

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

Nr. 3 MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoud

A. Algemeen deel	2
Inleiding	2
Hoofdpijnen van het voorstel	3
2.1. Melding over oprichting b3-scholen	3
2.2. Hardvochtigheden voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs	10
Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk	12
Doenvermogen	13
Uitvoering, toezicht en handhaving	13
Financiële gevolgen	17
6.1. Gevolgen voor de rijksbegroting	17
6.2. Gevolgen voor de regeldruk	17
Advies en consultatie	17
7.1. Adviescollege toetsing regeldruk	17
7.2. Internetconsultatie	18
Overgangsrecht	18
Inwerkingtreding	18
B. Artikelsgewijs	18

A. Algemeen deel

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. Het betreft de scholen, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, sub 3, van de Leerplichtwet 1969 (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. Ook geven de voorgestelde wijzigingen invulling aan de ambitie in het regeerprogramma om in het funderend onderwijs scherp toe te zien op de naleving van de burgerschapsopdracht.²

In de tweede plaats worden wijzigingen voorgesteld om twee hardvochtigheden, beschreven in de Kamerbrief van 22 december 2022³, in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs weg te nemen. Deze hardvochtigheden hebben betrekking op de maximale verblijfsduur en de toelaatbaarheid van leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. 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 (vso) met uitstroomprofiel dagbesteding de school moeten verlaten aan het einde van het schooljaar waarin de leeftijd van 20 jaar is bereikt. De tweede hardvochtigheid betreft de mogelijkheid van nieuwkomers om tot het praktijkonderwijs te worden toegelaten,

¹ *Handelingen II* 2022/23, nr. 93.

² Zie zowel Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 76 als het hoofdlijnenakkoord Hoop, lef en trots - Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB.

³ *Kamerstukken II* 2022/23, 36200-VIII, nr. 181.

als zij de Nederlandse taal voldoende machtig zijn. Dit kan momenteel pas nadat zij een jaar regulier onderwijs hebben gevolgd. Op deze twee regels maakt de wet thans geen uitzondering mogelijk. Dit wetsvoorstel voert een dergelijke mogelijkheid wel in, voor een beperkte categorie gevallen.

Hoofdpijnen van het voorstel

2.1. Melding over oprichting b3-scholen

2.1.1. Probleembeschrijving

In Nederland heeft ieder kind recht op goed onderwijs. De Leerplichtwet 1969 of de Leerplichtwet BES (hierna worden beide wetten tezamen geduid als: Leerplichtwet), bepalen met het oog hierop dat niet-bekostigd onderwijs, waartoe de zogenoemde b3-scholen⁴ worden gerekend, moeten voldoen aan bepaalde eisen omtrent de minimale basiskwaliteit zoals opgenomen in de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), Wet primair onderwijs BES (hierna: WPO BES) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (hierna: WVO 2020). Het gaat dan bijvoorbeeld om de zorgplicht voor de veiligheid, bevoegdheidseisen voor docenten, en de verplichting om aantoonbaar aandacht te besteden aan de kerndoelen. Deze minimale vereisten aan het onderwijs gelden dus 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 door b3-scholen pas plaats na aanvang 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

⁴ Dit zijn de scholen als bedoeld in artikel 1, onder b, onderdeel 3, van de Leerplichtwet

onderwijs of de b3-school aan de eisen van minimale basiskwaliteit voldoet. Het college van burgemeester en wethouders is verplicht dat oordeel te volgen. Tegen het besluit van de inspectie staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.

Er is op dit moment geen instrumentarium voorhanden om b3-scholen, die niet (zullen) voldoen aan de bovengenoemde minimale eisen, voor aanvang van het onderwijs tegen te kunnen houden. Specifiek in relatie tot de minimale vereisten op gebied van burgerschap en veiligheid is dit volgens het kabinet een probleem. Dit betekent dat er een risico bestaat dat kinderen een periode naar een school gaan waar het burgerschapsonderwijs of het veiligheidsbeleid ondermaats is, of er zelfs sprake kan zijn van antidemocratisch of antirechtsstatelijk onderwijs. Het toezien op de burgerschapsopdracht krijgt ook de nadruk in het Hoofdpijnenakkoord en de uitwerking daarvan in het regeerprogramma.⁵ De wetgever wil dit kunnen voorkomen door een toets vooraf, zoals in het bekostigd onderwijs reeds het geval is.⁶ De zorgen van de regering over het ontbreken van dit instrument klemmen te meer daar het aantal b3-scholen gestaag groeit.

