierbij dient overigens te worden benadrukt dat geen aanvullende drempel wordt opgeworpen om onderwijs te verzorgen. Door middel van de voorgestelde wijzigingen wordt de eerste beoordeling van de naleving van de gestelde eisen vervroegd, naar een aantal weken voorafgaand aan de start van het geven van onderwijs. De inspectie toetst op dat moment een deel van de reguliere criteria waaraan b3-scholen, als zij eenmaal zouden zijn gestart, ook nu al moeten voldoen.

Zoals ook in het huidige stelsel, heeft het indienen van een bezwaarschrift tegen het besluit van de inspectie om het initiatief niet de status van school toe te kennen, in beginsel geen schorsende werking. Dit betekent dat het besluit waarin de inspectie oordeelt dat geen sprake is van een school in de zin van de Leerplichtwet in stand blijft zolang de bezwaar- of beroepsprocedure loopt. De school kan dus (nog) niet starten, en de leerplicht kan er niet worden vervuld. Als sprake is van spoedeisend belang kan een initiatiefnemer wel vragen om een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter, die het besluit van de inspectie kan schorsen.

Verhouding bekostigd en onbekostigd (b3) onderwijs

Uitgangspunt in het onbekostigd onderwijs is dat de wetgever slechts de minimale grenzen stelt om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen. In tegenstelling tot het bekostigd onderwijs bestaat in het onbekostigd onderwijs immers geen bekostigingsrelatie met de overheid. De voorschriften die aan onbekostigde scholen worden gesteld hebben dan ook niet tot doel de beschikbare publieke middelen zo rechtvaardig mogelijk te verdelen. De voorschriften aan onbekostigde scholen zijn de minimale randvoorwaarden voor kwalitatief, deugdelijk onderwijs. De voorgestelde toets voor b3-scholen is een dergelijke randvoorwaarde om goed onderwijs voor leerplichtige leerlingen te waarborgen vanaf de start van het onderwijs.

Met de voorgestelde wijziging vindt geen verdergaand toezicht plaats op het onbekostigd onderwijs ten opzichte van het bekostigd onderwijs. In het bekostigd onderwijs vindt reeds een toets plaats voorafgaand aan de start van de school. Een bekostigde school dient, om door de minister voor in bekostiging in aanmerking te worden gebracht, een aanvraag in te dienen die vergezeld gaat van onder andere een beschrijving van het voorgenomen beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs (artikelen 74 WPO, 72 WPO BES en 4.5a WVO 2020). De toets in het bekostigd onderwijs is uitvoeriger dan de voorgestelde toets in het particulier onderwijs. Door slechts te toetsen op minimale kwaliteitsvoorwaarden en een terughoudende toets uit te voeren voorafgaand aan de start van de school wordt rekening gehouden met het bijzondere karakter van het onbekostigd onderwijs.

Verhouding tot artikel 23 van de Grondwet

Met de beoogde wijziging wordt aangesloten op de bestaande stichtingssystematiek van de toetsing van de kwaliteit van onderwijs voor de start van het verzorgen van onderwijs op bekostigde scholen. De grondwettelijk geborgde vrijheid van onderwijs noopt de regering terughoudend te zijn bij wetswijzigingen die ingrijpen in de vrijheid van burgers om een school te stichten. Er worden om die reden geen nieuwe kwaliteitseisen toegevoegd. Ook zal de toetsing van de inspectie op eenzelfde manier geschieden als in de huidige procedure bij b3-scholen. Het gaat hier slechts om een procedurele aanscherping die op zichzelf niet in de weg staat aan de vrijheid van stichting. Gelet op het voorgaande acht de regering de voorgestelde wijziging, waarbij initiatiefnemers van een b3-school eerder een melding moeten doen, in overeenstemming met artikel 23 van de Grondwet.

