

Vergaderjaar 2005–2006

30 652

Wijziging van de Leerplichtwet 1969 met betrekking tot criteria voor scholen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, van die wet

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 2 maart 2006 en het nader rapport d.d. 11 juli 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 november 2005, no. 05.004292, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van 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, met memorie van toelichting.

Het voorstel voorziet in een procedure om particuliere scholen door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan te laten merken als scholen in de zin van de Leerplichtwet 1969 (Lpw), alsmede in een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur criteria vast te stellen waaraan scholen moeten voldoen om als zodanig aangemerkt te worden. Bij kabinetsmissive is verzocht bijzondere aandacht te besteden aan de verhouding van dit voorstel tot artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

De Raad van State maakt opmerkingen over de noodzaak van het voorstel, de grondwettelijke implicaties van de voorgestelde procedure, de beoogde delegatie van de aanmerkingcriteria en het overgangsrecht. Hij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen over het voorstel niet positief kan worden geadviseerd.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 november 2005, nr. 05.004292, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 2 maart 2006, nr. W05.05.0500/III, bied ik U hierbij aan.

In het hiernavolgende zal ik ingaan op de door de Raad gemaakte opmerkingen.

Voorafgaand hieraan merk ik op dat met de voorgenomen harmonisatie van onderwijswetgeving ook de Leerplichtwet 1969 onder de loep zal worden genomen. Ik vind het wenselijk met een beperkte wijziging van de Leerplichtwet spoedig een betere beoordeling door de leerplichtambtenaar mogelijk te maken voor zover het gaat om het typeren van onbekostigde

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

scholen die wat betreft de inrichting en de bevoegdheden van leraren overeenkomen met de bekostigde scholen, daar nog veel stappen te nemen zijn voordat harmonisatie concreet gestalte kan krijgen.

Ik hecht eraan op te merken dat mijn verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs dat aan leerlingen wordt geboden ook betrekking heeft op de kwaliteit van het niet-bekostigde onderwijs. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is de regering er echter wel toe overgegaan het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de leerplichtambtenaar blijft beoordelen of een niet-bekostigde school wat de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheden van leraren betreft, overeenkomt met bekostigde scholen (de bevoegdheid gaat dus niet over naar de Minister), maar dat oordeel – verplicht – baseert op het oordeel van de inspectie ter zake, waarbij dezelfde wettelijke criteria gelden als voor het bekostigd onderwijs.

1. Noodzaak van de aanmerkingprocedure

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Lpw zijn ouders of verzorgers verplicht hun kinderen op een school in te schrijven en ervoor te zorgen dat deze de school geregeld bezoeken. Bekostigde en aangewezen scholen zijn ingevolge artikel 1, aanhef en onder b, van deze wet in ieder geval scholen in de zin van de Lpw. Voor andere dagscholen [hierna ook : particuliere scholen] geldt ingevolge subonderdeel 3 van artikel 1, aanhef en onder b, de eis dat deze «wat de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheden van de leraren betreft, overeenkomen met een van de onder 1 genoemde (bekostigde) scholen».

Het toezicht op de naleving van de Lpw, waaronder de beoordeling of een zogeheten andere dagschool aan de hiervoor genoemde eis voldoet, berust bij het college van burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente. Het college wijst daartoe een leerplichtambtenaar aan.

Volgens de toelichting bij het voorstel kan deze procedure tot rechtsongelijkheid leiden, namelijk in die gevallen waar (a) de particuliere dagschool wordt bezocht door leerlingen die uit verschillende gemeenten afkomstig zijn, (b) en de leerplichtambtenaren van de verschillende gemeenten tot een verschillend oordeel komen met betrekking tot die dagschool, (c) waardoor voor de ouders van de leerlingen die dezelfde school bezoeken, er verschil van beoordeling kan ontstaan over de vraag of zij aan de eisen van de Lpw voldoen. Voorts vindt de Landelijke vereniging van leerplichtambtenaren de hier aan de orde zijnde beoordeling een oneigenlijke taak voor leerplichtambtenaren. Bovendien is het begrip «inrichting» in de omschrijving van «andere dagscholen» in de Lpw niet geconcretiseerd. Door de recente toename van het aantal particuliere scholen is wijziging van de bestaande regeling noodzakelijk geworden, aldus de toelichting.