Tegelijkertijd zijn er ook signalen over mensen in Nederland die zich antidemocratisch of antirechtsstatelijk opstellen, bijvoorbeeld in het AIVD-rapport *Fenomeenanalyse soevereinenbeweging in Nederland 'Met de rug naar de samenleving'*.⁷ Sommige soevereinen vertrouwen het door de overheid geaccrediteerde onderwijs niet en proberen eigen scholen op te richten om zo hun kinderen aan het regulier onderwijs te onttrekken. Tot dusver waren dat nog geen b3-scholen, maar het risico van deze ontwikkelingen is wel dat er een groeiende groep kinderen is die tussen wal en schip kan vallen en aan het maatschappelijk zicht onttrokken zou kunnen

⁵ Hoop, lef en trots - Hoofdpijnenakkoord 2024 - 2028 van PVV, VVD, NSC en BBB en Regeerprogramma, Uitwerking van het hoofdpijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024, p. 76.

⁶ Zie de artikelen 74 WPO respectievelijk 4.5 jo 4.5a WVO 2020 en artikel 11a WOT. Zie ook het advieskader van de IvhO: Advieskader nieuwe scholen | Publicatie | Inspectie van het onderwijs (onderwijsinspectie.nl).

⁷ AIVD (2024). Fenomeenanalyse soevereinenbeweging in Nederland 'Met de rug naar de samenleving'.

worden. Dat kan negatieve invloed hebben op het welzijn van kinderen en voor de verwezenlijking van hun rechten, terwijl de overheid hier wel mede verantwoordelijkheid voor draagt.

In de huidige situatie beoordeelt de inspectie, zoals hierboven reeds geschetst, na aanvang van het onderwijs of de b3-school voldoet aan de wettelijke eisen, waaronder ook de eisen op gebied van burgerschap en veiligheid. Indien dit niet zo is, kan de inspectie oordelen dat de school moet sluiten. Op het moment dat het bewuste besluit wordt genomen, verzorgt de betreffende school echter al enige tijd onderwijs aan leerplichtige leerlingen. Deze leerlingen gaan in dat geval naar een school waar niet voldaan wordt aan de wettelijke eisen omtrent de minimale basiskwaliteit. Daar waar het gaat om een tekortkoming op het gebied van burgerschap en veiligheid, vindt het kabinet dit onacceptabel. Het betreft de naleving van de meest fundamentele eisen aan het onderwijs: een leerling moet zich op elke school vrij en veilig kunnen voelen.

Als de betreffende onderwijsvoorziening de beslissing van de inspectie bovendien aanvecht middels een juridische procedure, betekent dat in de praktijk dat leerlingen nog vrij lang les kunnen krijgen op een school die niet voldoet aan de genoemde minimale wettelijke eisen.⁸ Een dergelijke situatie kan wel een jaar aanhouden. Hier is vanuit verschillende partijen, waaronder Ingrado⁹, diverse samenwerkingsverbanden en vanuit de Tweede Kamer¹⁰ aandacht voor gevraagd.

Leerlingen en hun ouders, maar ook initiatiefnemers die zelf een school willen starten, krijgen daardoor 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 voldoet aan de minimale eisen ten aanzien van

⁸ 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. Zie o.a. Rb. Zeeland- West Brabant 21 oktober 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:53616.

⁹ Ingrado is de beroepsvereniging voor leerplicht en RMC.

¹⁰ *Handelingen II* 2022/23, nr. 93.

burgerschap en veiligheid. Indien de inspectie na de start van de school besluit dat niet aan de gestelde eisen van burgerschap en veiligheid 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.¹¹ 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 moeten 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. Ongeacht de snelheid waarmee de overheid handelt; het sluiten van een school is een zeer ingrijpende gebeurtenis voor leerlingen, ouders én personeel. Het voorkomen van deze situatie door de school niet te laten starten verdient voorkeur boven het genezen van een reeds ontstaan probleem.

Al met al biedt de wet op dit moment geen waarborg om te voorkomen dat leerplichtige leerlingen enige tijd onderwijs volgen op scholen die naar verwachting niet aan de (fundamentele) wettelijke eisen omtrent burgerschap en veiligheid zullen voldoen. Daarom acht de regering het van groot belang om niet af te wachten of al dan niet aan de regels op dit punt wordt voldaan. Waar mogelijk, moet worden voorkomen dat leerplichtige leerlingen les krijgen op scholen die niet aan de regels voldoen. Alle leerlingen hebben immers recht op kwalitatief onderwijs in een veilige schoolomgeving; het maakt daarbij niet uit of ze dat op een bekostigde school of een niet-bekostigde school volgen. De regering acht het kortom onwenselijk dat leerlingen kunnen worden blootgesteld aan een onderwijsomgeving die niet voldoet aan de minimale kwaliteitseisen van veiligheid en burgerschap, terwijl dat op basis van een onderzoek voor de start van de school had kunnen worden voorkomen. De regering acht het daarom noodzakelijk om de procedure rond het verkrijgen van de status van b3-school aan te scherpen.