2.2. Hardvochtigheden voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs

2.2.1. Probleembeschrijving

Met de motie van de leden Ploumen en Jetten heeft de Tweede Kamer het kabinet verzocht een uitgebreide inventarisatie te maken van de terreinen waarop hardvochtige wetgeving voorkomt.⁹ Naar aanleiding van deze motie hebben de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Minister voor Primair en Voortgezet onderwijs en de Staatssecretaris van Cultuur en Media een inventarisatie gedaan van hardvochtige regelgeving op het gebied van onderwijs, cultuur en wetenschap. In het funderend onderwijs zijn acht hardvochtigheden gesignaleerd.¹⁰ Ten aanzien van vijf hardvochtigheden die zien op situaties betreffende leerlingen die bijzondere zorgbehoeften hebben zijn reeds acties ondernomen om deze weg te nemen. Een andere hardvochtigheid vereist aanpassing van een algemene maatregel van bestuur. De overige twee hardvochtigheden worden middels dit wetsvoorstel weggenomen.

De eerste hardvochtigheid betreft de regel dat leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) met uitstroomprofiel dagbesteding de school moeten verlaten aan het einde van het schooljaar waarin de leeftijd van 20 jaar is bereikt. De inspectie constateert in de praktijk dat in sommige gevallen leerlingen meer onderwijstijd nodig hebben om naar een beter passende plek in de dagbesteding door te stromen.

In het uitstroomprofiel dagbesteding wordt een onderscheid gemaakt in belevingsgerichte, activiteitengerichte en arbeidsmatige dagbesteding. Een langere verblijfsduur in het vso kan voor een aantal leerlingen betekenen dat zij

⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 35510, nr. 24.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 362000 VIII, nr. 181.

kunnen uitstromen naar een dagbestedingsplek die beter past bij hun mogelijkheden, bijvoorbeeld naar arbeidsmatige dagbesteding in plaats van activiteitgerichte dagbesteding. Een dergelijk geval kan 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. Op dit moment ontbreekt voor deze leerlingen de mogelijkheid om zich langer door te ontwikkelen zodat zij kunnen uitstromen naar een uitstroomprofiel wat beter bij hun past. De regering is van mening dat dit in specifieke situaties kan leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

De tweede hardvochtigheid betreft de mogelijkheid voor nieuwkomers om tot het praktijkonderwijs te worden toegelaten. Om toegelaten te worden tot het praktijkonderwijs dient een leerling eerst een volledig jaar een andere schoolsoort binnen het voortgezet onderwijs te volgen, bijvoorbeeld in een van de leerwegen binnen het vmbo. De achtergrond hiervan is om te voorkomen dat nieuwkomers door taalproblemen of leerproblemen als gevolg van sociaal emotionele problematiek in een onderwijsvorm worden geplaatst die geen recht doet aan hun cognitieve capaciteiten. Omdat deze leerlingen de Nederlandse taal vaak niet of nauwelijks beheersen, kunnen zij doorgaans ook niet op een goede manier deelnemen aan de testen waarop het oordeel over toelaatbaarheid wordt gebaseerd. Na het eerste schooljaar kan indien nodig alsnog een aanvraag voor de toelaatbaarheid tot praktijkonderwijs worden ingediend.

Voor een zeer beperkt aantal leerlingen dat het Nederlands wel voldoende machtig is, kan het echter goed zijn om direct het praktijkonderwijs te kunnen volgen, omdat dit wel aansluit bij hun cognitieve capaciteiten. Als een nieuwkomer een jaar lang niet naar het praktijkonderwijs gaat terwijl hij wel goed Nederlands spreekt, betekent dat immers dat de leerling een jaar onderwijs volgt dat niet wordt verzorgd op het geëigende niveau. Voorbeeld is een leerling afkomstig uit Suriname zonder Nederlands paspoort maar die het Nederlands wel voldoende beheerst en verder voldoet aan de eisen voor toelating tot het praktijkonderwijs. In dergelijke gevallen is er geen aanleiding om de inschrijving van de leerling op het praktijkonderwijs te weigeren, en wordt dit als hardvochtig beschouwd.

