



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet omtrent de startprocedure van b3-scholen en hardvochtigheden pro en vso

Nader Rapport

Den Haag, 12 mei 2025

Nr. WJZ/ 42573334 (13361)

DIRECTIE WETGEVING EN JURIDISCHE ZAKEN

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet omtrent de startprocedure van b3-scholen en hardvochtigheden pro en vso

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 juli 2023, nummer 2023001755, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 27 september 2023, W05.23.00213/l, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2023, no.2023001755, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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 en hardvochtigheden vso en pro), met memorie van toelichting. Dit wetsvoorstel introduceert inspectietoezicht voorafgaand aan de aanvang van het onderwijs op een niet bekostigde school (in de categorie b-3). Daarnaast neemt het enkele hardvochtigheden in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs weg. De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de invoering van voorafgaand toezicht op niet bekostigde scholen (b3-scholen), aangezien daarmee de vrijheid van schoolstichting wordt beperkt. In dit verband ontbreekt een dragende motivering over de noodzaak, de proportionaliteit en de uitvoerbaarheid. Ook merkt de Afdeling op dat de toetsingscriteria te ruim zijn. Daarnaast wijst zij erop dat tussen de twee verschillende onderdelen van het wetsvoorstel samenhang ontbreekt en adviseert zij deze in afzonderlijke wetsvoorstellen in procedure te brengen. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud van het voorstel

Dit wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste breidt dit wetsvoorstel het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) uit op een specifieke categorie van niet bekostigde scholen (de zogenoemde b3-scholen¹), naar de fase voorafgaande aan de start van het onderwijs op deze scholen. Op dit moment dienen deze scholen vier weken na de oprichting de minister daarvan in kennis te stellen.² Het wetsvoorstel introduceert de plicht de voorgenomen oprichting van een b3-school ten minste twaalf weken voorafgaand aan de beoogde aanvang van het onderwijs te melden, waarbij (onder meer) documenten met betrekking het voorgenomen beleid inzake de burgerschapsopdracht, veiligheid en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling moeten worden overgelegd. Op basis hiervan is het mogelijk dat de inspectie tot het oordeel komt dat geen sprake is van een school in de zin van de Leerplichtwet 1969. Daarnaast neemt dit wetsvoorstel enkele hardvochtigheden weg in de wetgeving ten aanzien van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro). Deze zijn naar voren gekomen in het onderzoek naar hardvochtigheden in de wetgeving, verricht naar aanleiding van de parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslagen.³

¹ Niet bekostigde scholen in de categorie van artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van de Leerplichtwet 1969, die moeten voldoen aan artikel 1a1 van de Leerplichtwet.

² Deze huidige procedure voor het primair onderwijs is wettelijk gecodificeerd middels het amendement van het lid Jasper van Dijk, zie Kamerstukken II 2006/07, 30 652, nr. 11.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 24.

2. Startprocedure b3-scholen

Bij de voorgestelde startprocedure voor b3-scholen dienen initiatiefnemers van een dergelijke school ten minste twaalf weken voor de beoogde aanvang van het onderwijs melding te doen aan de minister en bepaalde documenten over te leggen, onder meer met betrekking tot de burgerschapsopdracht. De inspectie kan op basis van deze melding overleg voeren met de initiatiefnemers en binnen de twaalf weken oordelen dat geen sprake is van een school⁴ indien aantoonbaar niet zal worden voldaan aan één of meer wettelijke eisen als genoemd in artikel 1a1, eerste lid, aanhef en onder a of b van de Leerplichtwet 1969. De consequentie van een dergelijk oordeel is, dat ouders niet aan de Leerplichtwet voldoen als ze hun kinderen naar een dergelijke 'school' sturen en zij dan derhalve strafbaar zijn. In feite komt de kwalificatie dat geen sprake is van een school in de zin van de Leerplichtwet neer op een verbod.

a. De vrijheid van schoolstichting

Ingevolge artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, is het geven van onderwijs vrij, behoudens het toezicht van de overheid en eisen van bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijsgevers. Deze bepaling waarborgt (onder meer) de vrijheid van schoolstichting, op grond waarvan eenieder de vrijheid heeft eigen (bijzondere) scholen op te richten.⁵ Volgens de regering is de voorgestelde startprocedure voor b3-scholen in overeenstemming met de vrijheid van schoolstichting. Het gaat volgens de toelichting slechts om een procedurele aanscherping, door een eerste beoordeling van de naleving van de in artikel 1a1, eerste lid, van de Leerplichtwet gestelde eisen⁶ te vervroegen naar de fase voorafgaand aan de start van het geven van onderwijs. Daarmee wordt aangesloten bij de bestaande stichtingssystematiek van het bekostigd onderwijs, die al een dergelijke vooraf-toetsing kent.⁷

De Afdeling merkt op de stellingname in de toelichting dat het hierin slechts gaat om een procedurele aanscherping onvoldoende is gemotiveerd. Onder de huidige wetgeving krijgen initiatiefnemers van een b3-school immers niet voorafgaand aan de start van het onderwijs te maken met toezicht. Thans is het dan ook nog niet mogelijk om vóór de aanvang van het onderwijs te oordelen dat nieuwe initiatieven geen school zijn in de zin van de Leerplichtwet 1969. De voorgestelde startprocedure, waarin dat wel mogelijk is, vormt – ook volgens de toelichting – een drempel voor initiatiefnemers van een b3-school. De toelichting kwalificeert de voorgestelde startprocedure als een instrument dat 'daadwerkelijk als toegangspoort kan fungeren, waarmee kan worden voorkomen dat de leerlingen onderwijs ontvangen op scholen die niet voldoen aan de minimale kwaliteitseisen'.⁸ Deze procedure vormt derhalve een beperking van de vrijheid van schoolstichting. De stelling van de regering dat geen sprake is van een aanvullende drempel, omdat de vooraf-toets 'in het overgrote merendeel van de gevallen' niet tot een negatief besluit zal leiden doet daar niet aan af.⁹

De Afdeling onderschrijft de legitimiteit van het primair beoogde doel, te waarborgen dat leerlingen vanaf de start van een b3-school op die school geen antirechtsstatelijk of antidemocratisch onderwijs ontvangen.¹⁰ Een beperking van de vrijheid van schoolstichting in de vorm van voorafgaand toezicht zou op die grond toelaatbaar kunnen zijn. Dan moeten de noodzaak en proportionaliteit, alsmede de uitvoerbaarheid, en daarmee de relevantie en objectiviteit van het voorgestelde middel en de daarbij gehanteerde eisen dragend worden gemotiveerd.¹¹ Daarnaast geldt als uitgangspunt dat de reikwijdte van het overheidsgezag ten opzichte van b3-scholen beperkter dient te zijn, juist omdat dit onderwijs

⁴ In de zin van artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van de Leerplichtwet 1969.

⁵ P. Zootjens, *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.

⁶ Wat onder meer inhoudt dat niet aantoonbaar blijkt dat niet zal worden voldaan aan de kerndoelen en de burgerschapsopdrachten.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. 'Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze'. Zie ook artikel 74–75 van de Wet op het primair onderwijs; artikel 4.5–4.5a van de Wet Voortgezet Onderwijs 2020. Zie verder de Beleidsregel advieskader nieuwe scholen 2023.

⁸ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs 'Artikel V en artikel VI'.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. 'Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze'.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. 'Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze'.