¹¹ Artikel 2 Leerplichtwet 1969.

2.1.2 Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

Voorgesteld wordt de huidige procedure rond de start van b3-scholen aan te vullen met de verplichting om vooraf een melding te doen aan de minister, en bij die melding ook het voorgenomen beleid te overleggen over de wijze waarop aan de eisen rondom burgerschap en veiligheid zal worden voldaan. Daarbij gaat het niet om nieuwe (kwaliteits-)eisen. Alleen het moment waarop door de inspectie aan deze eisen wordt getoetst wordt veranderd: voor aanvang van het onderwijs in plaats van na aanvang. Door deze aanpassing kan worden voorkomen dat een school die niet aan de te toetsen eisen zal voldoen reeds is gestart. In plaats van het moeten 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.¹² In aanvulling hierop dienen voortaan ook de volgende zaken bij de melding te worden meegezonden:

- 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 de aangeleverde stukken en een eerste oordeel uitspreken over of de school al dan niet zal voldoen aan de kwaliteitseisen op het gebied van burgerschap en veiligheid die gelden voor b3-scholen. Indien daartoe aanleiding is kan de inspectie overleggen met de initiatiefnemer. Bijvoorbeeld als er signalen zijn die leiden tot twijfels over de kwaliteit van het veiligheidsbeleid, die door de aangeleverde stukken niet worden weggenomen. Een gesprek over deze signalen met de initiatiefnemer kan dergelijke twijfels wegnemen of juist bevestigen.¹³

¹² Zie artikel 5 WPO, artikel 7 WPO BES en artikel 3.27 WVO 2020.

¹³ 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

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.

Als de inspectie geen negatief besluit neemt, zal, nadat de school daadwerkelijk van start is gegaan, de inspectie onderzoeken of wordt voldaan aan de geldende wet- en regelgeving. De inspectie kan immers pas op het moment dat de school is gestart, onderzoeken of in de praktijk ook aan de vooraf getoetste kwaliteitseisen wordt voldaan.

Hierbij dient overigens te worden benadrukt dat geen aanvullende *inhoudelijke* drempel wordt opgeworpen om onderwijs te verzorgen. Door middel van de voorgestelde wijzigingen wordt de eerste beoordeling van de naleving van de gestelde eisen op het gebied van burgerschap en veiligheid 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

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.

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 - als de voorziening wordt toegewezen - het besluit van de inspectie kan schorsen.

Verhouding bekostigd en niet-bekostigd (b3) onderwijs

Uitgangspunt in het niet-bekostigd 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 niet-bekostigd onderwijs immers geen bekostigingsrelatie met de overheid. De voorschriften die aan niet-bekostigde scholen worden gesteld hebben dan ook niet tot doel, zoals stichtingsnormen in het bekostigd onderwijs dat wel hebben, de beschikbare publieke middelen zo rechtvaardig mogelijk te verdelen. De voorschriften aan niet-bekostigde scholen zijn de minimale randvoorwaarden voor kwalitatief, deugdelijk onderwijs. De voorgestelde toets voor b3-scholen is een dergelijke randvoorwaarde om veilig onderwijs voor leerplichtige leerlingen te waarborgen vanaf de start van het onderwijs.

Met de voorgestelde wijziging vindt geen verdergaand toezicht plaats op het niet-bekostigd 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 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). In de praktijk is sinds het in werking treden van de Wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen in 2021-2022 gebleken dat de toets voorafgaand aan de start van de school een bruikbaar en nuttig instrument is: aanvragen tot bekostiging zijn afgewezen wegens onvoldoende kwaliteit van de plannen op o.a. burgerschapsgebied. Daarmee is voorkomen dat leerlingen onderwijs kregen dat niet aan de kwaliteitsnormen voldeed. De toets in het bekostigd onderwijs is uitvoeriger dan de

voorgestelde toets in het niet-bekostigd onderwijs.¹⁴ Door slechts te toetsen op de minimale eisen ten aanzien van burgerschap en veiligheid en een terughoudende toets uit te voeren voorafgaand aan de start van de school wordt rekening gehouden met het karakter van het niet-bekostigde onderwijs en de daaruit voortvloeiende noodzaak tot terughoudende regulering door de overheid, die overigens ook in artikel 23 van de Grondwet besloten ligt.