Uit de memorie van antwoord bij de Lpw blijkt dat de taak om te beoordelen of een particuliere school voldoet aan de eisen van subonderdeel 3 van artikel 1, onder b, uitdrukkelijk is toegedacht aan de leerplichtambtenaar van de gemeente waar de leerling van die school is ingeschreven. Hij zal daarbij de medewerking van het rijksschooltoezicht echter niet kunnen missen, aldus de toelichting bij de Lpw.¹ De onderwijsinspectie heeft op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) tot taak periodiek kwaliteitstoezicht uit te oefenen, ook op niet-bekostigde onderwijsinstellingen, terwijl zij daarnaast ingevolge artikel 15, eerste lid, van die wet op verzoek van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dan wel uit eigen beweging, incidenteel onderzoek kan verrichten naar de kwaliteit van het onderwijs van een instelling. Er stond en staat de leerplichtambtenaar niets in de weg, om de inspectie om een oordeel te vragen.

Indien de beoordeling van de inspectie leidt tot een negatief oordeel over de conformiteit van de onderzochte niet-bekostigde school met wél bekostigde scholen en het college van burgemeester en wethouders dit advies overneemt, is het de taak van de leerplichtambtenaar de ouders van de leerlingen erop te wijzen dat zij met de inschrijving van hun kinderen aan de betreffende school niet voldoen aan de eisen van de Lpw.

Indien leerplichtambtenaren uit verschillende gemeenten met betrekking tot dezelfde school overeenkomstig het op die school betrekking hebbende advies van de inspectie handelen, zal van rechtsongelijkheid voor leerlingen uit verschillende gemeenten die dezelfde school bezoeken, geen sprake zijn. Als

¹ Kamerstukken II 1967/68, 9039, nr. 5, blz. 12. Het rijksschooltoezicht is thans vervangen door de onderwijsinspectie.

één leerplichtambtenaar om een beoordeling van de inspectie heeft gevraagd, kunnen ook de leerplichtambtenaren uit andere gemeenten de hiervoor geschetste lijn volgen. Er is geen enkele noodzaak voor leerplichtambtenaren om zelfstandig tot een inhoudelijke beoordeling te komen van de vraag of deze particuliere school in kwaliteit overeenkomt met het bekostigde onderwijs. De Raad meent dat, gelet op het bovenstaande, onvoldoende is gemotiveerd dat de huidige procedure leidt tot rechtsongelijkheid. Gelet op het feit dat de leerplichtambtenaar zijn besluiten kan baseren op een advies van de onderwijsinspectie en dat dit al van meet af aan was voorzien bij de opzet van de Lpw, is evenmin duidelijk waarom hier sprake zou zijn van een oneigenlijke taak van de leerplichtwetambtenaar.

De noodzaak voor de wetswijziging wordt verder gemotiveerd met de constatering dat de criteria waaraan een particuliere school moet voldoen, voor veel onduidelijkheid zorgen.

De onderwijsinspectie oefent, volgens artikel 1, aanhef en onder e en g van de WOT, haar toezichthoudende taken ook uit ten aanzien van scholen als bedoeld in artikel 1, onder b, subonderdeel 3 van de Lpw. De criteria waaraan de inspectie toetst, staan in artikel 11, tweede lid, van de WOT en de werkwijze van de inspectie is vastgelegd in toezichtkaders die ingevolge artikel 13 van de WOT door de minister worden goedgekeurd en die openbaar zijn. Inmiddels heeft de inspectie een toezichtkader voor niet-bekostigd primair onderwijs ontwikkeld.¹ De aanmerkingcriteria, waarop de Raad in het derde onderdeel van dit advies terugkomt, zullen volgens de toelichting onderdeel zijn van dit toetsingskader. Na goedkeuring van het toetsingskader door de minister staat vast waaraan een instelling voor onderwijs moet voldoen. Overigens zullen volgens de minister alle particuliere scholen vóór 1 april 2006 door de inspectie worden bezocht en aan de hand van de criteria in de proeve worden beoordeeld.² De inspectie stelt op basis hiervan adviezen op ten behoeve van de leerplichtambtenaren.

Naar de Raad voorkomt zal hiermee de eventueel bestaande onduidelijkheid over de criteria zijn weggenomen.