¹¹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 27 februari 2017 over de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen, (W05.16.0307, punt 9), Kamerstukken II 2018/19, 35 050, nr. 4.

niet bekostigd wordt en daarmee op grotere afstand staat van de overheid.¹²

De Afdeling adviseert de passages in de toelichting die zien op de vrijheid van schoolstichting aan te passen. Mede in het licht van het voorgaande maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

b. Noodzaak en proportionaliteit

Primair beoogt de regering te voorkomen dat kinderen op school worden blootgesteld aan tendensen die haaks staan op de Nederlandse rechtsstaat, zoals onverdraagzaamheid en isolationisme.¹³ De Afdeling onderschrijft dit doel, met het oog op het belang van het kind en het belang van de handhaving van de democratische rechtsstaat. Volgens de toelichting is daarvoor de voorgestelde startprocedure noodzakelijk, omdat op dit moment niet al vanaf de start van een b3-school kan worden gewaarborgd dat leerlingen goed onderwijs ontvangen. Dit zou in het bijzonder gaan om de eisen van veiligheid en burgerschap, bijvoorbeeld als sprake zou zijn van anti-rechtsstatelijke opvattingen. In dit verband stelt de regering dat het de afgelopen jaren 'wel eens' is voorgekomen dat de inspectie heeft geoordeeld dat geen sprake is van een school, omdat niet was voldaan aan de wettelijke kwaliteits-eisen. Daarbij ging het echter niet om antidemocratisch en antirechtsstatelijk onderwijs.¹⁴

De Afdeling merkt op dat de noodzaak en proportionaliteit onvoldoende zijn gemotiveerd. De minister heeft tijdens de kamerbehandeling van het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium aangegeven dat er geen problemen zijn gebleken met het toezicht op particuliere scholen (waaronder b-3 scholen). In het debat is uiteindelijk toegezegd hier onderzoek naar te doen.¹⁵ In de toelichting wordt niet naar dergelijk onderzoek verwezen, en er zijn geen gegevens over (de omvang en ernst van) de problemen, die gerezen zouden zijn, of mogelijk zullen rijzen bij nieuwe b3-scholen die voornemens zouden zijn om antidemocratisch en antirechtsstatelijk gedachtegoed te onderwijzen.¹⁶ Er is derhalve onvoldoende aannemelijk gemaakt dat er grond is voor het introduceren van de voorgestelde startprocedure.

De Afdeling adviseert alsnog de noodzaak en proportionaliteit van de startprocedure dragend te motiveren.

De Afdeling onderschrijft de legitimiteit van het primair beoogde doel, namelijk te waarborgen dat leerlingen vanaf de start van een b3-school op die school geen onderwijs ontvangen dat haaks staat op de democratische rechtsstaat. Een beperking van de vrijheid van schoolstichting in de vorm van voorafgaand toezicht zou op die grond toelaatbaar kunnen zijn. Dan moeten de noodzaak en proportionaliteit, alsmede de uitvoerbaarheid, en daarmee de relevantie en objectiviteit van het voorgestelde middel en de daarbij gehanteerde eisen dragend worden gemotiveerd. Daarbij adviseert de Afdeling alsnog de noodzaak en proportionaliteit van de startprocedure dragend te motiveren.

Hoewel het kunnen voorkomen van antirechtsstatelijk of antidemocratisch onderwijs een belangrijke doelstelling is, is het doel van het wetsvoorstel breder dan dat. Het wetsvoorstel beoogt de minimale basiskwaliteit van het onderwijs voor elk kind te garanderen, waar het gaat om enkele fundamentele normen, namelijk de wettelijke eisen op het gebied van burgerschap en de veiligheid van leerlingen. Deze wettelijke eisen omvatten meer dan enkel het tegengaan van antidemocratisch of antirechtsstatelijk onderwijs. Zo dient de visie van de school op burgerschap op doelgerichte en samenhangende wijze te zijn vormgegeven, en moet de school ook een (sociaal) veilige omgeving voor het kind bieden.

Om deze doelstelling te bereiken, wijzigt dit wetsvoorstel het toezicht op b3-scholen, waardoor zij voortaan voor de start van het onderwijs een melding moeten doen bij de inspectie. Die melding gaat vergezeld van een beschrijving van het voorgenomen beleid ten aanzien van de voorschriften op het

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2, 'Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze'; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 februari 2011 over de wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het toevoegen van niet-bekostigd onderwijs aan de systematiek van het persoonsgebonden nummer en het basisregister onderwijs, (W05.10.0576, punt 1a), Kamerstukken II 2010/11, 32 713, nr. 4. Zie ook het advies van de Raad van State van 2 maart 2006 over de wet houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van die wet, (W05.05.0500, punt 3b), Kamerstukken II 2005/06, 30 652, nr. 4.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. 'Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze'.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.1. 'Probleemomschrijving'. Hierbij wordt verwezen naar één voorbeeld, waarin werd geoordeeld dat een b3-school niet voldeed aan de Leerplichtwet 1969 vanwege het uitsluitend digitale onderwijs: Rb. Zeeland-West Brabant 21 oktober 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:5316.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 6, p. 3–5; Handelingen II 16 juni 2022, 93, nr. 11, p. 2–3, 54; Handelingen II 29 juni 2022, 98, nr. 11, p. 1, 14.

¹⁶ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 27 februari 2017 over de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen, (W05.16.0307, punt 9), Kamerstukken II 2018/19, 35 050, nr. 4.



gebied van veiligheid en burgerschap: 1) de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, 2) het veiligheidsbeleid en 3) de burgerschapsopdracht. De inspectie kijkt voorafgaand aan de start van een b3-school naar deze ingediende documenten om te beoordelen of aan de eisen van veiligheid en burgerschap zal worden voldaan.

De Afdeling merkt in haar advies terecht op dat het wetsvoorstel meer behelst dan enkel een procedurele aanscherping. Het wetsvoorstel wijzigt immers het moment waarop b3-scholen zich bij de inspectie moeten melden. B3-scholen worden verplicht zich voor de start van het onderwijs te melden. Daarbij dienen zij het voorgenomen beleid te verstrekken over de wijze waarop aan de eisen van de burgerschapsopdracht en het veiligheidsbeleid zal worden voldaan. In de huidige situatie melden b3-scholen zich vier weken ná de start van het onderwijs. De inhoud van de melding en de wettelijke vereisten waar b3-scholen aan moeten voldoen blijven met onderhavig wetsvoorstel evenwel hetzelfde. Er worden dus geen extra eisen toegevoegd. Indien de inspectie oordeelt dat de b3-school aantoonbaar niet zal kunnen voldoen aan de reeds bestaande wettelijke eisen ten aanzien van de burgerschapsopdracht en de veiligheid kan een b3-school niet starten met het geven van onderwijs. Het voorafgaande toezicht in de vorm van een melding over de plannen van het voorgenomen onderwijs betreft aldus een beperking van de vrijheid van stichting.

Een beperking van de vrijheid van stichting is, zoals de Afdeling terecht aangeeft in haar advies, mogelijk. De vrijheid van stichting is immers geen absoluut recht.¹⁷ De wetgever heeft de bevoegdheid om normen te stellen die het recht op kwalitatief goed onderwijs borgen.¹⁸ Ook als het toezicht op die eisen plaatsvindt voordat de school is gestart met het verzorgen van onderwijs.¹⁹ De maatregel moet wel proportioneel en noodzakelijk zijn om een beperking te kunnen rechtvaardigen. De regering is van oordeel dat de voorgestelde aanpassing proportioneel en noodzakelijk is. Ter toelichting merkt zij dienaangaande het volgende op.

In het debat van 29 juni 2022 over de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs heeft de minister toegezegd aan Kamerlid Westerveld (GL/PvdA) dat zal worden onderzocht óf en, zo ja, op welke manier de poortwachtersfunctie bij de niet-bekostigde scholen versterkt zou kunnen worden. Dit onderzoek heeft intern plaatsgevonden en heeft geleid tot de conclusie dat onderhavig wetsvoorstel een nuttige toevoeging is op het bestaande systeem van toezicht. Ten aanzien van de onderbouwing van deze conclusie zij nog het volgende opgemerkt.

