

Vergaderjaar 2022–2023

35 920

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder andere de uitbreiding van het bestuurlijk handhavinginstrumentarium (Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 december 2022

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) voor het voorlopig verslag bij het voorstel van wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder andere de uitbreiding van het bestuurlijk handhavinginstrumentarium (Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs). Bij de beantwoording van de vragen houdt de regering zoveel mogelijk de volgorde van het voorlopig verslag aan. Waar het de leesbaarheid van de memorie van antwoord ten goede komt, is gekozen om bij de beantwoording vragen samen te voegen. Daardoor kunnen de vragen in een andere paragraaf zijn beantwoord dan waarin zij zijn gesteld.

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

2. Aanleiding

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de noodzaak van deze wet ook zou kunnen worden beoordeeld vanuit een onderbouwde visie op de toekomst. Zij vernemen graag of de regering kan aangeven of in de toekomst meer incidenten worden verwacht dan in het verleden. En zo ja, om welke incidenten gaat het dan? Is de regering het met deze leden eens dat de incidenten die in de memorie van toelichting genoemd worden breed bekend zijn in het onderwijsveld en daarmee al een geweldige preventieve werking hebben met betrekking tot de toekomst? Geldt iets vergelijkbaars niet voor de veiligheid op scholen en de burgerschapsopdracht?

Het aantal incidenten was in het verleden klein en dat zal het in de toekomst naar verwachting ook zijn. De regering ziet geen aanleiding om te veronderstellen dat er meer incidenten zullen optreden. In de memorie van toelichting is ingegaan op de vraag waarom een gering aantal incidenten het onderhavige wetsvoorstel rechtvaardigt. Het betreft – relatief – zeldzame situaties waarbij de handhavingmogelijkheden tekortschoten. Het is naar de mening van de regering in het belang van de

leerlingen en studenten niet van belang hoe vaak een incident zich zal voordoen, maar dat de mogelijkheid om in te grijpen er is als een incident zich voordoet.

In het verleden vragen deze leden zich af of de incidenten uit het verleden al niet een zo'n krachtige preventieve werking hebben dat het wetsvoorstel in feite overbodig is, mede gezien de maatschappelijke aandacht voor het wetsvoorstel en ook de aandacht voor de – verduidelijking van de – burgerschapsopdracht. Ook de regering hoopt dat van de aandacht voor incidenten een dusdanige preventieve werking uitgaat dat incidenten in de toekomst zich niet kunnen voordoen. De regering meent echter dat incidenten zich altijd zullen voordoen. Het kan dan niet zo zijn dat het handhavingsinstrumentarium op dat moment tekortschiet, en er dus niet goed kan worden ingegrepen. De in het wetsvoorstel vervatte uitbreidingen van het instrumentarium, acht de regering daarom nuttig en noodzakelijk.

De leden van de fractie van de SGP vragen of de regering kan toelichten waarom zij dit wetsvoorstel nodig acht gezien het gegeven dat de regering zelf aangeeft niet bekend te zijn met externe onderzoeken naar de noodzaak. Verwezen wordt naar Kamerstukken II, 2021–2022, 35 920, nr. 32, Brief regering met antwoorden, antwoord op vraag 44: «Externe onderzoeken zijn mij niet bekend.» Voorts stelden deze leden de vraag of de regering kan uitleggen hoe zij dit vindt passen bij de nieuwe cultuur van zorgvuldige wetgeving?

Zoals de regering aangaf in de door de leden van de SGP-fractie aangehaalde beantwoording, is de onderbouwing van het nut en de noodzaak van het wetsvoorstel niet gebaseerd op externe onderzoeken. De regering verbindt daar echter niet de conclusie aan dat nut en noodzaak ontbreken; deze kunnen ook op andere wijze worden aangetoond. De regering verwijst in dit verband naar de memorie van toelichting (paragraaf 3)¹, de nota naar aanleiding van het verslag² (p. 6 t/m 16) en de door de leden van de SGP-fractie aangehaalde beantwoording (zie het antwoord op de vragen 2, 3, 28, 30, 31 en 34).

In de kern komt deze onderbouwing neer op het volgende. Er zullen zich nu eenmaal casussen voordoen waarin het bestuur van een onderwijsinstelling niet in staat of bereid is om een onwenselijke situatie te beëindigen. Het bestaande handhavingsinstrumentarium schiet dan tekort, omdat dit in onvoldoende situaties de mogelijkheid biedt om een aanwijzing te geven, waarmee de Minister een specifieke maatregel dwingend kan voorschrijven om het onderwijs aan een school of instelling weer op de rails te krijgen. Een aanwijzing in verband met wanbeheer ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs is immers thans slechts mogelijk, indien sprake is van ernstige nalatigheid om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs én de kwaliteit van het stelsel daardoor in gevaar komt. Verder is er geen specifieke grondslag voor het geven van een aanwijzing ten aanzien van twee basisnormen in onze onderwijswetgeving voor funderend onderwijs: de zorgplicht voor de veiligheid en de burgerschapsopdracht. Ook biedt het handhavingsinstrumentarium nog geen mogelijkheid om met spoed voorlopige maatregelen aan een bevoegd gezag voor te schrijven, in urgente situaties.

