

Vergaderjaar 2024–2025

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. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 27 september 2023 en het nader rapport d.d. 12 mei 2025, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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-scholen²), 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.³ 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.⁴

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 school⁵ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 24.

⁵ 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.⁶ 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 eisen⁷ 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.⁸

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».⁹ 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.¹⁰

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.¹¹ 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.¹² Daarnaast geldt als uitgangspunt dat de reikwijdte van het overheidsgezag ten opzichte van

⁶ 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.

⁷ Wat onder meer inhoudt dat niet aantoonbaar blijkt dat niet zal worden voldaan aan de kerndoelen en de burgerschapsopdrachten.

⁸ 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.

⁹ Memorie van toelichting, Artikelsgewijs «Artikel V en artikel VI».

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

¹¹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. «Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze».

¹² 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.

b3-scholen beperkter dient te zijn, juist omdat dit onderwijs niet bekostigd wordt en daarmee op grotere afstand staat van de overheid.¹³

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.¹⁴ 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 kwaliteitseisen. Daarbij ging het echter niet om antidemocratisch en antirechtsstatelijk onderwijs.¹⁵

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.¹⁶ 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.¹⁷ 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.

¹³ 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.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2, «Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze».

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

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 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.¹⁸ De wetgever heeft de bevoegdheid om normen te stellen die het recht op kwalitatief goed onderwijs borgen.¹⁹ Ook als het toezicht

¹⁸ S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting* (diss. EUR), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017, p. 75.

¹⁹ S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting* (diss. EUR), Rotterdam: Erasmus Universiteit 2017, p. 77.

op die eisen plaatsvindt voordat de school is gestart met het verzorgen van onderwijs.²⁰ 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.²¹ 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 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.²² De inspectie

²⁰ Idem.

²¹ 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.

²² 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.

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.²³ Zij wijst er op, dat dit laatstgenoemde aspect van de burgerschapsopdracht bij aanvragen voor bekostigde scholen niet beoordeeld wordt.²⁴

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 aanneemelijk 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

²³ Artikel 8, lid 3a, van de Wet op het primair onderwijs (WPO).

²⁴ Artikel 74, tweede lid, onder b, subonderdeel 1, van de WPO.

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.²⁵

Bij bekostigde scholen in oprichting wordt eveneens al voordat ze van start gaan door de inspectie getoetst op de burgerschapsopdracht en veiligheid.²⁶ 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 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 uitziet in de praktijk – is het advies van de Afdeling overgenomen en is artikel 8, lid 3a als toetsingsmaatstaf komen te vervallen.²⁷ 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.

²⁵ 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.

²⁶ Zie hierover ook het Advieskader nieuwe scholen voor een kwaliteitstoets op aanvragen van nieuwe scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs, versie 2023.

²⁷ 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.

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 WPO²⁸ 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.²⁹

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).³⁰ 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.³¹ Dit ruimere toetsingskader betreft (onder meer) de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs, de inhoud van het onderwijs en de kwaliteit van het onderwijs.³² 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.

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

²⁸ 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.

²⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 2.1.2. «Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze».

³⁰ Memorie van toelichting, paragraaf 5. «Uitvoering, toezicht en handhaving».

³¹ Zie voorgesteld artikel 11b, achtste lid, van de Wet op het Onderwijstoezicht.

³² Voor het primair onderwijs betreft dit de artikelen 8, 9 en 10 van de WPO.

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.³³

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
S.F.M. Wortmann

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

³³ 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.

(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.

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