

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. 5

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE GRONDRECHTEN EN CONSTITUTIONELE TOETSING

Aan de Leden

Den Haag, 19 juni 2025

De tijdelijke commissie Grondrechten en constitutionele toetsing (hierna: de tijdelijke commissie) heeft tijdens haar procedurevergadering van 22 mei 2025 besloten, gelet op het dictum en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, een adviestraject te starten voor het wetsvoorstel Wet startprocedure b3-scholen en hardvochtigheden vso en pro (36 745). De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is hierover geïnformeerd met een brief van 22 mei 2025 (2025Z10258). Hierbij biedt de tijdelijke commissie haar advies aan.

Inhoud wetsvoorstel

Het wetsvoorstel bestaat uit twee afzonderlijke onderdelen: de invoering van een voorafgaand toetsmoment voor b3-scholen en het wegnemen van twee hardvochtigheden in huidige onderwijsregelgeving.

Ten eerste breidt het wetsvoorstel het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de Inspectie) uit ten aanzien van particuliere scholen die niet worden bekostigd door de overheid (de zogenaamde b3-scholen).¹ Op dit moment moeten deze scholen vier weken na hun oprichting de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) hiervan in kennis stellen. Het wetsvoorstel regelt dat er voortaan twaalf weken *voorafgaand* aan de oprichting een melding bij de Minister van OCW moet worden gedaan. Hierbij moeten de initiatiefnemers het voorgenomen beleid voor het burgerschapsonderwijs, het veiligheids-

¹ De aanduiding b1-, b2-, b3- en b4-scholen slaat op de vier subonderdelen van artikel 1, onderdeel b, van de Leerplichtwet 1969. Kort samengevat geldt dat b1-scholen reguliere scholen zijn die met publieke middelen worden bekostigd, dat b2-scholen particuliere exameninstellingen zijn, dat b3-scholen particuliere basis- of voortgezet onderwijsinstellingen zijn die geen examens mogen afnemen en dat b4-scholen internationale scholen zijn.

beleid en de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling meesturen. Op basis van deze documenten oordeelt de Inspectie of de nog op te richten school voldoet aan een aantal wettelijke kwaliteitseisen voor b3-scholen op het terrein van burgerschap en veiligheid. Wanneer aantoonbaar uit de beleidsdocumenten (en eventueel overleg met de oprichters) blijkt dat de school niet zal kunnen voldoen aan de wettelijke eisen, besluit de Inspectie dat de desbetreffende onderwijsvoorziening volgens de wet geen school is. Dat betekent dat leerlingen die lessen willen volgen aan deze onderwijsinstelling niet kunnen voldoen aan de Leerplichtwet. Uit de memorie van toelichting volgt dat deze toets op het voorgenomen beleid volgens de regering kan dienen als «toegangspoort», waarmee kan worden voorkomen dat leerlingen onderwijs ontvangen aan onderwijsinstellingen die niet voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen op het terrein van burgerschap en veiligheid. Dit onderdeel van het wetsvoorstel raakt hiermee aan **de vrijheid van onderwijs** (artikel 23 Grondwet), in het bijzonder **de vrijheid van oprichting en het recht op onderwijs** (o.a. neergelegd in artikel 2, Eerste Protocol bij het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 28 en 29 Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)).

Ten tweede neemt het wetsvoorstel twee «hardvochtigheden» weg in de huidige onderwijsregelgeving. Zo komt er een ontheffingsmogelijkheid die het mogelijk maakt dat leerlingen die de leeftijd van 20 jaar hebben bereikt, toch nog een jaar langer kunnen deelnemen aan het voortgezet speciaal onderwijs, zodat zij daarna kunnen uitstromen naar een dagbestedingsplek die beter aansluit bij hun mogelijkheden. Ook wordt het voor leerlingen die de Nederlandse taal goed machtig zijn mogelijk om direct praktijkonderwijs te volgen, zonder eerst een volledig schooljaar binnen een andere schoolsoort te moeten volgen. Het doel hiervan is, kort gezegd, om de rechten van specifieke groepen kwetsbare leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro) te beschermen en versterken. Deze twee hardvochtigheden zijn aan het licht gekomen in het onderzoek naar hardvochtigheden in wetgeving, dat is uitgevoerd naar aanleiding van de parlementaire ondervraging kinderopvangtoeslag.² Door het opnemen van twee afzonderlijke onderdelen in een wetsvoorstel – waarbij er geen inhoudelijke samenhang tussen deze onderdelen bestaat en één onderdeel ziet op een grondrecht – raakt het wetsvoorstel aan de kwaliteit van het wetgevingsproces en aan de **constitutionele positie van de Eerste Kamer** daarin. Op basis van artikel 84 en 85 van de Grondwet kan de Eerste Kamer een wetsvoorstel immers alleen als geheel aannemen of verwerpen.