2.1.3 Verhouding tot artikel 23 van de Grondwet

Het wetsvoorstel brengt met zich dat het voorafgaande toezicht in de vorm van een melding over de plannen van het voorgenomen onderwijs in bepaalde gevallen de vrijheid van stichting van artikel 23 Grondwet kan beperken. Een beperking van de vrijheid van stichting is mogelijk. Uit artikel 23 Grondwet volgt immers niet een absoluut recht op de vrijheid van stichting.¹⁵ De regering heeft reguleringsvrijheid om normen te stellen die het recht op kwalitatief goed onderwijs borgen.¹⁶ Ook als het toezicht op die eisen plaatsvindt voordat de school is gestart met het verzorgen van onderwijs.¹⁷

De maatregel moet dan evenwel proportioneel en noodzakelijk zijn om een beperking te kunnen rechtvaardigen. De regering is van mening dat de voorgestelde aanpassing proportioneel en noodzakelijk is.

De voorgestelde aanpassing is ten eerste proportioneel omdat het voorafgaande toezicht maar in beperkte mate belastend is voor scholen. Er worden immers geen nieuwe eisen voorgesteld. De beperking is ingegeven door de eisen waar b3-scholen momenteel

¹⁴ In het bekostigd onderwijs wordt o.a. ook getoetst op de bevoegdheid van leraren, de wijze waarop invulling wordt gegeven aan een doorlopende leerlijn en alle kerndoelen, en een meerjarenbegroting (artikelen 74 WPO, 72 WPO BES en 4.5a WVO 2020).

¹⁵ S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting* (diss. EUR), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017, p. 75.

¹⁶ S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting* (diss. EUR), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017, p. 77.

¹⁷ S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting* (diss. EUR), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017, p. 77.

ook aan moeten voldoen. Daarnaast zal de inspectie slechts terughoudend toetsen.

Het voorafgaande toezicht is tevens noodzakelijk gelet op de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om het recht op kwalitatief en veilig onderwijs te garanderen. Momenteel is er geen enkele voorafgaande toets voor b3-scholen. Dat brengt het risico met zich dat scholen onderwijs geven dat onder de maat is. Het gaat zodoende om een preventieve maatregel.

In het huidige systeem kan de inspectie pas toezicht houden nadat het onderwijs al van start is gegaan. Dat kan betekenen dat kinderen anti-rechtstatelijk onderwijs kunnen krijgen in een mogelijk onveilige omgeving en wellicht nog langer indien een school een procedure start tegen het besluit van de inspectie. Indien de school het besluit van de inspectie aanvecht, betekent dat in de praktijk dat de school open blijft totdat de procedure is afgerond.¹⁸ Dit leidt ertoe dat leerlingen, ouders en schoolbesturen lange tijd in onzekerheid kunnen verkeren over de status van hun school. Leerlingen dienen vervolgens uiteindelijk alsnog over te stappen naar een andere school.

Daarbij nog gewezen op het feit dat er, zoals eerder genoemd, steeds vaker b3-scholen worden gesticht. Bij sommige van die initiatieven ontstond maatschappelijke onrust over de verhouding tot de democratische rechtsstaat. Daarnaast zijn er de laatste tijd aanvragen geweest in het bekostigd onderwijs die zijn afgewezen omdat (onder meer) niet werd voldaan aan de burgerschapseis. Het betrof in 2021-2022 twee initiatieven in het primair onderwijs en tien VO-initiatieven in het voortgezet onderwijs. In 2022-2023 waren dit er respectievelijk vijf en één. Over de derde ronde stichtingsaanvragen (2023-2024) zijn nu nog geen cijfers bekend.

Naar het oordeel van de regering is er dus een steeds aanzienlijker wordend risico op situaties waarin leerlingen onderwijs krijgen dat niet voldoet aan de minimale eisen van

¹⁸ 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.

veiligheid en burgerschap. Dit maakt dat de regering van oordeel is dat er, in het belang van het recht op goed onderwijs, voldoende aanleiding en noodzaak is om te komen tot de voorgestelde beperking van de vrijheid van stichting.

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.¹⁹ 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.²⁰ Twee van de aangetroffen hardvochtigheden betreffen wetgeving in formele zin. Dit wetvoorstel beoogt die hardvochtigheden weg te nemen.

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

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

¹⁹ *Kamerstukken II*, 2020/21, 35510, nr. 24.

²⁰ *Kamerstukken II* 2022/23, 362000 VIII, nr. 181.