2.2.2. Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

Met het voorgenomen wetsvoorstel worden twee wijzigingen voorgesteld van de Wet op de expertisecentra (WEC) en de WVO 2020 om deze twee hardvochtigheden weg te nemen.

In de eerste plaats wordt in artikel 39 van de WEC een hardheidsclausule ingevoegd. De inspectie wordt in staat gesteld om in uitzonderlijke gevallen toe

te staan dat een leerling die de leeftijd van twintig jaar heeft bereikt een jaar langer op de school voor speciaal voortgezet onderwijs kan verblijven. De inspecteur kan hiertoe besluiten indien het voortgezet verblijf op de school wenselijk is ten behoeve van een vergroting van het perspectief van de leerling op arbeidsmarktgerichte dagactiviteiten in een instelling voor dagbesteding. De inspecteur kan voor zijn beslissing een rapport over de leerlingen vereisen. De voorgestelde procedure is gelijk aan de procedure die reeds is vastgelegd in het vijfde lid,¹¹ maar maakt ook een ontheffing mogelijk voor leerlingen waarbij voortzetting wenselijk is met het oog op de vergroting van het perspectief van de leerling op arbeidsmarktgerichte dagactiviteiten en geen voortzetting zal leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Deze hardheidsclausule is aldus bedoeld voor gevallen waarin sprake is van een onredelijk gevolg bij toepassing van de wet, een gevolg dat niet de bedoeling van de wet kan zijn geweest. Anders dan de procedure in het vijfde lid geldt de voorgeschreven beslistermijn in de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast is de *lex silencio positivo* in de voorgestelde procedure niet van toepassing. In tegenstelling tot de procedure voor ontheffing in het vijfde lid wordt namelijk niet verwacht dat de voorgestelde procedure tot een groot aantal aanvragen zal leiden. Het is daarom niet noodzakelijk om de besluitvormingsprocedure te versimpelen door middel van een *lex silencio positivo*.

Ten tweede wordt in artikel 2.30 van de WVO 2020 een uitzondering mogelijk gemaakt voor vreemdelingen die het Nederlands kennelijk voldoende machtig zijn. Deze aanpassing past de procedure in algemene zin niet aan, maar biedt wel ruimte voor inschrijving van leerlingen die niet uit Nederland afkomstig zijn, maar de Nederlandse taal wel voldoende beheersen, waardoor een zorgvuldige beoordeling van hun capaciteiten kan worden gemaakt. Onder 'kennelijk' voldoende machtig wordt verstaan situaties waarin evident is dat een leerling de taal voldoende beheerst. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan leerlingen met Nederlands als moedertaal, die afkomstig zijn uit België of Suriname, of aan leerlingen die weliswaar afkomstig zijn uit het buitenland, maar thuis Nederlands spreken. Het samenwerkingsverband van scholen beslist of een leerling toegelaten kan worden tot het praktijkonderwijs. De beslissing of een leerling de Nederlandse taal kennelijk voldoende machtig is zal dan ook in de eerste plaats worden genomen door het schoolbestuur, waarna deze wordt getoetst door het samenwerkingsverband in het kader van de beslissing over de toelaatbaarheid tot het praktijkonderwijs.

Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk

Dit wetsvoorstel is ook van toepassing in Caribisch Nederland ten aanzien van de meldingsplicht voor b3-scholen. De totstandkoming van b3-scholen wordt op dezelfde manier geregeld en vastgelegd in de WPO BES en de WVO 2020. Vanuit Caribisch Nederland zijn geen reacties ontvangen op het voorstel.

¹¹ Zie ook het Besluit vaststelling beleidsregel inzake het instemmen met afwijking verplichte aantal uren onderwijs (Stcrt. 2018, 42600).