Nu de inspectie beschikt over een toetsingskader voor niet-bekostigd primair onderwijs, alle particuliere scholen vóór april 2006 door de inspectie zullen zijn bezocht en de leerplichtambtenaren gebruik kunnen maken van de onderzoeksresultaten van de inspectie, ontgaat de Raad de noodzaak van de voorgestelde wijziging.

Hij adviseert van de indiening van het voorstel af te zien.

1. Ik deel de opvatting van de Raad dat een leerplichtambtenaar ook nu al het oordeel van de inspectie kan vragen. De ervaring leert echter dat in veel gevallen geen advies wordt gevraagd (Research voor Beleid, De omvang van het particulier onderwijs in Nederland, maart 2005). De individuele leerplichtambtenaren geven dan ieder hun eigen invulling omdat in de wet het begrip inrichting niet geconcretiseerd is. Dit zorgt voor veel onduidelijkheid en wordt ook bij de Landelijke Vereniging van Leerplichtambtenaren (LVLA, tegenwoordig bekend als Ingrado) als problematisch ervaren. Het is van belang het bestaande criterium te verduidelijken mede gelet op het belang van ouders te weten of zij voldoen aan hun wettelijke verplichting op grond van de Leerplichtwet.

Ieder kind heeft recht op goed onderwijs. Het is daarbij niet van belang of een leerling nu onderwijs volgt aan een door de overheid bekostigde (verder: bekostigde) of aan een particuliere school. Een goede beoordelingsprocedure en heldere criteria zijn noodzakelijk om te kunnen beoordelen of een particuliere school onderwijs van voldoende kwaliteit levert om een kind zijn leerplicht te laten vervullen.

De huidige ontwikkelingen in de particuliere sector ondersteunen het belang van de voorgestelde regeling. Het aantal particuliere scholen is de afgelopen jaren gestegen. Uit het aangehaalde onderzoek van Research voor Beleid blijkt dat in het schooljaar 2004/2005 48 particuliere scholen onderwijs boden aan leerplichtige leerlingen. In 2003 waren er nog slechts 15 particuliere scholen bij het ministerie van OCW bekend. De diversiteit van de scholen is groot. De

¹ Inspectie voor het onderwijs, «Proeve van een toezichtkader niet-bekostigd primair onderwijs», rapportnummer 2005 – 14.

² Kamerstukken II 2004/05, 29 800 VIII, nr. 257, brief van 25 augustus 2005 en Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VIII, nr. 6, blz. 9.

recent opgerichte particuliere scholen onderscheiden zich in een eigen visie. Dit vergt duidelijke richtlijnen voor de beoordeling van een school. De conclusie die hieruit wordt getrokken, is dat zonder duidelijke richtlijnen de ontwikkelingen leiden tot een verhoogd risico op ongelijkheid in de beoordeling. Met de voorgestelde regeling wordt gewaarborgd dat in alle gevallen dezelfde werkwijze wordt gevolgd bij het toezicht, hetgeen bijdraagt aan de effectiviteit van de wet en de daarmee te bereiken doelen.

De Raad gaat er naar mijn mening aan voorbij dat juist om te beoordelen of een school een school is als bedoeld in artikel 1, onder b, subonderdeel 3, de criteria helder moeten zijn. Pas nadat door de leerplichtambtenaar is geconstateerd dat een school een school is als bedoeld in genoemd artikelonderdeel is er sprake van een toezichtstaak van de inspectie op grond van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Anders gezegd: het inspectietoezicht op grond van de WOT is pas aan de orde als door de leerplichtambtenaar is geconstateerd dat de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheden van leraren van een niet-bekostigde school overeenkomen met die van een bekostigde school.

Het voorgaande betoog is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel ook scherper tot uitdrukking gebracht.

Zoals hiervoor is aangegeven is het oorspronkelijke voorstel om de beoordeling van de inrichting van het onderwijs te laten overgaan van de leerplichtambtenaar naar de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, losgelaten. Die beoordeling blijft een taak van de leerplichtambtenaar, zij het op basis van een advies van de inspectie. Heeft de inspectie op verzoek van één leerplichtambtenaar het onderwijs aan de desbetreffende school beoordeeld, dan is dat oordeel ook de basis voor het oordeel van de leerplichtambtenaar in een andere gemeente waarin een van de leerlingen van die school woont.