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 dat beter bij hen past. De regering is van oordeel dat dit in specifieke situaties kan leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

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

Voor een zeer beperkt aantal leerlingen dat het Nederlands wel voldoende machtig is, kan het echter goed zijn om direct het praktijkonderwijs te kunnen volgen, omdat dit wel aansluit bij hun cognitieve capaciteiten. Als een nieuwkomer een jaar lang niet naar het praktijkonderwijs gaat terwijl hij wel goed Nederlands spreekt, betekent dat immers dat de leerling een jaar onderwijs volgt dat niet wordt verzorgd op het geëigende niveau. Voorbeeld is een leerling afkomstig uit Suriname zonder Nederlandse nationaliteit die het Nederlands 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

De genoemde hardvochtigheden worden als volgt weggenomen.

In de eerste plaats wordt met het nieuwe artikel 39a van de Wet op de expertisecentra (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 verzoeken.

De voorgestelde procedure van het nieuw toegevoegde artikel 39a is gelijk aan de procedure die voorheen was vastgelegd in artikel 39, vijfde lid, WEC.²¹ Tegelijkertijd maakt dit nieuwe artikel 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.

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 de 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

²¹ Zie ook het Besluit vaststelling beleidsregel inzake het instemmen met afwijking verplichte aantal uren onderwijs (Stcrt. 2018, 42600).

afkomstig zijn uit België of Suriname, of aan leerlingen die weliswaar afkomstig zijn uit het buitenland, maar thuis Nederlands spreken. Het bevoegd gezag van de school voor praktijkonderwijs beoordeelt of de leerling het Nederlands voldoende machtig is om in een groep het bestaande onderwijsaanbod van de school onderwijs te volgen. Concreet betekent dit dat er geen apart aanbod voor deze leerlingen wordt vormgegeven binnen het praktijkonderwijs. Het samenwerkingsverband toetst en beslist vervolgens of een leerling toegelaten kan worden tot het praktijkonderwijs. Wij monitoren het aantal aanmeldingen waarbij gebruik wordt gemaakt van deze uitzondering. Mocht in bepaalde regio's een extreme toename worden gezien dan wordt daar in overleg met de inspectie onderzocht of er nog wel sprake is van een uitzondering.

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.

Doenvermogen

De voorgestelde wijzigingen hebben beperkte gevolgen voor het doenvermogen van burgers. De aanpassing van de procedurele voorschriften voor de oprichting van b3-scholen, vergt immers maar beperkt aanvullende of andere acties van initiatiefnemers dan nu al het geval is. Wel moeten zij voortaan eerder aan de inspectie kunnen laten zien dat hun beoogde school aan de regels zal voldoen. Ook is het van belang dat zij alert zijn op het vereiste dat ze zich twaalf weken voor de beoogde startdatum van de school bij de inspectie moeten hebben gemeld, omdat de school anders niet als b3-school kan starten. Aangezien hiermee niet veel meer wordt gevraagd van het doenvermogen van initiatiefnemers van scholen, 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 worden in de Staatscourant gepubliceerd.²² Tevens zijn deze 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. De ontheffing voor het langer deelnemen op een vso school sluit aan op de huidige procedure die reeds bestaat voor andere groepen leerlingen. Het bevoegd gezag dient hierbij een aanvraag in te dienen bij de inspectie voor een ontheffing. Daarnaast worden geen procedurele eisen gesteld aan leerlingen om aan te tonen dat zij het Nederlands voldoende machtig zijn.

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 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. Het aanleveren van beleidsplannen over het onderwijs dat een b3-school voornemens is te geven, verschaft de inspectie al enig inzicht 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 van deze plannen.

²² Zie art. 13, derde lid, WOT.

Bij bekostigde scholen in oprichting wordt eveneens al voordat ze van start gaan door de Inspectie getoetst op de burgerschapsopdracht. In de aanvraag moet een beschrijving staan van de wijze waarop het burgerschapsonderwijs vormgegeven zal worden, zodanig dat inzichtelijk wordt hoe wordt voldaan aan de wettelijke eis dat dit onderwijs doelgericht en samenhangend vorm krijgt. Voor b3-scholen gaat dezelfde wettelijke opdracht gelden op het gebied van burgerschap en veiligheid als voor bekostigde scholen.

Uitvoeringstoets

DUO en de inspectie hebben tweemaal een uitvoeringstoets uitgevoerd.²³ Het wetsvoorstel is door DUO en de inspectie beide keren beoordeeld als uitvoerbaar. In verband met de uitvoerbaarheid is de termijn die de inspectie heeft voor toetsing voorafgaand aan de start van de b3-school aangepast naar twaalf weken in plaats van de aanvankelijk voorgestelde acht weken. Deze twaalfwekentermijn stelt de inspectie in staat om ook in drukke periodes en periodes waarin minder capaciteit beschikbaar is, onderzoek te doen.