Het met onderhavig wetsvoorstel te introduceren voorafgaande toezicht is slechts in zeer beperkte mate belastend voor (nieuwe) scholen. Er worden immers geen nieuwe kwaliteitseisen voorgesteld. De beperking ziet op eisen waar b3-scholen momenteel ook aan moeten voldoen. Daarnaast zal de inspectie slechts terughoudend toetsen op een beperkt aantal eisen. Het gaat dus om een kleine beperking van de vrijheid van stichting. Deze beperking is gerechtvaardigd in het licht van de hieronder beschreven noodzaak.

Het voorafgaande toezicht is noodzakelijk gelet op de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om het recht op onderwijs te garanderen dat voldoet aan de minimale eisen van de burgerschapsopdracht en veiligheid, ook alvorens het onderwijs start. Momenteel is er geen enkele voorafgaande toets voor b3-scholen. Dat brengt het risico met zich dat scholen onderwijs verzorgen dat niet voldoet aan de minimale eisen die zien op de veiligheid van leerlingen en het burgerschapsonderwijs. Het recht van leerlingen op deugdelijk onderwijs, waar de minimale ondergrens van veilig en rechtsstatelijk onderwijs geldt, kan hiermee niet volledig gegarandeerd worden.

In het huidige systeem kan de inspectie daar pas wat aan doen nadat het onderwijs al van start is gegaan. Dat kan betekenen dat kinderen ondermaats onderwijs kunnen krijgen en wellicht nog langer indien een school een procedure start tegen het besluit van de inspectie om de status van 'school' in de zin van de Leerplichtwet daaraan te ontnemen. Indien de school het besluit van de inspectie aanvecht, betekent dat in de regel dat de school open blijft totdat de procedure is afgerond.²⁰ Als het besluit van de inspectie terecht genomen blijkt, dienen de leerlingen vervolgens uiteindelijk alsnog over te stappen naar een andere school. Dit is een ingrijpende gebeurtenis, die beter voorkomen dan genezen kan worden.

Daarbij zij nog gewezen op het feit dat er steeds vaker b3-scholen worden gesticht. De start van specifieke scholen leidde de afgelopen jaren in sommige gevallen al tot maatschappelijke onrust. Te

¹⁷ S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting* (diss. EUR), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017, p. 75.

¹⁸ S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting* (diss. EUR), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017, p. 77.

¹⁹ Idem.

²⁰ 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.

denken valt bijvoorbeeld aan de discussie in de media en in de Tweede Kamer rond de start van de Renaissance-school. Ook ontstond er onrust toen een oud-bestuurder van het Haga lyceum in Amsterdam zijn voornemen naar buiten bracht om een particuliere school te starten.²¹ De inspectie oordeelde dat op de Renaissanceschool aan de eisen wordt voldaan. De oud-bestuurder van het Haga Lyceum heeft zijn aanvraag ingetrokken.

Daarnaast zijn er in de afgelopen jaren aanvragen geweest in het bekostigd onderwijs die zijn afgewezen omdat niet werd voldaan aan de burgerschapsverplichtingen. In 2021–2022 zijn er twee initiatieven in het primair onderwijs en tien initiatieven in het voortgezet onderwijs afgewezen door de inspectie (mede) op basis van het niet voldoen aan de deugdelijkheidseis burgerschapsonderwijs. In 2022–2023 waren dit er respectievelijk vijf en één. Over de derde ronde stichtingsaanvragen (2023–2024) zijn ten tijde van het schrijven van dit Nader Rapport nog geen cijfers bekend. Ook in het informeel onderwijs wordt gewerkt aan wetgeving om toezicht te regelen, zodat kinderen niet worden blootgesteld aan uitingen die anti-rechtsstatelijk zijn. Dit vergroot de noodzaak om een minimale vorm van voorafgaand toezicht te regelen, teneinde initiatieven te kunnen tegengaan waarvan op voorhand al onderbouwd kan worden dat deze niet zullen voldoen aan de minimale eisen ten aanzien van veiligheid en burgerschap.

De onderbouwing van de nut en noodzaak van de startprocedure is nader gemotiveerd in paragraaf 2.1. van de memorie van toelichting.

c. Uitvoerbaarheid

Daarnaast is het van belang dat de voorgestelde startprocedure naar verwachting uitvoerbaar is. Voorkomen moet worden dat er louter een papieren toets plaatsvindt. De inspectie heeft er in haar uitvoeringstoets evenwel op gewezen dat met de voorgestelde startprocedure slechts sprake is van een beperkte, papieren 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 van de Leerplichtwet 1969. De Afdeling merkt op dat voor de gestelde eisen geldt dat deze pas in en aan de hand van de (school)praktijk adequaat kunnen worden getoetst. Dat geldt in het bijzonder voor de burgerschapsopdracht voor zover het gaat om de schoolcultuur en het actief oefenen met en handelen naar de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.²² Zij wijst er op, dat dit laatstgenoemde aspect van de burgerschapsopdracht bij aanvragen voor bekostigde scholen niet beoordeeld wordt.²³

In het kader van de uitvoerbaarheid merkt de Afdeling voorts op dat niet duidelijk is hoe de inspectie in de vooraf-toets invulling moet geven aan begrippen als ‘aantoonbaar niet voldaan aan een of meer wettelijke voorschriften’ waar het gaat om de daadwerkelijke kwaliteit van het onderwijs. De Afdeling merkt op dat een verduidelijking van deze begrippen noodzakelijk is met het oog op de uitvoerbaarheid ervan voor de inspectie.

De Afdeling adviseert de uitvoerbaarheid van de startprocedure aannemelijk te maken en artikel 8, lid 3a, van de WPO als toetsingsmaatstaf in de startprocedure te schrappen.

De Afdeling merkt op dat het onderwijs pas in de praktijk – en dus wanneer het onderwijs van start is gegaan – adequaat getoetst kan worden aan de wettelijke eisen van de Leerplichtwet 1969. Dit neemt niet weg dat het aanleveren van beleidsplannen over het onderwijs dat een b3-school voornemens is te geven, de inspectie al enig inzicht verschaft in hoe dat onderwijs eruit zal komen te zien. De voorafgaande melding is een laagdrempelige manier om voor de start van het onderwijs zowel initiatiefnemers te laten nadenken over kwaliteitselementen van het onderwijs én de inspectie een eerste indruk te verschaffen op basis van de stukken en een eventueel gesprek dat gevoerd kan worden over deze plannen.²⁴

Bij bekostigde scholen in oprichting wordt eveneens al voordat ze van start gaan door de inspectie getoetst op de burgerschapsopdracht en veiligheid.²⁵ In de aanvraag moet een beschrijving staan van de wijze waarop het burgerschapsonderwijs vormgegeven zal worden, zodanig dat inzichtelijk wordt

²¹ 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.

²² Artikel 8, lid 3a, van de Wet op het primair onderwijs (WPO).

²³ Artikel 74, tweede lid, onder b, subonderdeel 1, van de WPO.

²⁴ Vgl. ook ABRvS, 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5034, waaruit blijkt dat de Inspectie, indien de bekostigingsaanvraag niet voldoet aan de burgerschapseisen, gehouden is om in gesprek te gaan met de desbetreffende aanvrager en duidelijk te maken wat er van de aanvrager wordt verwacht. Indien dat nodig is kan het gesprek tevens dienen om de aanvrager de gelegenheid te geven het burgerschapsplan te verbeteren.

²⁵ Zie hierover ook het Advieskader nieuwe scholen voor een kwaliteitstoets op aanvragen van nieuwe scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs, versie 2023.



hoe wordt voldaan aan de wettelijke eis dat dit onderwijs doelgericht en samenhangend vorm krijgt. Voor b3-scholen geldt dezelfde wettelijke opdracht op het gebied van burgerschap als voor bekostigde scholen.