Ik wijs erop dat het toezichtskader dat de Inspectie bij wijze van proeve heeft ontwikkeld, pas daadwerkelijk in het kader van de handhaving kan worden gebruikt – in die zin dat daarmee ook de basis is gecreëerd voor het optreden bij niet naleving van de wettelijke criteria- als daarvoor een wettelijke basis is gegeven in de Leerplichtwet, zoals het onderhavige wetsvoorstel beoogt. Ik ben dan ook van oordeel dat, anders dan de Raad meent, in dit verband wetswijziging noodzakelijk is.

*2. Verhouding tot artikel 23, tweede lid, van de Grondwet
Bij kabinetsmissive is verzocht bijzondere aandacht te besteden aan de verhouding van dit voorstel tot artikel 23, tweede lid, van de Grondwet. Aan dit verzoek wordt hier gevolg gegeven.*

Ingevolge artikel 23, tweede lid, van de Grondwet, is het geven van onderwijs vrij, behoudens het toezicht van de overheid, en voor wat bij de wet aangegeven vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij wet te regelen.

De Raad merk allereerst op dat het voorgestelde artikel 1a1 geen verplichting bevat tot melding van het oprichten van een school, waarna op grond van de aanmerkingprocedure vooraf kan worden beoordeeld of een school wordt aangemerkt als een school als bedoeld in artikel 1, aanhef en onderdeel b, subonderdeel 3 van de Lpw. Bij het ontbreken van een wettelijke grondslag daarvoor kan een dergelijke plicht ook niet worden opgelegd bij de in artikel 1a1 genoemde algemene maatregel van bestuur. Nu deze verplichting ontbreekt, raakt het voorstel niet de in artikel 23, tweede lid, van de Grondwet genoemde vrijheid.

In de tekst van het voorgestelde artikel 1a1 is sprake van melding door degene die «een school in stand houdt». Het instandhouden van een school is meer dan de oprichting bij stichtingsakte; het betekent immers dat er een school moet zijn die via exploitatie in stand wordt gehouden. Er moet daarvoor een gebouw of locatie zijn waarin les kan worden gegeven en er moeten bevoegde leerkrachten aanwezig zijn die aan ingeschreven leerlingen tegen betaling lesgeven. Voor bekostigde scholen geldt dat, na goedkeuring van het plan van scholen waarop de te stichten school is vermeld, bekostiging voor de

instandhouding van die school eerst plaatsvindt nadat er huisvestingsvoorzieningen zijn en feitelijk onderwijs wordt gegeven. Alleen als een school gedurende enige tijd in stand kan worden gehouden, heeft deze de gelegenheid om tot ontwikkeling te komen. De Raad merkt in dit verband op dat het enige criterium dat geldt voor het bekostigde primair onderwijs om op het plan van scholen te worden vermeld en op grond daarvan voor bekostiging in aanmerking te worden gebracht, het geprognosticeerde leerlingenaantal is, dat aan een bepaalde norm moet voldoen.¹ Indien de school vervolgens voor bekostiging in aanmerking komt, is dat in feite niet anders; voor de bekostiging is alleen het aantal leerlingen op de relevante teldatum van belang, en dat geldt ook voor de daaraan gerelateerde personeelskosten. Weliswaar worden in de Wet op het primair onderwijs (WPO) allerlei bekostigingsvoorwaarden gesteld, maar voor de vermelding op het plan van scholen hoeft niet te worden aangetoond dat, noch te worden vastgesteld of de school aan deze voorwaarden zal of kan voldoen. Voor het bekostigde primaire onderwijs stelt de inspectie dus eerst na verloop van tijd, na de aanvang van het onderwijs in de school, vast of de kwaliteit van het onderwijs aan de normen voldoet, dan wel of deze ernstig of langdurig te kort schiet. Het vorenstaande geldt niet alleen voor het bekostigde onderwijs: de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs kan, nadat het onderwijs daadwerkelijk is begonnen, op grond van artikel 1a1 evenzeer worden toegepast op particuliere scholen. In die zin wordt bij zo'n beoordeling gehandeld in overeenstemming met artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

