

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Wijziging van 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

Voorstel van wet

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 vanaf 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 achtste lid wordt een lid 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. Indien uit de melding of het overleg 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, kan de inspectie, binnen twaalf weken na de melding, besluiten 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. 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^o de meldcode huiselijke geweld en kindermishandeling, bedoeld in artikel 4b;
 - 2^o het veiligheidsbeleid, bedoeld in artikel 4c; en
 - 3^o 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. 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^o het veiligheidsbeleid, bedoeld in artikel 6a; en
 - 2^o de inhoud van het onderwijs, bedoel 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 vreemdelingen die het Nederlands kennelijk voldoende machtig zijn.'

B

Artikel 3.27 wordt als volgt gewijzigd:

1. Onder vernummering van het eerste en tweede lid tot 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, 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. 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^o de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling, bedoeld in artikel 3.41;

2^o het veiligheidsbeleid, bedoeld in artikel 3.40; en

3^o 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. LEERPLICHTWET 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. LEERPLICHTWET 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 artikel 7, eerste lid, van de Wet primair onderwijs BES, worden voldaan aan de verplichting, bedoeld in artikel 6.

ARTIKEL VII. WET OP DE EXPERTISECENTRA

Aan artikel 39 van de Wet op de expertisecentra, wordt een lid toegevoegd, luidende:
6. De inspecteur kan het vierde lid, derde volzin, voor een leerling in het voortgezet speciaal onderwijs buiten toepassing laten, 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, en het vasthouden aan het vierde lid, derde volzin, zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Hij kan zich ten behoeve van zijn beslissing een rapport over de leerling, opgesteld door de in artikel 40b dan wel artikel 41, tweede lid, bedoelde commissie, doen voorleggen. De commissie kan daartoe de betrokken leerling aan een onderzoek onderwerpen. De beschikking wordt telkens voor de tijd van ten hoogste 1 jaar afgegeven.

ARTIKEL XII. 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.

Gegeven

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister voor Primair en Voorgezet Onderwijs,

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. Algemeen

- 1. Inleiding**
 - 2. Hoofdpijnen van het voorstel**
 - 2.1. Melding over oprichting B3-scholen**
 - 2.1.1. Probleembeschrijving**
 - 2.1.2. Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze**
 - 2.2. Hardvochtigheden voortgezet speciaal onderwijs en praktijkonderwijs**
 - 2.2.1. Probleembeschrijving**
 - 2.2.2. Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze**
 - 3. Toepassing in Caribisch deel van het Koninkrijk**
 - 4. Doenvermogen**
 - 5. Uitvoering, toezicht en handhaving**
 - 6. Financiële gevolgen**
 - 6.1. Gevolgen voor de rijksbegroting**
 - 6.2. Gevolgen voor de regeldruk**
 - 7. Advies en consultatie**
 - 7.1. Adviescollege toetsing regeldruk**
 - 7.2. Internetconsultatie**
 - 8. Inwerkingtreding**
- B. Artikelsgewijs**

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel stelt in de eerste plaats wijzigingen voor ten aanzien van het inspectietoezicht rondom de stichting van 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.

¹ *Handelingen II 2022/23*, nr. 93.

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

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: 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. Op het moment dat de 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 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 na de start van de school wordt geoordeeld 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 Met name voor kwetsbare leerlingen, die voornemens zijn om over te stappen naar een B3-school omdat het lastig is een passende school voor hen te vinden binnen het bekostigd systeem, is dat nadelig. Het

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

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

⁵ Ingrado is de beroepsvereniging voor leerplicht en RMC.

⁶ *Handelingen II 2022/23*, nr. 93.

⁷ Artikel 2 Leerplichtwet 1969.

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 volgen.

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

De regering acht het gelet op deze knelpunten noodzakelijk om de procedure rond het verkrijgen van de status van B3-school aan te scherpen.

2.1.2. Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

De huidige procedure rond de start van B3-scholen wordt aangevuld met de verplichting om vooraf een melding te doen, en bij die melding ook het voorgenomen beleid te overleggen over de wijze waarop aan de eisen van de minimale basiskwaliteit zal worden voldaan. Daarbij gaat het niet om nieuwe eisen maar verandert het moment waarop door de inspectie aan deze kwaliteitseisen wordt getoetst; voor aanvang van het onderwijs in plaats van na aanvang. Door deze aanpassing kan worden voorkomen dat een school die niet aan de kwaliteitseisen voldoet reeds is gestart. In plaats van het sluiten van een school, met alle gevolgen van dien voor alle betrokkenen, kan door de voorgestelde wijziging worden voorkomen dat de school start.

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 oordeel uitspreken over de mate waarin men al dan 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 in het beleidsplan niet worden weggenomen. Een gesprek over deze signalen met de initiatiefnemer kan dergelijke twijfels wegnemen of juist bevestigen.