Het voorafgaande toezicht kan dus gezien worden als een aanvullend en helpend instrument teneinde te garanderen dat het onderwijs voldoet aan de minimale kwaliteitseisen, en is daarmee uitvoerbaar en geschikt. Paragraaf 5 van de Memorie van Toelichting is op dit punt aangevuld.

De Afdeling merkt daarnaast op dat een verduidelijking van de begrippen 'aantoonbaar niet voldaan aan een of meer wettelijke voorschriften' noodzakelijk is met het oog op de uitvoerbaarheid van de inspectie. De toetsingsmaatstaf 'aantoonbaar' is gekozen om een terughoudende toets te verzekeren. Het moet uit de aangeleverde stukken en/of een eventueel gesprek aannemelijk zijn dat een school niet zal kunnen voldoen aan de eisen van veiligheid en burgerschap. Het is aan de inspectie om hier een oordeel over te vellen. Deze beoordeling kan immers alleen plaatsvinden op basis van de betreffende omstandigheden van het geval. Daarbij dient overigens te worden opgemerkt dat enige beoordelingsruimte bij de toepassing van bewijsmaatstaven niet kan worden vermeden. De inspectie heeft dan ook aangegeven dat deze toetsingsmaatstaf voor haar uitvoerbaar is.

De Afdeling adviseert bijkomend om art. 8, lid 3a, van de WPO als toetsingsmaatstaf te schrappen. Het hanteren van artikel 8, lid 3a, van de WPO als toetsingsmaatstaf houdt in dat b3-scholen in hun melding moeten aangeven hoe zij een schoolcultuur zullen vormgeven in overeenstemming met de burgerschapsopdracht. Hoewel het enkel de bedoeling is dat initiatiefnemers aangeven wat hun plannen zijn rondom de schoolcultuur – en dus niet precies hoeven te beschrijven hoe dat er uit ziet in de praktijk – is het advies van de Afdeling overgenomen en is artikel 8, lid 3a als toetsingsmaatstaf komen te vervallen.²⁶ Dit is zoals de Afdeling terecht opmerkt ook in lijn met de aanvraag voor bekostigde scholen – waarbij de schoolcultuur ook geen punt van beoordeling is.

d. Toetsingscriteria in de startprocedure

Met de voorgestelde startprocedure dienen initiatiefnemers van een b3-school op grond van artikel 5, eerste en tweede lid, van de WPO²⁷ een melding te doen van het voornemen een school te stichten. Daarbij moeten zij documenten over leggen inzake de inhoud van het onderwijs met betrekking tot de burgerschapsopdracht, het veiligheidsbeleid en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, alsmede opgave te doen van onder andere de statuten en reglementen. Volgens de toelichting wordt op basis van deze melding een eerste beoordeling van naleving van de gestelde eisen vervroegd naar een aantal weken voorafgaand aan de aanvang van het onderwijs. Daarbij toetst de inspectie op dat moment aan een deel van de reguliere criteria waaraan b3-scholen – wanneer ze gestart zijn – ook nu al moeten voldoen.²⁸

De toelichting gaat ervan uit dat de inspectie op basis van de melding slechts aan een beperkt aantal wettelijke eisen van de Leerplichtwet toetst. Het betreft de eisen die gerelateerd zijn aan de documenten genoemd in artikel 5, tweede lid, van de WPO (burgerschapsopdracht, veiligheidsbeleid, meldcode huiselijk geweld).²⁹ De Afdeling merkt echter op dat het voorgestelde artikel 11b, achtste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) de inspectie de mogelijkheid biedt om vooraf aan alle wettelijke criteria van artikel 1a1, aanhef en het eerste lid, onderdeel a of b, van de Leerplichtwet 1969 te toetsen en op basis daarvan tot de conclusie te komen dat geen sprake is van een school in de zin van de Leerplichtwet.³⁰ Dit ruimere toetsingskader betreft (onder meer) de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs, de inhoud van het onderwijs en de kwaliteit van het onderwijs.³¹ Dit is een zeer ruime toetsingsmogelijkheid in vergelijking tot de beperkte inhoud van de melding, waardoor de toetsing van de inspectie beduidend verder kan gaan dan de inhoud van de melding rechtvaardigt, wat niet past in de opzet van het wetsvoorstel. Derhalve zal artikel 11b, achtste lid, van de WOT in overeenstemming gebracht moeten worden met de reikwijdte van het voorgestelde artikel 5, tweede lid, van de WPO.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 11b, achtste lid, van de WOT te beperken tot de eisen die samenhangen met de inhoud van de melding.

²⁶ De adviesopmerkingen van de Afdeling zien ook op de wettelijke bepalingen van de WPO BES, WVO 2020 en de leerplichtwet BES. Wanneer van toepassing worden ook die opmerkingen overgenomen.

²⁷ Let wel: adviesopmerkingen die zien op wettelijke voorschriften van de WPO zijn mutatis mutandis ook van toepassing op soortgelijke wettelijke voorschriften van de WVO 2020, WPO BES en Leerplichtwet BES.

²⁸ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. 'Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze'.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 5. 'Uitvoering, toezicht en handhaving'.

³⁰ Zie voorgesteld artikel 11b, achtste lid, van de Wet op het Onderwijstoezicht.

³¹ Voor het primair onderwijs betreft dit de artikelen 8, 9 en 10 van de WPO.

De voorafgaande toets van de inspectie ziet enkel op de documenten die zijn aangeleverd bij de melding. Het gaat om de eisen die worden gesteld ten aanzien van de burgerschapsopdracht, veiligheidsbeleid en de meldcode huiselijk geweld. Het is niet de bedoeling dat de door de inspectie te verrichten toets verder kan gaan dan dat. In lijn met het advies zijn de eisen in art. 11b, achtste lid, van de WOT beperkt tot eisen die samenhangen met de inhoud van de melding.

3. Inhoudelijke samenhang

Dit wetsvoorstel bevat twee onderdelen, die inhoudelijk wezenlijk van elkaar verschillen. Naast de hiervoor beschreven startprocedure voor b3-scholen, beoogt dit wetsvoorstel ook enkele hardvochtigheden in de wetgeving ten aanzien van het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs weg te nemen. Zo wordt er een uitzonderingsmogelijkheid geschapen om nieuwkomers die de Nederlandse taal al machtig zijn direct toe te laten tot het praktijkonderwijs. Verder wordt er een ontheffingsmogelijkheid ingevoerd om in zeer uitzonderlijke omstandigheden toe te staan dat een leerling, die de leeftijd van 20 jaar heeft bereikt, nog een jaar langer te laten deelnemen aan het voortgezet speciaal onderwijs, met het oog op een passende vorm van arbeidsmarktgerichte dagactiviteiten. Volgens het vigerend kabinetsbeleid moeten de verschillende onderdelen van een wetsvoorstel samenhang hebben, dienen de omvang en complexiteit van de onderdelen niet zodanig te zijn dat dit een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigt, en bevat het voorstel geen onderdeel, dat omstreden is zodat een goede parlementaire behandeling van de andere onderdelen in het geding komt. Deze uitgangspunten zijn van belang voor het waarborgen van de wetgevingskwaliteit en om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de positie van de Eerste Kamer, die een wetsvoorstel immers slechts kan aanvaarden of verwerpen.³²

In het licht van het kabinetsbeleid merkt de Afdeling op dat de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel inhoudelijk geen samenhang vertonen. Ook zou het onderdeel over de startprocedure voor b3-scholen omstreden kunnen zijn, gezien de vragen die daarbij aan de orde zijn, zoals ook blijkt uit dit advies.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de twee verschillende onderdelen in afzonderlijke wetsvoorstellen in procedure te brengen.