Artikel 2 van de WPO bepaalt dat het basisonderwijs de grondslag legt voor het volgen van aansluitend onderwijs. De inhoud van het basisonderwijs moet daarom zodanig zijn dat daarna de overstap naar het aansluitend onderwijs kan worden gemaakt. Vervolgens worden eisen gesteld met betrekking tot de bekwaamheid en zedelijkheid van de degenen die schoolonderwijs geven.² Op grond van artikel 7 van de WPO is hoofdstuk 1, titel I, ook van toepassing op de particuliere scholen voor dagonderwijs. Met betrekking tot het voortgezet onderwijs dat wordt gegeven aansluitend aan het basisonderwijs, zijn in artikel 3 van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) verplichtingen opgenomen met betrekking tot de zedelijkheid van de leerkrachten, terwijl in de artikelen 54 en 55 wordt bepaald waaraan een niet uit de openbare kas bekostigde bijzondere school moet voldoen die opleidt voor een staatsexamen. In de Wet op het onderwijstoezicht is het toezicht op het primair en het voortgezet onderwijs geregeld. Deze wet is ook van toepassing op de andere – niet-bekostigde – dagscholen. Dat betekent dat de inspectie toeziet op de naleving van de hiervoor genoemde wettelijke bepalingen en de kwaliteit van het onderwijs beoordeelt op grond van de eerdergenoemde criteria. Het voorstel brengt geen wijziging aan in dit al sinds jaar en dag bestaande systeem waarin eisen worden gesteld aan een school (ook aan niet door het Rijk bekostigde en aangewezen scholen) waarop een kind de leerplicht kan vervullen. Het geven van onderwijs is en blijft vrij, aldus de toelichting. Daarmee wordt erkend dat de wettelijke grondslag waarop ook aan particuliere scholen kwaliteitseisen kunnen worden gesteld, thans reeds aanwezig is. Dit verandert niet en artikel 1a1 accordeert ook op dit punt met artikel 23, tweede lid, van de Grondwet.

In het licht van vorenstaande ziet de Raad geen noodzaak de criteria voor aanmerking als een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3, (tevens) op te nemen in een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 1a1, eerste lid.

De Raad adviseert deze bepaling uit het voorstel te halen.

Ten slotte merkt de Raad op dat op sommige punten in de memorie van toelichting de indruk wordt gewekt dat de in de algemene maatregel van bestuur op te nemen criteria zouden moeten worden gebruikt door de minister om na een verplichtgestelde melding en voorafgaand aan het daadwerkelijke begin van het onderwijs een oordeel te geven over de status van de school in verband met de Leerplichtwet. Mocht het voorstel in die zin nader worden ingevuld of gewijzigd, dan is een nieuwe toets aan artikel 23, tweede lid, van de Grondwet noodzakelijk. De Raad gaat ervan uit dat in dat geval een gewijzigd voorstel aan hem wordt voorgelegd.

¹ Artikel 73 e.v. WPO.

² De artikelen 2, 3 en 4a WPO.

Onverlet het bovenstaande merkt de Raad over de voorgenomen delegatie het volgende op.

2. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is het wetsvoorstel zodanig aangepast dat de criteria aan de hand waarvan de inrichting van het onderwijs zal worden beoordeeld niet zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, maar in de wet zelf.

3. De algemene maatregel van bestuur

Het voorstel delegeert de bevoegdheid tot het vaststellen van een procedure voor de beoogde aanmerking, evenals de criteria waaraan andere dagscholen in de zin van de Lpw ten tijde van de aanmerkingprocedure moeten voldoen, aan de Kroon om deze bij algemene maatregel van bestuur te regelen.

De Raad merkt over de voorgestelde delegatie en de inhoud van de criteria het volgende op.

a. Opmerking van formele aard

Ingevolge artikel 23, tweede lid, van de Grondwet dient het toezicht op het onderwijs bij wet te worden geregeld. Hoewel deze bepaling geen voorwaarden bevat of gevallen voorziet van delegatie aan de Kroon, is naar algemene opvatting enige delegatie mogelijk, maar moet deze wel terughoudend worden toegepast. Het voorstel delegeert de bevoegdheid tot vaststelling van zowel de beschrijving van de procedure als de inhoudelijke criteria waaraan particuliere scholen bij melding moeten voldoen om aangemerkt te kunnen worden, aan de Kroon. Wat de inhoudelijke criteria betreft, gaat het echter om eisen die van zo wezenlijk belang zijn dat de hoofdlijnen in de wet zelf dienen te worden opgenomen. Wat de procedurele regels betreft, herinnert de Raad er aan dat de beoogde algemene maatregel van bestuur de grondslag mist voor het opleggen van de verplichting om een school aan te melden bij de minister.