Doenvermogen

De voorgestelde wijzigingen hebben beperkte gevolgen voor het doenvermogen van burgers. De aanpassing van de procedurele voorschriften voor de oprichting van b3-scholen, vergt immers maar beperkt aanvullende of andere acties van initiatiefnemers dan nu al het geval is. Wel moeten zij voortaan eerder aan de inspectie kunnen laten zien dat hun beoogde school aan de regels zal voldoen. Ook is het van belang dat zij alert zijn op het vereiste dat ze zich twaalf weken voor de beoogde startdatum van de school bij de inspectie moeten hebben gemeld, omdat de school anders niet als b3-school kan starten. Gezien initiatiefnemers van scholen in de regel een groot doenvermogen hebben wordt niet verwacht dat deze beperkte wijziging een onredelijke belasting is voor hen.

De voorgestelde wijzigingen worden na inwerkingtreding verwerkt in de onderzoekskaders van de onderwijsinspectie. Deze kaders zijn openbaar en in te zien op de website van de inspectie. Initiatiefnemers kunnen in de onderzoekskaders zien waarop de inspectie toezicht houdt en op welke manier zij dit doet.

Daarnaast leiden de voorgestelde wijzigingen om de hardvochtigheden weg te nemen niet tot extra handelingen voor de burger. Het gaat om zeer uitzonderlijk situaties die in de praktijk een enkele keer zullen voorkomen. Er worden geen procedurele eisen gesteld aan leerlingen om aan te tonen dat zij het Nederlands voldoende machtig zijn. Daarnaast sluit de ontheffing voor het langer deelnemen op een school voor voortgezet speciaal onderwijs aan op de huidige procedure die reeds bestaat voor andere groepen. Het bevoegd gezag dient hierbij een aanvraag in te dienen bij de inspectie voor een ontheffing.

Uitvoering, toezicht en handhaving

In het voorgestelde moment van toezicht voorafgaand aan de start van een b3-school zullen slechts de documenten die worden aangeleverd bij de melding worden getoetst. Het toezicht van de inspectie is gebaseerd zijn op deze documenten. Indien er aanleiding is om in gesprek te gaan met een initiatiefnemer van een b3-school zal de inspectie dit gesprek voeren voor de beoogde datum van aanvang van de b3-school.

In verband met de uitvoerbaarheid is gekozen is voor een termijn van twaalf weken voorafgaand aan de start van de b3-school. Deze twaalfwekentermijn stelt de inspectie in staat om ook in drukke periodes en periodes waarin minder capaciteit beschikbaar is, onderzoek te doen.

Uitvoeringstoets

Het wetsvoorstel is uitvoerbaar voor DUO en de inspectie. DUO wijst in de uitvoeringstoets op twee gevolgen van het huidige wetsvoorstel voor de uitvoeringspraktijk. In de eerste plaats zullen scholen voor de leerlingen die onder de hardheidsclausule vallen zowel de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers ontvangen als de aanvullende bekostiging voor het pro, tenzij de betreffende ministeriële regelingen worden aangepast. De aanvullende bekostiging voor nieuwkomers is echter hoofdzakelijk bedoeld om nieuwkomers in staat te stellen de Nederlandse taal te leren. Dit geldt niet voor de leerlingen die de Nederlandse taal kennelijk voldoende machtig zijn. De minister onderkent deze ongewenste uitwerking van het wetsvoorstel en zal de betreffende ministeriële regeling(en) aanpassen.

In de tweede plaats zal DUO niet meer vooraf kunnen toetsen of een nieuwkomer onterecht op het praktijkonderwijs wordt ingeschreven. Zij zullen in plaats daarvan signalerend toezicht houden op de toepassing van de hardheidsclausule. Indien DUO aanwijzingen heeft dat een school oneigenlijk gebruik maakt van de hardheidsclausule kan DUO de inspectie daarop wijzen. Het is daarbij niet noodzakelijk om de persoonsgegevens van de betreffende leerlingen te delen. De inspectie kan vervolgens handhavend toezicht houden op de toepassing van de hardheidsclausule op de school.