Het advies van de afdeling om de twee verschillende onderdelen in afzonderlijke wetsvoorstellen in procedure te brengen wordt niet overgenomen. Het onderdeel dat de twee hardvochtigheden wegneemt in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs is naar het oordeel van de regering niet van zodanige omvang en complexiteit dat dit een zelfstandig wetsvoorstel rechtvaardigt. Omdat de regering het wel van belang acht de betreffende hardvochtigheden op korte termijn weg te nemen, is het voorliggend wetsvoorstel hiervoor benut.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

De waarnemend vice-president van de Raad van State

De Afdeling had geen redactionele opmerkingen bij het wetsvoorstel. Wel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om enkele wetstechnische onjuistheden en schrijffouten weg te nemen. Tevens zijn enkele aanpassingen van ondergeschikte aard aangebracht, die hieronder worden beschreven.

4. Het huidige vijfde lid van artikel 39 van de Wet op de expertisecentra (WEC) is opgenomen in het voorgestelde nieuwe artikel 39a van de WEC. Verzuimd was echter voor te stellen om, in verband hiermee, genoemd artikel 39, vijfde lid van de WEC te laten vervallen. Dit is rechtgezet door middel van artikel VII, onderdeel A, van het wetsvoorstel. Daarnaast bevat genoemd artikel 39, vijfde lid, van de WEC, procedurevoorschriften voor dit type vrijstellingen. Verzuimd was deze procedurevoorschriften ook (volledig) op te nemen in het voorgestelde artikel 39a van de WEC. Dit is hersteld.

5. In het voorgestelde artikel 39a van de WEC, derde lid, werd verwezen naar het eerste lid, onderdeel a. Per abuis is verzuimd om te verwijzen naar het gehele eerste lid. Dat is gecorrigeerd.

6. De bepaling over de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is niet van toepassing in Caribisch Nederland. Per abuis is voor het voortgezet onderwijs verzuimd om deze meldcode voor Caribisch Nederland uit te zonderen van de melding. Dit is gecorrigeerd door middel van artikel IV, onderdeel D, van het wetsvoorstel.

³² Aanwijzing 6.4 Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook Kamerstukken I 2010/11, 32 500-VI, nr. M en Kamerstukken I 2015/16, 34 300, nr. O.



7. Tot slot werd ingevolge artikel 2.43, derde lid, WVO 2020 de wijziging dat nieuwkomers die het Nederlands kennelijk voldoende machtig zijn eerder kunnen worden toegelaten tot het praktijkonderwijs overeenkomstig van toepassing verklaard op de aanvraag voor leerwegondersteunend onderwijs. Per abuis is verzuimd om deze uitzondering niet te laten gelden voor het leerwegondersteunend onderwijs. Ook dit is gecorrigeerd.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M.L.J. Paul.*



Advies Raad van State

No. W05.23.00213/I

's-Gravenhage, 27 september 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 20 juli 2023, no.2023001755, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende 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 en hardvochtigheden vso en pro), met memorie van toelichting.

Dit wetsvoorstel introduceert inspectietoezicht voorafgaand aan de aanvang van het onderwijs op een niet bekostigde school (in de categorie b-3). Daarnaast neemt het enkele hardvochtigheden in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs weg.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de invoering van voorafgaand toezicht op niet bekostigde scholen (b3-scholen), aangezien daarmee de vrijheid van schoolstichting wordt beperkt. In dit verband ontbreekt een dragende motivering over de noodzaak, de proportionaliteit en de uitvoerbaarheid. Ook merkt de Afdeling op dat de toetsingscriteria te ruim zijn. Daarnaast wijst zij erop dat tussen de twee verschillende onderdelen van het wetsvoorstel samenhang ontbreekt en adviseert zij deze in afzonderlijke wetsvoorstellen in procedure te brengen. In verband daarmee dient het wetsvoorstel nader te worden overwogen.

1. Inhoud van het voorstel

Dit wetsvoorstel bestaat uit twee onderdelen. Ten eerste breidt dit wetsvoorstel het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) uit op een specifieke categorie van niet bekostigde scholen (de zogenoemde b3-scholen¹), naar de fase voorafgaande aan de start van het onderwijs op deze scholen. Op dit moment dienen deze scholen vier weken na de oprichting de minister daarvan in kennis te stellen.² Het wetsvoorstel introduceert de plicht de voorgenomen oprichting van een b3-school ten minste twaalf weken voorafgaand aan de beoogde aanvang van het onderwijs te melden, waarbij (onder meer) documenten met betrekking het voorgenomen beleid inzake de burgerschapsopdracht, veiligheid en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling moeten worden overgelegd. Op basis hiervan is het mogelijk dat de inspectie tot het oordeel komt dat geen sprake is van een school in de zin van de Leerplichtwet 1969.

Daarnaast neemt dit wetsvoorstel enkele hardvochtigheden weg in de wetgeving ten aanzien van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro). Deze zijn naar voren gekomen in het onderzoek naar hardvochtigheden in de wetgeving, verricht naar aanleiding van de parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslagen.³

2. Startprocedure b3-scholen

Bij de voorgestelde startprocedure voor b3-scholen dienen initiatiefnemers van een dergelijke school ten minste twaalf weken voor de beoogde aanvang van het onderwijs melding te doen aan de minister en bepaalde documenten over te leggen, onder meer met betrekking tot de burgerschapsopdracht. De inspectie kan op basis van deze melding overleg voeren met de initiatiefnemers en binnen de twaalf weken oordelen dat geen sprake is van een school⁴ indien aantoonbaar niet zal worden voldaan aan één of meer wettelijke eisen als genoemd in artikel 1a1, eerste lid, aanhef en onder a of b van de Leerplichtwet 1969. De consequentie van een dergelijk oordeel is, dat ouders niet aan de Leerplichtwet voldoen als ze hun kinderen naar een dergelijke 'school' sturen en zij dan derhalve strafbaar zijn. In feite komt de kwalificatie dat geen sprake is van een school in de zin van de Leerplichtwet neer op een verbod.

¹ Niet bekostigde scholen in de categorie van artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van de Leerplichtwet 1969, die moeten voldoen aan artikel 1a1 van de Leerplichtwet.

² Deze huidige procedure voor het primair onderwijs is wettelijk gecodificeerd middels het amendement van het lid Jasper van Dijk, zie Kamerstukken II 2006/07, 30 652, nr. 11.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 24.

⁴ In de zin van artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van de Leerplichtwet 1969.

a. De vrijheid van schoolstichting

Ingevolge artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, is het geven van onderwijs vrij, behoudens het toezicht van de overheid en eisen van bekwaamheid en zedelijkheid van de onderwijsgevers. Deze bepaling waarborgt (onder meer) de vrijheid van schoolstichting, op grond waarvan eenieder de vrijheid heeft eigen (bijzondere) scholen op te richten.⁵

Volgens de regering is de voorgestelde startprocedure voor b3-scholen in overeenstemming met de vrijheid van schoolstichting. Het gaat volgens de toelichting slechts om een procedurele aanscherping, door een eerste beoordeling van de naleving van de in artikel 1a1, eerste lid, van de Leerplichtwet gestelde eisen⁶ te vervroegen naar de fase voorafgaand aan de start van het geven van onderwijs. Daarmee wordt aangesloten bij de bestaande stichtingssystematiek van het bekostigd onderwijs, die al een dergelijke vooraf-toetsing kent.⁷

De Afdeling merkt op de stellingname in de toelichting dat het hierin slechts gaat om een procedurele aanscherping onvoldoende is gemotiveerd. Onder de huidige wetgeving krijgen initiatiefnemers van een b3-school immers niet voorafgaand aan de start van het onderwijs te maken met toezicht. Thans is het dan ook nog niet mogelijk om vóór de aanvang van het onderwijs te oordelen dat nieuwe initiatieven geen school zijn in de zin van de Leerplichtwet 1969.