Er bestaat een risico dat dit wetsvoorstel in de toekomst beperkt zal helpen bij het voorkomen van het starten van b3-scholen die niet voldoen aan de eisen van veiligheid en burgerschap. Op papier kan namelijk worden voldaan aan de gestelde eisen, terwijl na de start van de school in de praktijk kan blijken dat anders wordt gehandeld. Bij iedere toets vooraf bestaat dit risico op een verschil tussen de theoretische plannen en uitvoer in de praktijk. Gelet op dit risico bezoekt de inspectie de school nog steeds nadat de school is gestart. Voor zover blijkt dat de ingediende plannen geen realistische weergave zijn van het daadwerkelijk geboden onderwijs, geldt uiteraard dat de inspectie op basis van het reguliere toezicht (na de start van het onderwijs) alsnog kan ingrijpen.

²³ Dit was noodzakelijk vanwege de lange periode tussen de eerste uitvoeringstoets, beoordeling van het wetsvoorstel door de Raad van State en indiening van het wetsvoorstel. Mede met het oog op andere trajecten die raken aan dezelfde materie was het noodzakelijk om de uitvoerbaarheid van het voorstel nogmaals te toetsen.

Hierbij zij tevens opgemerkt dat aanvragen voor nieuwe bekostigde scholen sinds de wet Meer Ruimte voor Nieuwe Scholen ook getoetst worden op hun burgerschapsplannen, en dat hier ook scholen op worden afgewezen. Deze toets is in de praktijk dus geen wassen neus, maar een onderdeel waar serieus naar gekeken wordt en waar aanvragen tot bekostiging niet louter theoretisch kunnen worden afgewezen, wat in de praktijk al bij bekostigd onderwijs dus al verschillende malen is gebeurd.

Wat betreft de hardvochtigheden wijst DUO in de uitvoeringstoetsen op drie gevolgen van het huidige wetsvoorstel voor de uitvoeringspraktijk. In de eerste plaats zullen scholen voor de leerlingen die onder de hardheidsclausule vallen, indien zij worden aangemerkt en bekostigd als pro-leerlingen,²⁴ zowel de aanvullende bekostiging voor het pro ontvangen alsmede de aanvullende bekostiging voor nieuwkomers tenzij de betreffende ministeriële regelingen wordt aangepast.²⁵ De aanvullende bekostiging voor nieuwkomers is echter hoofdzakelijk bedoeld om nieuwkomers in staat te stellen de Nederlandse taal te leren. Dit is niet nodig voor de leerlingen die de Nederlandse taal kennelijk voldoende machtig zijn. De regering onderkent deze ongewenste uitwerking van het wetsvoorstel. De betreffende regelgeving zal worden aangepast.

In de tweede plaats zal DUO niet meer vooraf kunnen toetsen of een nieuwkomer onterecht op het praktijkonderwijs wordt ingeschreven, indien door het bevoegd gezag wordt aangegeven dat deze nieuwkomer het Nederlands voldoende machtig is. DUO kan dat laatste immers niet beoordelen. DUO zal 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 (bijvoorbeeld omdat er bijzonder vaak een beroep op wordt gedaan). Het is daarbij niet noodzakelijk om de persoonsgegevens van de betreffende leerlingen te delen. De inspectie kan vervolgens onderzoek doen naar de toepassing van

²⁴ Op basis van artikel 6.8, eerste lid, onderdeel d, Uitvoeringsbesluit WVO 2020 worden nieuwkomers die op de teldatum korter dan 1 jaar in Nederland zijn uitgezonderd van de basis- en aanvullende pro-bekostiging. Om te zorgen dat leerlingen die onder de hardheidsclausule vallen als pro-leerling worden bekostigd, dient dit artikel gewijzigd te worden.

²⁵ Regeling aanvullende bekostiging eerste opvang nieuwkomers vo.

de hardheidsclausule op de school en een oordeel geven over de naleving van de wet.