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 3.

² Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 6.

Het wetsvoorstel breidt daarom de bevoegdheid voor het geven van een aanwijzing uit. Ten aanzien van wanbeheer met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs zal het stelselvereiste komen te vervallen. Ook wordt toegevoegd dat langdurige nalatigheid met betrekking tot het nemen van maatregelen ter waarborging van de kwaliteit van het onderwijs wanbeheer kan opleveren. Verder worden voor het funderend onderwijs sommige, voldoende ernstige overtredingen van de zorgplicht voor de veiligheid en de burgerschapsopdracht toegevoegd aan de definitie van wanbeheer, en wordt het instrument van de spoedaanwijzing geïntroduceerd. De noodzaak van deze onderdelen van het wetsvoorstel zijn onderbouwd door middel van verschillende casus die zich in het verleden hebben voorgedaan. Casus als het Cornelius Haga Lyceum, VMBO Maastricht, Avicenna, de Stichting voor Persoonlijk Onderwijs, de Stichting voor Evangelische Scholen en de Lotusschool laten zien dat het huidige instrumentarium niet voldoende effectieve middelen biedt om op te treden tegen ernstige overtredingen, waardoor deze langer dan nodig voort kunnen duren en onderwijsdeelnemers uiteindelijk de dupe kunnen worden. Ook bestaat soms grote afhankelijkheid van medewerking van het bestuur om tot een oplossing voor bepaalde urgente problemen (zoals bij VMBO Maastricht en Avicenna het geval was). Als sprake is van slecht onderwijs moet de overheid over voldoende instrumenten beschikken om leerlingen en studenten te beschermen. Zij hebben immers recht op goed, veilig en vrij onderwijs.

De regering acht de door haar gegeven, hierboven (en op verschillende plaatsen in de parlementaire geschiedenis gegeven) beschreven onderbouwing van het wetsvoorstel voldoende om de noodzaak van het wetsvoorstel aan te tonen en meent dan ook dat het wetsvoorstel past bij een cultuur van zorgvuldige wetgeving. In dit verband wijst de regering er ook nog op dat het wetsvoorstel ook voorziet in waarborgen, die zijn bedoeld te voorkomen dat het nieuwe instrumentarium te gemakkelijk kan worden ingezet. Onder andere kan de Minister nooit een aanwijzing geven zonder dat daaraan een rapport van de onafhankelijke inspectie ten grondslag ligt en dient hij te motiveren waarom aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan.

De leden van de CDA-fractie vragen om een verduidelijking van de definitie van «bevoegd gezag» in het onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs; zij lezen dat het wetsvoorstel de term «bevoegd gezag» koppelt aan het college van bestuur. Zij zijn van mening dat in het huidige onderzoekskader exact dezelfde definitie gebruikt zou dienen te worden als in de Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs.

Het onderhavige wetsvoorstel doet voorstellen voor wijziging van de daarin opgenomen onderwijswetten en sluit aan bij de reeds in die wetten opgenomen definities, waaronder het begrip «bevoegd gezag». Het wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging aan. Het is dus ook niet zo dat het wetsvoorstel een koppeling maakt tussen het begrip «bevoegd gezag» en het college van bestuur. De aanwijzingsbevoegdheid heeft in het funderend onderwijs en het mbo betrekking op het bevoegd gezag. Naar huidig recht is dat de rechtspersoon die de school of instelling in stand houdt.

In de Wet educatie en beroepsonderwijs werd het begrip «bevoegd gezag» van een bekostigde instelling tot 1 januari 2022 nog gedefinieerd als het college van bestuur. Met de Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs³ (Wet BHB) is dit gewijzigd en is het begrip – evenals in de onderwijswetten voor funderend onderwijs – als gezegd gedefinieerd

³ Stb. 2021, 548.

als de rechtspersoon die de instelling in stand houdt. De Wet BHB is per 1 januari 2022 in werking getreden. In het Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op het middelbaar beroepsonderwijs⁴ wordt hiernaar reeds verwezen. Zie de voetnoot in paragraaf 4.1 van dat kader. In navolging van de Wet BHB wordt het bevoegd gezag in dit onderzoekskader ook niet meer gedefinieerd als «college van bestuur». Wel is het zo dat in de genoemde paragraaf van het onderzoekskader (in verband met de leesbaarheid) het begrip «bestuur» wordt gebruikt als aanduiding voor het bevoegd gezag, omdat het bestuur in de praktijk het aanspreekpunt is voor het toezicht.

De fracties van GroenLinks en PvdA vragen of de regering kan uitsluiten dat op basis van geruchten over of voornemens tot wanbeheer een aanwijzing wordt gegeven. En of de regering kan aangeven welke vormen van wanbeheer niet onder een wettelijk voorschrift vallen. Vervolgens vragen zij of het risico bestaat dat (gegeven de mogelijkheid dat een (spoed)aanwijzing is gegeven zonder dat er daadwerkelijk wanbeheer is dan wel zonder dat een wettelijk voorschrift is overtreden) dat de (spoed)aanwijzing achteraf onrechtmatig blijkt. Is de bevoegdheid die deze wet aan de Minister geeft met de hier geformuleerde waarborgen niet in strijd is met de Grondwet?