b. Opmerking betreffende de inhoudelijke criteria

In aansluiting op het gestelde onder a. merkt de Raad het volgende op. Volgens de memorie van toelichting is het de bedoeling dat voor het primair onderwijs op particuliere scholen de kerndoelen voor het bekostigd onderwijs verplicht zullen worden gesteld, evenals een aantal uitgangspunten uit de WPO. Voor het voortgezet onderwijs zullen vergelijkbare criteria gelden. Volgens de toelichting zijn de kerndoelen tot een minimum teruggebracht en is zoveel mogelijk ruimte gegeven om de inhoud van het onderwijs zelf in te vullen. De resterende kerndoelen zijn zo belangrijk, dat deze ook voor het particuliere onderwijs moeten gelden; de wijze waarop particuliere scholen onderwijs verzorgen, zal zoveel mogelijk vrij zijn, aldus de toelichting. Wat daarvan ook zij, dat er van «minimale» invulling sprake zal zijn, blijkt niet uit het tweede lid van het voorgestelde artikel 1a1.

De Raad wijst erop dat de kerndoelen zijn opgenomen in titel II van de WPO. Daarmee behoren zij tot de regels die rechtstreeks gelden voor het openbaar onderwijs en vormen zij bekostigingsvoorwaarden voor het bijzonder onderwijs. Deze kerndoelen geven een beschrijving van kwaliteiten op het gebied van kennis, inzicht en vaardigheden waarover een leerling dient te beschikken om te kunnen doorstromen naar het voortgezet onderwijs. Artikel 23, tweede lid, van de Grondwet staat er niet aan in de weg dat bekostigingsvoorwaarden ook als uitgangspunt worden genomen bij de uitoefening van het toezicht op niet-bekostigd onderwijs. Het zonder meer voor het particulier onderwijs voorschrijven van dezelfde eisen als aan het bekostigde onderwijs met betrekking tot de uitgangspunten en doelstellingen van het onderwijs als bedoeld in artikel 8, alsook met betrekking tot de inhoud van het te geven onderwijs en de daaruit voortvloeiende of samenhangende activiteiten, vormt naar het oordeel van de Raad echter een te forse inperking van de vrijheid van onderwijs. Hij wijst er in dat verband op dat voor een bijzondere bekostigde school geldt dat, als zij dringende bezwaren heeft tegen de vastgestelde kerndoelen als bedoeld in artikel 9, vijfde lid, van de WPO, het bevoegd gezag op grond van het zevende lid eigen kerndoelen voor de school kan vaststellen. Stelt de school de eigen kerndoelen vast, dan vormen die voor de inspectie het toetsingskader. Niet valt in te zien waarom deze vrijheid tot het zelf vaststellen van kerndoelen wel aan een bekostigde bijzondere school wordt toegestaan en niet aan een niet-bekostigde particuliere school. Ook valt een dergelijke inperking slecht te verenigen met de ruimte voor pluriformiteit en innovatie die