Ten derde heeft DUO voor de bekostiging van nieuwkomers die al in hun eerste jaar in Nederland worden toegelaten tot het praktijkonderwijs een alternatieve bekostigingssystematiek voorgesteld die uitvoeringstechnisch eenvoudiger is. Het voorstel is om nieuwkomers in het praktijkonderwijs altijd nieuwkomersbekostiging categorie 2 te geven.²⁶ Alhoewel het voorstel van DUO de uitvoerbaarheid inderdaad zou vereenvoudigen, is toch besloten om het niet over te nemen. Nieuwkomersbekostiging is hoofdzakelijk bedoeld om nieuwkomers in staat te stellen de Nederlandse taal te leren. Het is daarom niet doelmatig om deze bekostiging toe te kennen aan nieuwkomers die, naar oordeel van het bevoegd gezag, de Nederlandse taal voldoende machtig zijn. De incidentele kosten voor de systeemaanpassingen die hiervoor nodig zijn, zijn wel hoger.

Tot slot merkt DUO op dat art 2.30, derde lid, WVO 2020 zou moeten worden aangepast. In verband met het wijzigen van de startdatum van nieuwkomersbekostiging in een ander (lopend) regelgevingstraject²⁷, zal deze bekostiging niet langer gebaseerd worden op datum van binnenkomst in Nederland, maar op basis van eerste inschrijving op een school. Daartoe wordt in de regelgeving de definitie van 'nieuwkomer' aangepast. In lijn daarmee zou, aldus de uitvoeringstoets, ook het derde lid van art. 2.30 WVO 2020 moeten worden aangepast. Hoewel deze wijziging de uitvoerbaarheid voor DUO zou vereenvoudigen, is besloten om deze wijziging niet mee te nemen in dit wetsvoorstel. Het huidige derde lid regelt de situatie dat nieuwkomers toegelaten kunnen worden tot het praktijkonderwijs nadat zij een schooljaar, gerekend vanaf het moment dat de leerling in Nederland is, een andere schoolsoort binnen het voortgezet onderwijs hebben gevolgd. Dit dient ertoe te voorkomen dat ze door taalproblemen in een onderwijsvorm terechtkomen die geen recht doet aan hun cognitieve capaciteit. Onderhavig wetsvoorstel maakt een

²⁶ Dit is uitvoeringstechnisch eenvoudiger, omdat er dan geen onderscheid gemaakt hoeft te worden tussen nieuwkomers die de Nederlandse taal voldoende machtig zijn (en in het tweede jaar praktijkonderwijs geen nieuwkomersbekostiging krijgen) en nieuwkomers die de Nederlandse taal niet voldoende machtig zijn (en het eerste jaar op het praktijkonderwijs bekostiging categorie 2 krijgen, nadat zij een jaar andersoortig onderwijs hebben gevolgd).

²⁷ <https://www.internetconsultatie.nl/nieuwkomersvo/b1>

uitzondering mogelijk voor leerlingen die de Nederlandse taal wel voldoende machtig zijn: zij kunnen op een eerder moment worden toegelaten tot het praktijkonderwijs. Het wijzigen van het derde lid waarbij niet de aankomst van de leerling in Nederland maar het moment van inschrijving in het onderwijs als startpunt wordt genomen, zoals DUO voorstelt, heeft consequenties voor de doelgroep van onderhavig wetsvoorstel. Deze consequenties zijn niet voldoende inzichtelijk gemaakt om de wijziging in deze fase van het wetsvoorstel mee te kunnen nemen. Op termijn wordt gekeken of het opportuun is deze wijziging door te voeren en op welke manier.

Financiële gevolgen

6.1. Gevolgen voor de rijksbegroting

Als gevolg van dit wetsvoorstel 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 vso. Daarnaast zullen er mogelijk meer leerlingen naar het praktijkonderwijs gaan. De financiële gevolgen zijn verwaarloosbaar en dit loopt mee in de referentieraming. De bedragen per leerling voor het praktijkonderwijs zijn iets lager dan de nieuwkomersbekostiging en om die reden is er een minimaal budgettair effect.

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. De procedure voor het verlenen van een ontheffing voor het langer deelnemen aan het voortgezet speciaal onderwijs sluit 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. Er zijn geen aanvullende procedurele eisen verbonden aan de beoordeling van de beheersing van de Nederlandse taal van nieuwkomers die worden ingeschreven op het praktijkonderwijs in het eerste jaar dat zij in Nederland verblijven.

Advies en consultatie

7.1. Adviescollege toetsing regeldruk

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

7.2. Internetconsultatie

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

Overgangsrecht

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

initiatiefnemers die beogen te beginnen in de periode tot 12 weken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel dienen uiterlijk vier weken na inwerkingtreding van het wetsvoorstel daarvan een melding te doen aan de inspectie. In tegenstelling tot de melding die voorgesteld wordt in de sectorwetten hoeven bij deze melding geen documenten overlegd te worden.

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

Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde inwerkingtredingsdatum van dit wetsvoorstel is 1 augustus 2025.