Op deze manier wordt initiatiefnemers tegelijkertijd voldoende tijd geboden om hun plannen uit te werken, en heeft ook de inspectie gelegenheid voor een eerste beoordeling van de haalbaarheid van het initiatief. Alleen als aantoonbaar uit genoemd

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

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 heeft. Het gaat dus om een terughoudende toets, die in het overgrote merendeel van de gevallen niet tot een negatief besluit zal leiden. Enige tijd nadat de school daadwerkelijk van start is gegaan komt de inspectie opnieuw langs om te onderzoeken of wordt voldaan aan de vigerende wet- en regelgeving.

De afgelopen jaren is daarnaast de stichtingssystematiek voor bekostigde scholen op verschillende punten aangepast. Eén van die aanpassingen betreft een toets op verschillende kwaliteitseisen voorafgaand aan de start van het onderwijs. Nieuwe scholen moeten daar aan voldoen om voor bekostiging in aanmerking te komen. Hoewel aan B3-scholen minder eisen zijn gesteld dan aan bekostigde scholen, komt een deel van de betreffende kwaliteitseisen wel overeen. De voorgestelde aanpassing leidt er dan ook toe dat de systematiek voor het starten van een B3-school beter aansluit op de stichtingssystematiek voor een bekostigde school.

Hierbij dient overigens te worden benadrukt dat geen aanvullende drempel wordt opgeworpen om onderwijs te verzorgen. Door middel van de voorgestelde wijzigingen wordt het moment waarop de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs plaatsvindt vervroegd. Dat moment komt met deze wijzigingen ten dele te liggen voor de start van het geven van onderwijs. De inspectie toetst in die periode een deel van de reguliere criteria waaraan B3-scholen, als zij eenmaal zouden zijn gestart, ook nu al moeten voldoen. Bovendien gaat het hier om een terughoudende toets naar aanleiding van een melding. Het voorgestelde systeem gaat ervan uit dat de toestemming voor het verzorgen van onderwijs er in beginsel is, tenzij uit de toets van het voorgenomen beleid aantoonbaar volgt dat niet zal kunnen worden voldaan aan de wettelijke eisen.

Zoals ook in het huidige stelsel, heeft het aantekenen van bezwaar tegen het besluit van de inspectie om het initiatief niet de status van school toe te kennen, geen schorsende werking. Dit betekent dat het negatieve besluit van de inspectie in stand blijft zolang de procedure loopt. Er is dus geen sprake van een school, 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 artikel 23

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. Er worden geen nieuwe kwaliteitseisen toegevoegd en ook zal de toetsing van de inspectie op eenzelfde manier geschieden als in de huidige procedure. 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 praktijk onderwijs

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

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

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 activiteitgerichte dagbesteding. Een dergelijk geval kan zich in het bijzonder voordoen bij leerlingen die op latere leeftijd instromen in het vso, bijvoorbeeld omdat zij (met hun ouders) naar Nederland zijn gevlucht. Op dit moment ontbreekt voor deze leerlingen de mogelijkheid om zich langer door te ontwikkelen zodat zij kunnen uitstromen naar een uitstroomprofiel wat beter bij hun past. De regering is van mening dat dit in specifieke situaties kan leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

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

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

2.2.2. Probleemaanpak en motivering instrumentkeuze

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

In de eerste plaats wordt in artikel 39 van de WEC een hardheidsclausule ingevoegd. De Inspectie van het Onderwijs 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

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

de leerlingen vereisen. De voorgestelde procedure is gelijk aan de procedure die reeds is vastgelegd in het vijfde lid¹¹, 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.

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.

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.

PM: consultatie Caribisch deel van het Koninkrijk

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 voortaan eerder aan de inspectie kunnen laten zien dat hun beoogde school aan de regels voldoet. 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.

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

PM: toets DUO/ADR/IvHO.

6. Financiële gevolgen

6.1. Gevolgen voor de rijksbegroting

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting.

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

¹¹ Zie ook Besluit vaststelling beleidsregel inzake het instemmen met afwijking verplichte aantal uren onderwijs.

worden opgesteld dan momenteel vereist is, en is explicieter benoemd welke stukken voor de beoordeling of al dan niet aan de eisen wordt voldaan van belang zijn. 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 in het eerste jaar dat zij in Nederland zijn willen worden ingeschreven zijn geen 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

PM: toets ATR

7.2. Internetconsultatie

PM: verslag internetconsultatie

8. Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De beoogde inwerkingtredingsdatum van deze wet 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. 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 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 overigens nog een verbetering voorgesteld. In laatstgenoemd artikel lid wordt 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. Eerst na het verstrijken van de achttwekentermijn kan de leerplicht op de betreffende school worden vervuld, tenzij de inspectie, naar aanleiding van de melding, binnen deze twaalfweken 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.

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]

Zie voor een 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 achttwekentermijn 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 achttwekentermijn 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 39 WEC]

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