Financiële gevolgen

6.1. Gevolgen voor de rijksbegroting

Als gevolg van dit wetsvoorstel zullen er mogelijk meer leerlingen naar het praktijkonderwijs gaan. De financiële gevolgen zijn verwaarloosbaar en lopen mee in de referentieraming omdat de bedragen per leerling voor het praktijkonderwijs iets lager zijn dan die van de nieuwkomersbekostiging waar deze leerlingen anders recht op zouden hebben. Daarnaast zullen er op jaarbasis naar verwachting drie tot vier leerlingen een jaar langer onderwijs ontvangen in het voortgezet speciaal onderwijs. Eventuele meerkosten hiervan worden opgevangen binnen de bestaande budgetten voor het voortgezet speciaal onderwijs.

6.2. Gevolgen voor de regeldruk

Dit wetsvoorstel heeft beperkte gevolgen voor de regeldruk. De nieuwe startprocedure van b3-scholen vergt geen aanvullende administratieve handelingen ten opzichte van de huidige procedure. Wel dienen stukken die in dit

kader worden aangeleverd eerder te worden opgesteld dan momenteel vereist is, en is explicieter benoemd welke stukken van belang zijn voor de beoordeling of al dan niet aan de eisen kan worden voldaan. De aanpassingen raken de groep van rond de tien tot twintig initiatiefnemers die jaarlijks een b3-school starten.

De overige aanpassingen in dit wetsvoorstel leiden evenmin tot een toename van de regeldruk. Aan de beoordeling van de beheersing van de Nederlandse taal door nieuwkomers die worden ingeschreven op het praktijkonderwijs in het eerste jaar dat zij in Nederland verblijven, zijn geen aanvullende procedurele eisen verbonden. Daarnaast sluit de procedure voor het verlenen van een ontheffing voor het langer deelnemen aan het voortgezet speciaal onderwijs aan bij de huidige ontheffingssystematiek, de doelgroep wordt middels dit voorstel slechts beperkt uitgebreid. Het zal in beide gevallen gaan om een zeer klein aantal leerlingen per schooljaar.

Advies en consultatie

7.1. Adviescollege toetsing regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het geen omvangrijke gevolgen voor de regeldruk heeft.

7.2. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is van 12 april 2023 tot 9 mei 2023 voorgelegd voor de openbare internetconsultatie. Dit heeft niet geleid tot reacties op het wetsvoorstel.

Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet in een regeling voor overgangsrecht om initiatiefnemers van b3-scholen die in de twaalf weken na 1 augustus beogen te starten met het onderwijs. Initiatiefnemers die in die twaalf weken beogen te beginnen, kunnen immers niet voldoen aan de verplichting om een melding te doen twaalf weken voorafgaand aan de start van het onderwijs. Om die reden blijft de regeling die geldt voordat dit wetsvoorstel in werking treedt van toepassing op initiatiefnemers die beogen tot 12 weken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel te beginnen met een b3-school. De initiatiefnemers die beogen te beginnen in de periode tot 12 weken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel dienen uiterlijk vier weken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel daarvan een

melding te doen aan de inspectie. In tegenstelling tot de melding die voorgesteld wordt in de sectorwetten hoeven bij deze melding geen documenten overlegd te worden.

Voor initiatieven waarvan de beoogde startdatum van het onderwijs 12 weken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel ligt, geldt de meldingsplicht wel onverkort.

Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel is 1 augustus 2024.

B. Artikelsgewijs

Artikel I [Wijziging van artikel 11b WOT]

De voorgestelde wijzigingen van artikel 5 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 7 van de Wet primair onderwijs BES en artikel 3.27 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 (zie artikel II, artikel II, en artikel IV, onderdeel B) verplichten tot het doen van een melding bij de minister, ten minste twaalf weken voorafgaand aan het moment waarop men voornemens is te starten met het verzorgen van het onderwijs aan een b3-school, onder overlegging van beleid, waarin is opgenomen hoe aan de van toepassing zijnde wettelijke eisen zal worden voldaan.