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 achtste lid van

artikel 11b geregeld. Het moet uit de aangeleverde stukken en 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. 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 respectievelijk artikel 3 van de Leerplichtwet BES (artikel X respectievelijk artikel XI) 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, Leerplichtwet BES 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 negende lid). Op basis daarvan zal de inspectie zo spoedig mogelijk na aanvang van het onderwijs onderzoeken of de onderwijsvoorziening de status van

school krijgt en dus of er leerplichtig onderwijs kan worden gegeven. Na toekenning van die status, blijft de school onderworpen aan het toezicht. De minister kan, op basis van artikel 1a1, derde lid, van de Leerplichtwet 1969 jo. artikel 14 van de Wet op het onderwijstoezicht, besluiten dat de school niet voldoet aan de daarvoor geldende criteria, waardoor deze de status van school verliest.

Het huidige zevende lid wordt vernummerd tot negende lid, nu de procedure die in het nieuwe zevende en achtste lid wordt geregeld, chronologisch voorafgaat aan de in het nieuwe negende lid geregelde procedure. In het nieuwe negende lid wordt daarnaast nog een drietal verbeteringen 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 C en D
[Wijziging artikel 5 WPO, artikel 7 WPO BES, artikel 3.27
en artikel 11.37a 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 te overleggen, waarin is opgenomen hoe men aan de van toepassing zijnde wettelijke voorschriften ten aanzien van de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, het burgerschapsonderwijs (met uitzondering van de schoolcultuur) 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. 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. In lijn daarmee is in het wetsvoorstel geregeld dat het in Caribisch Nederland niet verplicht is om voorgenomen beleid ten aanzien van deze meldcode te overleggen aan de minister. Voor het primair onderwijs volgt dit uit het voorgestelde artikel 7 van de Wet primair onderwijs BES, waar deze meldcode niet is opgenomen in het tweede lid. Voor het voortgezet onderwijs wordt middels het voorgestelde artikel 11.37a van de Wet voortgezet onderwijs 2020 de verplichting tot het overleggen deze meldcode niet van toepassing verklaard in Caribisch Nederland.

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

Tevens wordt 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 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, besluit ze 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 eisen van burgerschap en veiligheid minimale kwaliteitseisen.

Tot slot wordt in het eerste lid van dit artikel een incomplete verwijzing naar de Wet op het primair onderwijs hersteld.²⁸

Artikel IV, onderdeel A en B [Wijziging van artikel 2.30 en 2.43 WVO 2020]

Met deze wijziging wordt een uitzondering mogelijk gemaakt op de regel dat een nieuwkomer zich pas na één jaar een ander schoolsoort binnen het vo gevolgd te hebben, toegelaten kan worden tot het praktijkonderwijs. Met deze wijziging kunnen nieuwkomers die het Nederlands kennelijk voldoende machtig zijn wel eerder worden toegelaten tot het praktijkonderwijs als het bevoegd gezag van de school voor praktijkonderwijs beoordeelt dat ze het Nederlands voldoende machtig zijn om in een groep het bestaande onderwijsaanbod van het praktijkonderwijs te volgen. 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.

Met de wijziging van artikel 2.43, derde lid, WVO 2020 wordt de voorgenomen wijziging niet van overeenkomstige toepassing

²⁸ Zie voor het ontstaan ervan de Wet van 21 juli 2007 tot wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van die wet (Stb. 2007, 298).

verklaard op de aanvraag voor leerwegondersteunend onderwijs. De reden hierachter is dat deze hardvochtigheid zich enkel binnen het praktijkonderwijs voordoet, en niet binnen het leerwegondersteunend onderwijs, zo blijkt het uit het onderzoek naar de hardvochtigheden.

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

Artikel VII [Wijziging van artikel 39, vijfde lid, en 39a WEC]

De bevoegdheid van de inspecteur van het onderwijs om een ontheffing te verlenen van de verplichte leeftijdsgrens in het voortgezet speciaal onderwijs en de daarvoor geldende procedure waren geregeld in artikel 39, vijfde lid, WEC. Voor de vergroting van de leesbaarheid is gekozen om dit artikel onder te verdelen in aparte leden in het nieuwe artikel 39a WEC. Behoudens de hierboven beschreven toevoeging van de hardheidsclausule met betrekking tot de verblijfsduur in het voortgezet speciaal onderwijs ten behoeve van leerlingen die meer onderwijstijd nodig hebben om naar een beter passende plek in de dagbesteding door te stromen, zijn er 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.

ARTIKEL VIII Overgangsrecht

Verwezen zij naar paragraaf 8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

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

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