De vrijheid van onderwijs – in het bijzonder de vrijheid van oprichting – en het recht op onderwijs

De uitwerking van de vrijheid van onderwijs in artikel 23 van de Grondwet omvat onder meer de vrijheid van oprichting. Hieruit volgt dat eenieder de vrijheid heeft om een (bijzondere) school op te richten, al is dit recht niet absoluut. Zo heeft de overheid toezichttaken en komen de overheid reguleringsmogelijkheden toe.³ Mede door de kenmerkende Nederlandse aard⁴ van de vrijheid van onderwijs – zo omvat artikel 23 meer dan hetgeen is vastgelegd in internationale verdragen – komt er een belang-

² Kamerstuk 35 510, nr. 24.

³ Artikel 23, tweede lid, van de Grondwet. Zie tevens S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting* (Rotterdam, 2017), p. 52 en 75.

⁴ D.E. Bunschoten in *Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut, Commentaar op artikel 23 Grondwet* (actueel t/m 1 januari 2025).

rijke rol toe aan de nationale wetgever bij het interpreteren van dit grondrecht en de beperkingen hierop.⁵

Volgens de Raad van State ontbreekt in dit geval een dragende motivering van de noodzaak en proportionaliteit van de voorgestelde inperking van de vrijheid van oprichting. Zo blijkt uit het advies van de Raad van State en de onderliggende beslisnota's bij het wetsvoorstel dat er in de praktijk geen voorbeelden zijn van b3-scholen die moesten stoppen naar aanleiding van bevindingen op het gebied van veiligheid of burgerschap.⁶ En hoewel de Minister van OCW tijdens de Kamerbehandeling van het wetsvoorstel Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs heeft toegezegd onderzoek te laten doen naar het al dan niet bestaan van problemen bij nieuwe b3-scholen, constateert de Raad van State dat er in de memorie van toelichting niet naar dergelijk onderzoek wordt verwezen ter onderbouwing van de noodzaak van de voorgestelde voorafgaande meldingsplicht.⁷ Opmerking verdient in dit kader dat de Inspectie aangeeft weinig problemen te ervaren met de stichting van b3-scholen, ook niet ten aanzien van de eisen van burgerschap en veiligheid.⁸ De Inspectie heeft naar eigen zeggen goed zicht op de initiatieven en voert gesprekken met de desbetreffende initiatiefnemers, regelmatig ook al voor de start van de b3-school.⁹ Ook stelt de Raad van State dat de reikwijdte van het overheidsgezag ten opzichte van b3-scholen beperkter dient te zijn, juist omdat dit onderwijs niet met publieke middelen bekostigd wordt en daarmee op grotere afstand staat van de overheid. Tot slot signaleert de Raad van State dat de voorgestelde toetsingsmogelijkheden zeer ruim zijn, waardoor toetsing door de Inspectie in de praktijk beduidend verder kan gaan dan de inhoud van de melding rechtvaardigt. Dit past volgens de Raad van State niet in de opzet van het wetsvoorstel.