Indien uit dat beleid en/of een naar aanleiding daarvan te voeren overleg aantoonbaar volgt dat niet aan deze voorschriften zal worden voldaan, is de inspectie bevoegd te besluiten dat de onderwijsvoorziening geen school is waar leerplichtig onderwijs kan worden gegeven (dus geen school is in de zin van artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van de Leerplichtwet 1969 dan wel de Leerplichtwet BES), zo wordt in het nieuwe zevende lid van artikel 11b geregeld. Zoals ook aangegeven in paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting, geven de woorden “aantoonbaar volgt” aan dat het gaat om een terughoudende toets.

Om de inspectie de gelegenheid te geven deze toets op het voorgenomen beleid te laten uitvoeren, wordt in het voorgestelde nieuwe vijfde lid van artikel 1a1 van de Leerplichtwet 1969 (artikel X) bepaald dat de leerplicht aan de school pas kan worden vervuld na het verstrijken van twaalf weken na deze kennisgeving.

Er is dus geen positief besluit nodig naar aanleiding van de melding, om het leerplichtig onderwijs een aanvang te kunnen laten nemen. Het gaat immers nadrukkelijk niet om een aanvraagprocedure. Alleen in de gevallen waarin de inspectie naar aanleiding van de melding expliciet besluit dat de onderwijsvoorziening niet de status van school in de zin van artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van de Leerplichtwet 1969 heeft, geldt dat daar geen leerplichtig onderwijs kan worden gegeven. Indien de inspectie niet reageert op de kennisgeving, mag daaruit overigens niet worden afgeleid dat de inspectie het voorgenomen beleid goedkeurt, maar kan wel met het geven van leerplichtig onderwijs begonnen worden. Het toezicht op het onderwijs na het verstrijken van de twaalf weken vindt dan evenwel haar grondslag in de voorschriften die daaromtrent nu reeds in de Leerplichtwet 1969 en de Wet op het onderwijstoezicht zijn opgenomen.

Dit onderwijs blijft uiteraard onderworpen aan het toezicht zoals dat thans reeds is geregeld, in onder meer artikel 1a1, tweede lid, van de Leerplichtwet 1969 en artikel 11b, zevende lid, van de Wet op het onderwijstoezicht (voorliggend wijzigingsvoorstel vernummert dit zevende lid tot het achtste lid). Op basis daarvan zal de inspectie zo spoedig mogelijk na aanvang van het onderwijs onderzoeken of de onderwijsvoorziening de status van school krijgt en dus of er leerplichtig onderwijs kan worden gegeven. Na toekenning van die status, blijft de school onderworpen aan het toezicht. De minister kan, op basis van artikel 1a1, derde lid, van de Leerplichtwet 1969 jo. artikel 14 van de Wet op het onderwijstoezicht, besluiten dat de school niet voldoet aan de daarvoor geldende criteria, waardoor deze de status van school verliest.

Het huidige zevende lid wordt vernummerd tot achtste lid, nu de procedure die in het nieuwe zevende lid wordt geregeld, chronologisch voorafgaat aan de in het nieuwe achtste lid geregelde procedure. In het nieuwe achtste lid wordt daarnaast een verbetering voorgesteld. Dit artikel lid verwijst thans nog ten onrechte naar artikel 5 van de Wet primair onderwijs BES in plaats van naar artikel 7 (derde lid) van die wet.

Artikel II, artikel III en artikel IV, onderdeel B [Wijziging artikel 5 WPO, artikel 7 WPO BES en artikel 3.27 WVO 2020]

Door deze wijziging moet degene die een niet-bekostigde bijzondere school opricht, twaalf weken voorafgaand aan de beoogde start van het onderwijs, daarvan melding doen bij de minister. Daarbij dient hij onder andere voorgenomen beleid overleggen, waarin is opgenomen hoe men aan de van toepassing zijnde wettelijke voorschriften ten aanzien van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, het burgerschapsonderwijs en het veiligheidsbeleid denkt te gaan voldoen. Na het verstrijken van de twaalfwekentermijn kan de leerplicht op de betreffende school worden vervuld,

tenzij de inspectie, naar aanleiding van de melding, binnen deze twaalf weken tot het oordeel en besluit komt dat uit de melding of een naar aanleiding daarvan gevoerd overleg aantoonbaar volgt dat niet aan de wettelijke voorschriften zal kunnen worden voldaan.