het particulier onderwijs volgens paragraaf 1.2 van de toelichting moet krijgen. Deze ruimte zou dan uitsluitend betrekking hebben op pedagogische uitgangspunten waarin het bekostigd onderwijs niet kan voorzien, terwijl een aanzienlijk deel van de betrokken ouders en leerlingen de inhoud van het onderwijs juist als motief noemt voor de keuze voor particulier onderwijs.¹ Vrijheid van onderwijs houdt ook in dat de rechtspersoon waarvan de instelling van onderwijs uitgaat, voor alle activiteiten de organisatievorm naar eigen inzicht mag kiezen.² Het in de aanmerkingcriteria stellen van eisen als bedoeld in artikel 8 van de WPO, beperkt die vrijheid en is daarmee in strijd. De inrichting van het onderwijs heeft immers betrekking op (de kwaliteit van) de inhoud van dat onderwijs en niet op andere (maatschappelijk) gewenste voorwaarden die wel in het kader van de bekostiging worden gesteld. Voor het voortgezet onderwijs dienen de kerndoelen waarop wordt toegezien, beperkt te blijven tot hetgeen nodig is om het staatsexamen te kunnen behalen van de onderwijsvorm waarvoor de leerling is ingeschreven. De Raad wijst op het bepaalde in artikel 9, eerste lid, van de Wet op de erkende onderwijsinstellingen. Die bepaling schrijft slechts voor dat de cursus zodanig is afgestemd op de kennis en de ervaring van de cursist, dat het gestelde doel redelijkerwijs kan worden bereikt. Duidelijkheid over de invulling van kerndoelen die een individuele school vaststelt, is van groot belang voor de inspectie als toetsingsinstrument bij het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Dat betekent echter niet dat deze kerndoelen voor alle scholen in dezelfde mate moeten worden voorgescreven. Evenals voor de hiervoor genoemde bekostigde bijzondere school, moet het voor een particuliere niet-bekostigde school mogelijk zijn om aan de kerndoelen een andere en aan de school eigen, invulling te geven. De Raad adviseert om niet alleen om de kerndoelen waaraan wordt getoetst in de wet op te nemen, mits beperkt tot de hiervoor genoemde onderdelen, maar daarbij ook voor de particuliere scholen een afwijkingbepaling op te nemen als bedoeld in artikel 9, zevende lid, van de WPO. Daarnaast adviseert de Raad om de eisen als bedoeld in artikel 8 van de WPO daarbij niet op te nemen.

De Raad voegt hieraan nog het volgende toe. In de toelichting bij het voorstel wordt vermeld dat de inspectie op grond van de WOT ook een toetsingskader hanteert in het kader van het reguliere toezicht op de particuliere scholen. De aanmerkingcriteria zijn onderdeel van dit toetsingskader, aldus de toelichting op pagina 7. Daarvan uitgaande merkt de Raad op dat dat toetsingskader dient aan te sluiten bij de beperkte eisen zoals hiervoor is geadviseerd.

3. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad biedt het wetsvoorstel ook de mogelijkheid – door de van overeenkomstige toepassing verklaring van onder meer artikel 9 van de Wet op het primair onderwijs (WPO) – dat ook niet-bekostigde scholen voor basisonderwijs (op basis van het zevende lid van genoemd artikel) eigen kerndoelen kunnen vaststellen die van gelijk niveau moeten zijn als de op grond van de WPO vastgestelde kerndoelen. De opvatting van de Raad dat het stellen van eisen als bedoeld in artikel 8 WPO in strijd zou zijn met de vrijheid van onderwijs deel ik niet. De in artikel 8 WPO gestelde eisen zijn van zodanig fundamenteel belang voor het functioneren in de Nederlandse pluriforme samenleving, dat die eisen ook gesteld moeten worden aan het niet-bekostigde onderwijs.

4. Overgangsbepalingen

Zoals hiervoor is opgemerkt, bestaat er voor degene die een school instandhoudt, op grond van het voorgestelde artikel 1a1 geen verplichting tot melding. Tegen die achtergrond heeft de voorgestelde overgangsbepaling ingevolge artikel II geen betekenis. De Raad merkt evenwel bij het voorgestelde artikel II het volgende op. Als de leerplichtwetambtenaar op grond van ingewonnen advies bij de inspectie al heeft geoordeeld dat een school kan worden aangemerkt als een zogenoemde «leerplichtwetschool», is zonder nadere toelichting niet duidelijk waarom deze school toch nog na inwerking-treding van de wet binnen 4 weken zou moeten worden gemeld. Evenmin is zonder nadere toelichting duidelijk waarom ouders van leerlingen die deze «leerplichtwetschool» bezoeken, indien een dergelijke melding uitblijft slechts voor een periode van ten hoogste 7 maanden aan hun verplichtingen zouden voldoen. Daar komt bij dat, zoals hiervoor is opgemerkt en ook in de

¹ «Particulier onderwijs in Nederland. Over leerlingenaantallen en keuzemotieven» Regioplan, november 2005, publicatienummer 1329a, blz. 27, 32 en 37.