De voorgestelde startprocedure, waarin dat wel mogelijk is, vormt – ook volgens de toelichting – een drempel voor initiatiefnemers van een b3-school. De toelichting kwalificeert de voorgestelde startprocedure als een instrument dat ‘daadwerkelijk als toegangspoort kan fungeren, waarmee kan worden voorkomen dat de leerlingen onderwijs ontvangen op scholen die niet voldoen aan de minimale kwaliteitseisen’.⁸ Deze procedure vormt derhalve een beperking van de vrijheid van schoolstichting. De stelling van de regering dat geen sprake is van een aanvullende drempel, omdat de vooraf-toets ‘in het overgrote merendeel van de gevallen’ niet tot een negatief besluit zal leiden doet daar niet aan af.⁹

De Afdeling onderschrijft de legitimiteit van het primair beoogde doel, te waarborgen dat leerlingen vanaf de start van een b3-school op die school geen antirechtsstatelijk of antidemocratisch onderwijs ontvangen.¹⁰ Een beperking van de vrijheid van schoolstichting in de vorm van voorafgaand toezicht zou op die grond toelaatbaar kunnen zijn. Dan moeten de noodzaak en proportionaliteit, alsmede de uitvoerbaarheid, en daarmee de relevantie en objectiviteit van het voorgestelde middel en de daarbij gehanteerde eisen dragend worden gemotiveerd.¹¹ Daarnaast geldt als uitgangspunt dat de reikwijdte van het overheidsgezag ten opzichte van b3-scholen beperkter dient te zijn, juist omdat dit onderwijs niet bekostigd wordt en daarmee op grotere afstand staat van de overheid.¹²

De Afdeling adviseert de passages in de toelichting die zien op de vrijheid van schoolstichting aan te passen.

Mede in het licht van het voorgaande maakt de Afdeling de volgende opmerkingen.

b. Noodzaak en proportionaliteit

Primair beoogt de regering te voorkomen dat kinderen op school worden blootgesteld aan tendensen die haaks staan op de Nederlandse rechtsstaat, zoals onverdraagzaamheid en isolationisme.¹³ De

⁵ 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.

⁶ Wat onder meer inhoudt dat niet aantoonbaar blijkt dat niet zal worden voldaan aan de kerndoelen en de burgerschapsopdrachten.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. ‘Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze’. Zie ook artikel 74–75 van de Wet op het primair onderwijs; artikel 4.5–4.5a van de Wet Voortgezet Onderwijs 2020. Zie verder de Beleidsregel advieskader nieuwe scholen 2023.

⁸ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs ‘Artikel V en artikel VI’.

⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. ‘Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze’.

¹⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. ‘Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze’.

¹¹ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 27 februari 2017 over de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen, (W05.16.0307, punt 9), Kamerstukken II 2018/19, 35 050, nr. 4.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2, ‘Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze’; advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 februari 2011 over de wet tot wijziging van de Leerplichtwet 1969, de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Wet op het onderwijstoezicht en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met onder meer het toevoegen van niet-bekostigd onderwijs aan de systematiek van het persoonsgebonden nummer en het basisregister onderwijs, (W05.10.0576, punt 1a), Kamerstukken II 2010/11, 32 713, nr. 4. Zie ook het advies van de Raad van State van 2 maart 2006 over de wet houdende wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van die wet, (W05.05.0500, punt 3b), Kamerstukken II 2005/06, 30 652, nr. 4.

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. ‘Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze’.



Afdeling onderschrijft dit doel, met het oog op het belang van het kind en het belang van de handhaving van de democratische rechtsstaat. Volgens de toelichting is daarvoor de voorgestelde startprocedure noodzakelijk, omdat op dit moment niet al vanaf de start van een b3-school kan worden gewaarborgd dat leerlingen goed onderwijs ontvangen. Dit zou in het bijzonder gaan om de eisen van veiligheid en burgerschap, bijvoorbeeld als sprake zou zijn van anti-rechtsstatelijke opvattingen. In dit verband stelt de regering dat het de afgelopen jaren 'wel eens' is voorgekomen dat de inspectie heeft geoordeeld dat geen sprake is van een school, omdat niet was voldaan aan de wettelijke kwaliteits-eisen. Daarbij ging het echter niet om antidemocratisch en antirechtsstatelijk onderwijs.¹⁴

De Afdeling merkt op dat de noodzaak en proportionaliteit onvoldoende zijn gemotiveerd. De minister heeft tijdens de kamerbehandeling van het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium aangegeven dat er geen problemen zijn gebleken met het toezicht op particuliere scholen (waaronder b-3 scholen). In het debat is uiteindelijk toegezegd hier onderzoek naar te doen.¹⁵ In de toelichting wordt niet naar dergelijk onderzoek verwezen, en er zijn geen gegevens over (de omvang en ernst van) de problemen, die gerezen zouden zijn, of mogelijk zullen rijzen bij nieuwe b3-scholen die voornemens zouden zijn om antidemocratisch en antirechtsstatelijk gedachtegoed te onderwijzen.¹⁶ Er is derhalve onvoldoende aannemelijk gemaakt dat er grond is voor het introduceren van de voorgestelde startprocedure.

De Afdeling adviseert alsnog de noodzaak en proportionaliteit van de startprocedure dragend te motiveren.

c. Uitvoerbaarheid

Daarnaast is het van belang dat de voorgestelde startprocedure naar verwachting uitvoerbaar is. Voorkomen moet worden dat er louter een papieren toets plaatsvindt. De inspectie heeft er in haar uitvoeringstoets evenwel op gewezen dat met de voorgestelde startprocedure slechts sprake is van een beperkte, papieren 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 van de Leerplichtwet 1969.

De Afdeling merkt op dat voor de gestelde eisen geldt dat deze pas in en aan de hand van de (school)praktijk adequaat kunnen worden getoetst. Dat geldt in het bijzonder voor de burgerschapsopdracht voor zover het gaat om de schoolcultuur en het actief oefenen met en handelen naar de basiswaarden van de democratische rechtsstaat.¹⁷ Zij wijst er op, dat dit laatstgenoemde aspect van de burgerschapsopdracht bij aanvragen voor bekostigde scholen niet beoordeeld wordt.¹⁸

In het kader van de uitvoerbaarheid merkt de Afdeling voorts op dat niet duidelijk is hoe de inspectie in de vooraf-toets invulling moet geven aan begrippen als 'aantoonbaar niet voldaan aan een of meer wettelijke voorschriften' waar het gaat om de daadwerkelijke kwaliteit van het onderwijs. De Afdeling merkt op dat een verduidelijking van deze begrippen noodzakelijk is met het oog op de uitvoerbaarheid ervan voor de inspectie.

De Afdeling adviseert de uitvoerbaarheid van de startprocedure aannemelijk te maken en artikel 8, lid 3a, van de WPO als toetsingsmaatstaf in de startprocedure te schrappen.

d. Toetsingscriteria in de startprocedure

Met de voorgestelde startprocedure dienen initiatiefnemers van een b3-school op grond van artikel 5, eerste en tweede lid, van de WPO¹⁹ een melding te doen van het voornemen een school te stichten. Daarbij moeten zij documenten over leggen inzake de inhoud van het onderwijs met betrekking tot de burgerschapsopdracht, het veiligheidsbeleid en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, alsmede opgave te doen van onder andere de statuten en reglementen. Volgens de toelichting wordt op basis van deze melding een eerste beoordeling van naleving van de gestelde eisen vervroegd naar een aantal weken voorafgaand aan de aanvang van het onderwijs. Daarbij toetst de inspectie op dat

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.1. 'Probleemomschrijving'. Hierbij wordt verwezen naar één voorbeeld, waarin werd geoordeeld dat een b3-school niet voldeed aan de Leerplichtwet 1969 vanwege het uitsluitend digitale onderwijs: Rb. Zeeland-West Brabant 21 oktober 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:5316.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 6, p. 3–5; Handelingen II 16 juni 2022, 93, nr. 11, p. 2–3, 54; Handelingen II 29 juni 2022, 98, nr. 11, p. 1, 14.