De huidige verplichting om vier weken na de aanvang van het onderwijs op de school een melding te doen aan de minister blijft bestaan. Het kan namelijk voorkomen dat een school enkele weken of maanden later begint dan beoogd, begint. Het is daarom van belang dat de inspectie op de hoogte wordt gesteld van het moment waarop het onderwijs op de school is aangevangen.

In Caribisch Nederland is de bepaling over de meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling niet van toepassing. Het is diensgevolge niet verplicht een voorgenomen beleid ten aanzien van deze meldcode te overleggen aan de minister.

Zie nader paragraaf 2.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Voorgesteld wordt overigens ook van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 5 van de Wet op het primair onderwijs in redactioneel opzicht te verbeteren. De voorgestelde nieuwe tekst is gebaseerd op de duidelijkere tekst van artikel 3.27 van de Wet voortgezet onderwijs 2020. De wijziging van deze bepaling heeft ook gevolgen voor de verwijzingen in andere bepalingen, zoals in artikel 11b, achtste lid (nieuw), van de Wet op het onderwijstoezicht (zie artikel IV, onderdeel A).

Artikel IV, onderdeel A [Wijziging van artikel 2.30 WVO 2020]

Op grond van artikel 2.43, derde lid, WVO 2020 is de voorgenomen wijziging van overeenkomstige toepassing op de aanvraag voor leerwegondersteunend onderwijs. Dit betekent dat het bevoegd gezag voor een leerling die de taal kennelijk voldoende machtig is in het eerste jaar bij het samenwerkingsverband een aanvraag kan doen voor leerwegondersteunend onderwijs.

Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel V en artikel VI [Wijziging van artikel 1a1 Leerplichtwet 1969 en artikel 3 Leerplichtwet BES]

Initiatiefnemers die voornemens zijn onderwijs te geven aan een b3-school, moeten twaalf weken voorafgaand aan het moment waarop men onderwijs wil gaan verzorgen daarvan een melding doen. Gedurende deze twaalfwekentermijn beoordeelt de inspectie of zal worden voldaan aan de wettelijke voorschriften en, indien nodig, te besluiten dat geen sprake is van een school waar leerplichtig onderwijs kan worden gegeven (zie paragraaf 2.2 van het algemeen deel van de toelichting, alsook de artikelsgewijze toelichting bij artikel IV, onderdeel A, artikel V, onderdeel D, artikel VI, onderdeel D en artikel IX, onderdeel E).

Gedurende deze twaalfwekentermijn kan de leerplicht niet op deze school worden vervuld, zo wordt met onderhavige wijziging bewerkstelligd. Zodoende heeft de inspectie de gelegenheid om de toets op het voorgenomen beleid uit te voeren, voordat het onderwijs aan leerplichtige leerlingen van start gaat en kan deze toets daadwerkelijk als “toegangspoort” fungeren, waarmee kan worden voorkomen dat deze leerlingen onderwijs ontvangen op scholen die niet voldoen aan de minimale kwaliteitseisen.

Artikel VII [Wijziging van artikel 39a WEC]

De bevoegdheid van de inspecteur van het onderwijs om een ontheffing te verlenen van

verplichte de leeftijdsgrens in het voortgezet speciaal onderwijs is in een nieuw artikel geregeld. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd in de bevoegdheid van de

inspecteur om een ontheffing te verlenen voor een leerling ter voltooiing van de opleiding of van een op verhoging van de arbeidsgeschiktheid gerichte behandeling.

Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Robbert Dijkgraaf