² «De Grondwet, Een artikelsgewijs commentaar, onder redactie van P. W. C. Akkermans, Zwolle 1987, blz. 361.

toelichting bij artikel II wordt vermeld, in het schooljaar 2005–2006 het periodieke kwaliteitsonderzoek bij alle particuliere scholen door de inspectie zal plaatsvinden. Naar verwacht is dat onderzoek voor 1 april 2006 afgerond. Daarmee komt vast te staan of de school aan de kwaliteitscriteria voldoet. Het inspectierapport is openbaar. Als de school aan deze criteria voldoet, valt niet in te zien wat de meerwaarde van het voorschrift is dat degene die de school in stand houdt, deze school binnen 4 weken na de inwerkingtreding van de wet kan melden. De leerplichtambtenaar weet met de publicatie van het rapport, als dat positief is, dat de ouders aan hun verplichtingen voldoen. Publicatie in de Staatscourant dat een school voldoet aan de criteria van artikel 1a1 van de Leerplichtwet, maakt dat niet anders. Als de kwalificatie onvoldoende is, kunnen ouders van leerlingen van het rapport van de inspectie op de hoogte zijn en tijdig maatregelen nemen om hun kinderen elders te plaatsen, of, in het uiterste geval, de aanzegging van de leerplichtambtenaar afwachten. Verder voorziet de overgangsregeling er niet in dat de minister na een mededeling in de Staatscourant waaruit blijkt dat de school niet aan de criteria voldoet, een termijn stelt waarin de school de gelegenheid krijgt alsnog aan die criteria te voldoen. De toelichting op dit punt overtuigt niet. Weliswaar kan de school de criteria die door de inspectie bij de kwaliteitscontrole op grond van de WOT worden gehanteerd, kennen, doch dat wil niet zeggen dat het voor het bevoegd gezag duidelijk kan zijn dat de school daaraan niet of niet geheel voldoet: dat blijkt pas uit het inspectierapport. Daarbij komt dan nog de vraag die eerder aan de orde is gesteld of de beoogde aanmerkingcriteria zonder meer voor iedere particuliere school het relevante toetsingskader kunnen of mogen zijn. De Raad adviseert artikel II te heroverwegen.

4. Zoals hiervoor reeds aangegeven blijft de leerplichtambtenaar degene die beoordeelt of de inrichting van het onderwijs en de bevoegdheden van de leraren van een niet bekostigde school overeenkomen met die van een bekostigde school. Hij wordt echter verplicht dat oordeel te baseren op een advies van de inspectie daarover. Op basis van het wetsvoorstel geldt die verplichting ook voor de reeds bestaande niet-bekostigde scholen. Dit betekent dat in de gevallen waarin de inspectie reeds een positief advies over een bepaalde school heeft uitgebracht aan de leerplichtambtenaar, de inspectie vervolgens op die school toezicht houdt op grond van de WOT. Voor scholen die bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet door de leerplichtambtenaar zijn beoordeeld op basis van een inspectie-advies, zal dat inspectie-advies alsnog door de leerplichtambtenaar moeten worden gevraagd. Gelet op het vorenstaande bestaat in het gewijzigde wetsvoorstel niet langer behoefte aan de eerder opgenomen overgangsbepaling. Die bepaling is dan ook komen te vervallen.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Redactionele opmerkingen

Aan de redactionele opmerkingen is aandacht geschonken.

De Raad van State heeft mitsdien bezwaar tegen het voorstel van wet en geeft U in overweging dit niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. J. A. van der Hoeven

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W05.05.0500/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel I, onder B, in het vijfde lid van artikel 1a1, de zinsnede «als bedoeld in het tweede lid» vervangen door: als bedoeld in het derde en vierde lid.
- In het derde tot en met vijfde lid van deze bepaling consequent de begrippen «besluit aan te merken» en «besluit de aanmerking in te trekken» gebruiken, teneinde aan te sluiten bij de terminologie in de Algemene wet bestuursrecht.
- In artikel I, onder E, «zendt hij proces-verbaal» vervangen door: zendt de ambtenaar proces-verbaal.
- In paragraaf 1.2 van de toelichting, onder het kopje «Internationale regelgeving» tevens ingaan op het recht op onderwijs, zoals dit is vastgelegd in artikel 2 van het Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.