¹⁶ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 27 februari 2017 over de Wet meer ruimte voor nieuwe scholen, (W05.16.0307, punt 9), Kamerstukken II 2018/19, 35 050, nr. 4.

¹⁷ Artikel 8, lid 3a, van de Wet op het primair onderwijs (WPO).

¹⁸ Artikel 74, tweede lid, onder b, subonderdeel 1, van de WPO.

¹⁹ Let wel: adviesopmerkingen die zien op wettelijke voorschriften van de WPO zijn mutatis mutandis ook van toepassing op soortgelijke wettelijke voorschriften van de WVO 2020, WPO BES en Leerplichtwet BES.



moment aan een deel van de reguliere criteria waaraan b3-scholen – wanneer ze gestart zijn – ook nu al moeten voldoen.²⁰

De toelichting gaat ervan uit dat de inspectie op basis van de melding slechts aan een beperkt aantal wettelijke eisen van de Leerplichtwet toetst. Het betreft de eisen die gerelateerd zijn aan de documenten genoemd in artikel 5, tweede lid, van de WPO (burgerschapsopdracht, veiligheidsbeleid, meldcode huiselijk geweld).²¹ De Afdeling merkt echter op dat het voorgestelde artikel 11b, achtste lid, van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) de inspectie de mogelijkheid biedt om vooraf aan alle wettelijke criteria van artikel 1a1, aanhef en het eerste lid, onderdeel a of b, van de Leerplichtwet 1969 te toetsen en op basis daarvan tot de conclusie te komen dat geen sprake is van een school in de zin van de Leerplichtwet.²² Dit ruimere toetsingskader betreft (onder meer) de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs, de inhoud van het onderwijs en de kwaliteit van het onderwijs.²³ Dit is een zeer ruime toetsingsmogelijkheid in vergelijking tot de beperkte inhoud van de melding, waardoor de toetsing van de inspectie beduidend verder kan gaan dan de inhoud van de melding rechtvaardigt, wat niet past in de opzet van het wetsvoorstel. Derhalve zal artikel 11b, achtste lid, van de WOT in overeenstemming gebracht moeten worden met de reikwijdte van het voorgestelde artikel 5, tweede lid, van de WPO.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 11b, achtste lid, van de WOT te beperken tot de eisen die samenhangen met de inhoud van de melding.

3. Inhoudelijke samenhang

Dit wetsvoorstel bevat twee onderdelen, die inhoudelijk wezenlijk van elkaar verschillen. Naast de hiervoor beschreven startprocedure voor b3-scholen, beoogt dit wetsvoorstel ook enkele hardvochtigheden in de wetgeving ten aanzien van het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs weg te nemen. Zo wordt er een uitzonderingsmogelijkheid geschapen om nieuwkomers die de Nederlandse taal al machtig zijn direct toe te laten tot het praktijkonderwijs. Verder wordt er een ontheffingsmogelijkheid ingevoerd om in zeer uitzonderlijke omstandigheden toe te staan dat een leerling, die de leeftijd van 20 jaar heeft bereikt, nog een jaar langer te laten deelnemen aan het voortgezet speciaal onderwijs, met het oog op een passende vorm van arbeidsmarktgerichte dagactiviteiten.

Volgens het vigerend kabinetsbeleid moeten de verschillende onderdelen van een wetsvoorstel samenhang hebben, dienen de omvang en complexiteit van de onderdelen niet zodanig te zijn dat dit een afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigt, en bevat het voorstel geen onderdeel, dat omstreden is zodat een goede parlementaire behandeling van de andere onderdelen in het geding komt. Deze uitgangspunten zijn van belang voor het waarborgen van de wetgevingskwaliteit en om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de positie van de Eerste Kamer, die een wetsvoorstel immers slechts kan aanvaarden of verwerpen.²⁴

In het licht van het kabinetsbeleid merkt de Afdeling op dat de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel inhoudelijk geen samenhang vertonen. Ook zou het onderdeel over de startprocedure voor b3-scholen omstreden kunnen zijn, gezien de vragen die daarbij aan de orde zijn, zoals ook blijkt uit dit advies.

De Afdeling adviseert gelet op het voorgaande de twee verschillende onderdelen in afzonderlijke wetsvoorstellen in procedure te brengen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*

²⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. 'Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze'.

²¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5. 'Uitvoering, toezicht en handhaving'.

²² Zie voorgesteld artikel 11b, achtste lid, van de Wet op het Onderwijstoezicht.

²³ Voor het primair onderwijs betreft dit de artikelen 8, 9 en 10 van de WPO.

²⁴ Aanwijzing 6.4 Aanwijzingen voor de regelgeving. Zie ook Kamerstukken I 2010/11, 32 500-VI, nr. M en Kamerstukken I 2015/16, 34 300, nr. O.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: 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 en hardvochtigheden vso en pro)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om het toezicht op bepaalde niet bekostigde scholen te laten plaatsvinden voorafgaand aan de start van de school en enkele regelingen met een hardvochtige uitwerking weg te nemen;

ARTIKEL I. WET OP HET ONDERWIJSTOEZICHT

Artikel 11b van de Wet op het onderwijstoezicht wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het zevende lid tot het negende lid worden twee leden ingevoegd, luidende:

7. De inspectie kan naar aanleiding van de melding, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 7, eerste lid, van de Wet primair onderwijs BES of artikel 3.27, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, overleg voeren met de rechtspersoon of de natuurlijke persoon die de melding deed.
8. Indien uit de melding of het overleg naar het oordeel van de inspectie aantoonbaar volgt dat niet zal worden voldaan aan een of meer van de wettelijke voorschriften, genoemd in artikel 1a1, eerste lid, aanhef en onderdeel a of onderdeel b, van de Leerplichtwet 1969 of artikel 3, eerste lid, aanhef en onderdeel a of b, van de Leerplichtwet BES, besluit de inspectie, binnen twaalf weken na de melding, dat de onderwijsvoorziening geen school is als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van de Leerplichtwet 1969 of artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van de Leerplichtwet BES.

2. In het achtste lid (nieuw) wordt 'artikel 5 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 5 van de Wet primair onderwijs BES of artikel 3.27 van de Wet voortgezet onderwijs 2020' vervangen door 'artikel 5, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 7, derde lid, van de Wet primair onderwijs BES of artikel 3.27, derde lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020'.

ARTIKEL II. WET OP HET PRIMAIR ONDERWIJS

Artikel 5 van de Wet op het primair onderwijs komt te luiden:

Artikel 5. Kennisgeving oprichting niet bekostigde school

1. De rechtspersoon of natuurlijke persoon die voornemens is op een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 3, van de Leerplichtwet 1969 onderwijs te verzorgen, doet ten minste twaalf weken voorafgaand aan de beoogde aanvang van het onderwijs daarvan melding aan Onze Minister.
2. De melding gaat vergezeld van:
 - a. een beschrijving van het voorgenomen beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs dat op de school zal worden gevoerd voor zover dit betreft de uitwerking van de wettelijke voorschriften voor:
 - 1° de meldcode huiselijke geweld en kindermishandeling, bedoeld in artikel 4b;
 - 2° het veiligheidsbeleid, bedoeld in artikel 4c; en
 - 3° de inhoud van het onderwijs, bedoeld in artikel 8, derde lid en het lid 3a;
 - b. de contactgegevens;
 - c. de beoogde vestigingsplaats; en
 - d. de statuten en de reglementen, indien de melding wordt gedaan door een rechtspersoon.
3. De rechtspersoon of de natuurlijke persoon die een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 3, van de Leerplichtwet 1969 in stand houdt, stelt Onze Minister binnen vier weken na de aanvang van het onderwijs daarvan in kennis.
4. Indien de statuten of reglementen worden gewijzigd of ingetrokken, stelt de rechtspersoon Onze Minister binnen vier weken in kennis van die wijziging of intrekking.