In haar reactie op het advies van de Raad van State merkt de regering op dat het wetsvoorstel slechts een kleine inperking op de vrijheid van oprichting betekent. Zo worden er geen nieuwe kwaliteitseisen voorgesteld, betreft het een terughoudende toets door de Inspectie en geldt voor bekostigde scholen dat zij ook al voordat zij van start gaan worden getoetst op de wettelijke burgerschapsopdracht en veiligheid. En hoewel aan b3-scholen volgens de regering relatief veel vrijheid toekomt omdat zij niet met publieke middelen worden bekostigd, bestaat er voor deze scholen op dit moment in het geheel geen voorafgaande toets. De regering wijst erop dat dit risico's met zich meebrengt, wat raakt aan het recht van leerlingen op onderwijs. Dit recht is mede neergelegd in het EVRM en het IVRK¹⁰, al noemt de regering geen concrete rechtsbron. Hiermee blijft dit onduidelijk, evenals de wijze waarop het recht op onderwijs zich – in de context van het wetsvoorstel – volgens de regering

⁵ S. Philipsen, *De vrijheid van schoolstichting* (Rotterdam, 2017), p. 89 en P.J.J. Zoontjens, *Onderwijsrecht* (2023), p. 19.

⁶ Advies Afdeling Advisering van de Raad van State en Nader Rapport, Kamerstuk 36 745, nr. 4, p. 4; memorie van toelichting, Kamerstuk 36 745, nr. 3, par. 2.2.1; Beslisnota «Nader rapport – Advies Raad van State wetsvoorstel startprocedure b3-scholen en hardvochtigheden pro en vso», d.d. 27 maart 2024 (Beslisnota 27 maart 2024), p. 4.

⁷ Handelingen II 29 juni 2022, 98, nr. 11, p. 14.

⁸ Zo volgt uit de beslisnota van 27 maart 2024 dat de Inspectie «zeer kritisch» is «tav nut en noodzaak» van het wetsvoorstel.

⁹ Beslisnota 27 maart 2024, p. 4.

¹⁰ Zo stelt artikel 29, eerste lid, onder b en d van het IVRK, dat onderwijs gericht dient te zijn op «het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen» en «de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving».

verhoudt tot de vrijheid van onderwijs.¹¹ Wel stelt de regering dat het recht op onderwijs door het ontbreken van instrumenten om voorafgaand aan de stichting van een nieuwe b3-school in te grijpen nu niet volledig kan worden gegarandeerd. Dit kan er volgens de regering toe leiden dat leerlingen enige tijd onderwijs ontvangen dat niet voldoet aan de eisen op het terrein van burgerschap en veiligheid. Wanneer de Inspectie tot de conclusie komt dat een b3-school niet aan de wettelijke voorwaarden voldoet, kan dit bovendien tot gevolg hebben dat leerlingen van school moeten wisselen. Ook wijst de regering erop dat er steeds vaker b3-scholen worden gesticht en dat er de afgelopen jaren aanvragen in het *bekostigd* onderwijs zijn afgewezen omdat niet werd voldaan aan de burgerschapsverplichtingen. Dit vergroot volgens de regering de noodzaak om (ook) een minimale vorm van voorafgaand toezicht te regelen voor b3-scholen.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State heeft de regering de toetsingseisen van de Inspectie beperkt tot de eisen die samenhangen met de inhoud van de voorgestelde voorafgaande melding. Ook stelt de regering dat zij de onderbouwing van het nut en de noodzaak van het voorafgaande toetsmoment in de memorie van toelichting nader heeft gemotiveerd. In de bijgewerkte memorie van toelichting geeft de regering op beknopte wijze aan dat het voorgestelde toetsmoment proportioneel is omdat het voorafgaande toezicht maar in beperkte mate belastend is voor scholen, het om een terughoudende toets gaat en er geen nieuwe eisen worden gesteld aan scholen. Ook stelt de regering dat het voorafgaande toezicht noodzakelijk is gelet op de verantwoordelijkheid die de overheid heeft om het recht op kwalitatief en veilig onderwijs te garanderen. Ook in de bijgewerkte memorie van toelichting maakt de regering echter niet inzichtelijk hoe zij het recht op onderwijs concreet afweegt tegen de vrijheid van onderwijs. Wel wijst de regering erop dat ouders en leerlingen door de invoering van het voorafgaande toetsmoment sneller zekerheid kunnen krijgen over de rechtspositie van de (voorgenomen) school, al bestaat volgens de regering tevens het risico dat – zoals ook de Inspectie opmerkt¹² – toezicht in de praktijk alsnog nodig is.

Gezien het bovenstaande, vraagt de tijdelijke commissie bij de leden aandacht voor de onderbouwing van de noodzaak en proportionaliteit van het voorgestelde voorafgaande toetsmoment voor b3-scholen in relatie tot de vrijheid van oprichting, zoals neergelegd in artikel 23 van de Grondwet.

Het waarborgen van de kwaliteit van het wetgevingsproces en de positie van de Eerste Kamer als medewetgever

Het tweede onderdeel van het wetsvoorstel – het wegnemen van twee hardvochtigheden in de huidige onderwijsregelgeving – staat inhoudelijk los van het eerste onderdeel van het wetsvoorstel. Dit wijkt af van de door

¹¹ Zo volgt uit artikel 29 IVRK dat de overheid maatregelen dient te treffen om te waarborgen dat onderwijs voldoet aan door haar vastgestelde minimumnormen. Dit mag – kort gezegd – echter niet zo worden uitgelegd dat hiermee de vrijheid van stichting op onrechtmatige wijze wordt aangetast. Zie in dit kader S.L. Detrick, Commentaar op artikel 29 IVRK, T&C Personen- en familierecht (actueel t/m 01-03-2025) en Handelingen II, 2005/06, 30 652, nr. 3, p. 4.

¹² Beslisnota 8 april 2025.

de regering gehanteerde uitgangspunten¹³ om de kwaliteit van het wetgevingsproces te waarborgen en heeft gevolgen voor de positie van de Eerste Kamer, die een wetsvoorstel op basis van artikel 84 en 85 van de Grondwet immers alleen in zijn geheel kan aannemen of verwerpen. Juist wanneer een wetsvoorstel onderdelen bevat waarover verschillende inzichten kunnen bestaan, is het belangrijk dat het samenvoegen van verschillende onderwerpen in één wetsvoorstel niet in de weg staat aan een goede parlementaire behandeling. Ten aanzien van het onderhavige wetsvoorstel adviseert de Raad van State de twee verschillende onderdelen in afzonderlijke wetsvoorstellen op te nemen.

In haar reactie neemt de regering het advies van de Raad van State op dit punt niet over. De regering stelt dat het onderdeel van het wetsvoorstel dat ziet op de twee hardvochtigheden geen afzonderlijk wetsvoorstel rechtvaardigt. Ook wil de regering de twee hardvochtigheden op korte termijn wegnemen. De regering gaat niet in op het feit dat het wetsvoorstel naast de hardvochtigheden een beperking inhoudt van de vrijheid van onderwijs of op de vraag wat het samenvoegen van de twee onderdelen in dit kader betekent voor de kwaliteit van het wetgevingsproces en de constitutionele positie van de Eerste Kamer daarin.

Gezien het bovenstaande, geeft de tijdelijke commissie de leden mee dat het samenvoegen van twee afzonderlijke onderdelen in een wetsvoorstel – waarvan één onderdeel een beperking van de vrijheid van onderwijs betekent – gevolgen heeft voor de kwaliteit van het wetgevingsproces en de constitutionele positie van de Eerste Kamer daarin.

De hiervoor genoemde punten kunnen betrokken worden bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel.

De voorzitter van de tijdelijke commissie,
Van Nispen

De griffier van de tijdelijke commissie,
Kling

¹³ Zie in dit kader Aanwijzing 6.4 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Hieruit volgt dat – met oog op de constitutionele positie van de Eerste Kamer – verschillende onderwerpen alleen in een wijzigingswetsvoorstel worden gebundeld wanneer er, kort gezegd: sprake is van onderlinge samenhang, de onderwerpen niet zo complex zijn dat ze afzonderlijk moeten worden geregeld en wanneer het op voorhand niet de verwachting is dat één van de onderdelen dermate politiek omstreden is dat een goede parlementaire behandeling van andere onderdelen in het geding komt.