ARTIKEL III. WET PRIMAIR ONDERWIJS BES

Artikel 7 van de Wet primair onderwijs BES komt te luiden:

Artikel 7. Kennisgeving oprichting niet bekostigde school

1. De rechtspersoon of natuurlijke persoon die voornemens is op een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 3, van de Leerplichtwet BES onderwijs te verzorgen, doet ten minste twaalf weken voorafgaand aan de beoogde aanvang van het onderwijs daarvan melding aan Onze Minister.
2. De melding gaat vergezeld van:
 - a. een beschrijving van het voorgenomen beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs dat op de school zal worden gevoerd voor zover dit betreft de uitwerking van de wettelijke voorschriften voor:
 - 1° het veiligheidsbeleid, bedoeld in artikel 6a; en
 - 2° de inhoud van het onderwijs, bedoeld in artikel 10, derde lid en het lid 3a;
 - b. de contactgegevens;
 - c. de beoogde vestigingsplaats; en
 - d. de statuten en de reglementen, indien de melding wordt gedaan door een rechtspersoon.
3. De rechtspersoon of de natuurlijke persoon die een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 3, van de Leerplichtwet BES in stand houdt, stelt Onze Minister binnen vier weken na de aanvang van het onderwijs daarvan in kennis.
4. Indien de statuten of reglementen worden gewijzigd of ingetrokken, stelt de rechtspersoon Onze Minister binnen vier weken in kennis van die wijziging of intrekking.

ARTIKEL IV. WET VOORTGEZET ONDERWIJS 2020

De Wet voortgezet onderwijs 2020 wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan het slot van artikel 2.30, derde lid, wordt toegevoegd 'De vorige volzin is niet van toepassing op een vreemdeling die het Nederlands kennelijk voldoende machtig is.'.

B

Artikel 3.27 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het eerste en tweede lid tot het derde en vierde lid worden twee leden ingevoegd, luidende:

1. De rechtspersoon of natuurlijke persoon die voornemens is op een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 3, LPW of artikel 1, onderdeel b, onder 3, LPW BES onderwijs te verzorgen, doet ten minste twaalf weken voorafgaand aan de beoogde aanvang van het onderwijs daarvan melding aan Onze Minister.
2. De melding gaat vergezeld van:
 - a. een beschrijving van het voorgenomen beleid ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs dat op de school zal worden gevoerd voor zover dit betreft de uitwerking van de wettelijke voorschriften voor:
 - 1° de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, bedoeld in artikel 3.41;
 - 2° het veiligheidsbeleid, bedoeld in artikel 3.40; en
 - 3° de inhoud van het onderwijs, bedoeld in artikel 2.2;
 - b. de contactgegevens;
 - c. de beoogde vestigingsplaats; en
 - d. de statuten en de reglementen, indien de melding wordt gedaan door een rechtspersoon.
2. Het derde lid (nieuw) komt te luiden:
 3. De rechtspersoon of de natuurlijke persoon die een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 3, LPW of artikel 1, onderdeel b, onder 3, LPW BES in stand houdt, stelt Onze Minister binnen vier weken na de aanvang van het onderwijs daarvan in kennis.



ARTIKEL V. LEERP LICHTWET 1969

Artikel 1a1 van de Leerplichtwet 1969 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid, tweede volzin, wordt 'artikel 11b, zevende lid' vervangen door artikel 11b, zevende of achtste lid'.
2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:
 5. Aan een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, kan niet eerder dan twaalf weken na de melding, bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Wet op het primair onderwijs of artikel 3.27, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, worden voldaan aan de verplichting, bedoeld in artikel 2.

ARTIKEL VI. LEERP LICHTWET BES

Aan artikel 3 van de Leerplichtwet BES wordt een lid toegevoegd, luidende:

5. Aan een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, kan niet eerder dan twaalf weken na de melding, bedoeld in de artikelen 7, eerste lid, van de Wet primair onderwijs BES en 3.27, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, worden voldaan aan de verplichting, bedoeld in artikel 6.

ARTIKEL VII. WET OP DE EXPERTISECENTRA

Artikel 39a van de Wet op de expertisecentra komt te luiden:

Artikel 39a. Ontheffing toelatingsleeftijd

1. De inspecteur kan een leerling in het voortgezet speciaal onderwijs ontheffing verlenen van het bepaalde in artikel 39, vierde lid, derde volzin, indien het voortgezet verblijf op de school wenselijk is ter:
 - a. voltooiing van zijn opleiding of van een op verhoging van zijn arbeidsgeschiktheid gerichte behandeling; of
 - b. vergroting van zijn perspectief op arbeidsmarktgerichte dagactiviteiten in een instelling voor dagbesteding en het vasthouden aan artikel 39, vierde lid, derde volzin, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.
2. De inspecteur kan de commissie, bedoeld in artikel 40b of artikel 41, tweede lid, verzoeken hem een rapport over de leerling voor te leggen ten behoeve van zijn beslissing, bedoeld in het eerste lid. De commissie kan daartoe de betrokken leerling aan een onderzoek onderwerpen.
3. De inspecteur beslist binnen zes weken op een verzoek tot ontheffing, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is op dat verzoek van toepassing.
4. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, wordt telkens voor de tijd van ten hoogste 1 jaar verleend.

ARTIKEL VIII. OVERGANGSRECHT

1. De rechtspersoon of natuurlijke persoon die voornemens is op een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onder 3, van de Leerplichtwet 1969 onderwijs te verzorgen in de periode van 12 weken na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet doet daarvan uiterlijk 4 weken na het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet melding aan Onze Minister.
2. De artikelen 1a1 van de Leerplichtwet 1969, 3 van de Leerplichtwet BES, 5 van de Wet op het primair onderwijs, 7 van de Wet primair onderwijs BES en 3.27 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 zoals die luiden onmiddellijk voorafgaand aan het tijdstip waarop deze wet in werking treedt, blijven gedurende twaalf weken na dat tijdstip van kracht voor een rechtspersoon of natuurlijke persoon die een melding als bedoeld in het eerste lid heeft gedaan.

ARTIKEL IX. CITEERTITEL

Deze wet wordt aangehaald als: Wet startprocedure b3-scholen en hardvochtigheden vso en pro.



ARTIKEL X. INWERKINGTREDING

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

A.	Algemeen deel	17
1.	Inleiding	17
2.	Hoofdpijnen van het voorstel	17
2.1.	Melding over oprichting b3-scholen	17
2.2.	Hardvochtigheden voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs	20
3.	Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk	21
4.	Doenvermogen	21
5.	Uitvoering, toezicht en handhaving	22
6.	Financiële gevolgen	22
6.1.	Gevolgen voor de rijksbegroting	22
6.2.	Gevolgen voor de regeldruk	22
7.	Advies en consultatie	23
7.1.	Adviescollege toetsing regeldruk	23
7.2.	Internetconsultatie	23
8.	Overgangsrecht	23
9.	Inwerkingtreding	23
B.	Artikelsgewijs	23

A. Algemeen deel

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

1. 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.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1. Melding over oprichting b3-scholen

2.1.1. Probleembeschrijving

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

¹ *Handelingen II* 2022/23, nr. 93.

² *Kamerstukken II* 2022/23, 36 200-VIII, nr. 181.

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

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 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

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.

⁷ Artikel 2 Leerplichtwet 1969.

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.

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.

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

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



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 kunnen uitstromen naar een dagbestedingsplek die beter past bij hun mogelijkheden, bijvoorbeeld naar arbeidsmatige dagbesteding in plaats van activiteitengerichte 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

⁹ Kamerstukken II, 2020/21, 35 510, nr. 24.

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

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.

3. 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.

4. 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

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

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 uitzonderlijke 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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 vernummert 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 samenwer-



kingsverband 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,