Een aanwijzing op basis van een gerucht zal nimmer geschieden. Het is niet mogelijk om wanbeheer vast te stellen zónder dat ook sprake is van een door de inspectie geconstateerde overtreding van een of meer wettelijke voorschriften. Er is dus ook geen vorm van wanbeheer die niet onder een wettelijk voorschrift valt. Om wanbeheer vast te kunnen stellen dient de inspectie bovendien onderzoek te hebben gedaan naar de naleving van de wettelijke voorschriften en hierover een rapport te hebben vastgesteld. Ook dient de inspectie te concluderen dát er sprake is van wanbeheer. Deze waarborgen zijn vastgelegd in de betreffende sectorwetten (zie het voorgestelde artikel 153, vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs (WPO) en de corresponderende artikelen in de andere onderwijswetten).

Alleen in het geval van de spoedaanwijzing kan de situatie ontstaan dat weliswaar (nog) geen wanbeheer is geconstateerd door de inspectie en toch een – voorlopige – maatregel volgt. Echter, in dat geval dient de inspectie wel altijd een overtreding van een wettelijk voorschrift te hebben geconstateerd en een wezenlijk vermoeden van wanbeheer te hebben, vastgelegd in het inspectierapport. Een daarop gebaseerde spoedaanwijzing is een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. De spoedaanwijzing is dus ingebed in organisatorische en juridische waarborgen. Daarmee wordt de grondwettelijke vrijheid van onderwijs voldoende beschermd in het onderliggende wetsvoorstel. Er is dus geen sprake van strijd met de Grondwet.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen voorts naar de begrippen «wezenlijk vermoeden» en «flagrant». Zijn er andere wetten waarin de term «wezenlijk vermoeden» gebruikt wordt? In welke gevallen is een vermoeden redelijk, maar niet wezenlijk, dan wel wezenlijk, maar niet ernstig? Kan de regering een nadere juridische duiding geven van het begrip »flagrant» en verhelderen wanneer een bepaald handelen wel of niet flagrant in strijd is met de burgerschapsopdracht?

⁴ Te raadplegen via <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderzoekskaders/documenten/publicaties/2021/07/01/onderzoekskader-2021-middelbaar-beroepsonderwijs>

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering kan aangeven wat de juridische verschillen zijn tussen een redelijk vermoeden, een wezenlijk vermoeden en een ernstig vermoeden?

De term «wezenlijk vermoeden» wordt niet in andere wetten gebruikt. De term houdt het midden tussen een redelijk en een ernstig vermoeden. Zoals eerder door de regering is aangegeven, is sprake van een wezenlijk vermoeden van wanbeheer, indien met een substantiële mate van waarschijnlijkheid kan worden aangenomen dat een nog te verrichten onderzoek het oordeel van wanbeheer zou opleveren.⁵ Voor een redelijk vermoeden is slechts nodig dat een nog te verrichten onderzoek waarschijnlijk dit oordeel zou opleveren⁶, terwijl voor een ernstig vermoeden een hoge mate van waarschijnlijkheid nodig zou zijn.⁷ De toepassing van deze term(en) vereist dus een weging, die in eerste instantie door de inspectie dient te worden gemaakt. Deze kan worden getoetst door de bestuursrechter.

Dat de term »wezenlijk vermoeden« een weging vereist, maakt niet dat het instrument van de spoedaanwijzing lichtvaardig kan worden ingezet. Ten eerste omdat het wetsvoorstel, door de term «wezenlijk» in plaats van «redelijk» te hanteren, van de rechter (en de inspectie) een kritischer houding ten opzichte van de waardering van het aanwezige bewijsmateriaal verlangt. Ten tweede kan een spoedaanwijzing pas worden ingezet als is voldaan aan verscheidene wettelijke voorwaarden, die een prudent en terughoudend gebruik van het instrument waarborgen⁸:

- Er moet sprake zijn van een overtreding van een deugdelijkheidseis;
- Er moet, zoals aangegeven, sprake zijn van een wezenlijk vermoeden van wanbeheer;
- Er moet sprake zijn van onverwijlde spoed, dat wil zeggen: bekeken moet worden welke gevolgen er zijn indien overheidsingrijpen uitblijft en op welke termijn die gevolgen intreden. Indien deze gevolgen, gelet op de aard en omvang daarvan, niet zeer ernstig zijn, de gevolgen hersteld kunnen worden of de gevolgen niet op korte termijn intreden, is er geen onverwijlde spoed;
- Dat aan de bovenstaande voorwaarden is voldaan, moet volgen uit een inspectierapport;
- Het subsidiariteitsbeginsel is van toepassing en de Minister moet onderbouwen waarom een minder zware maatregel niet voldoet;
- De oplegging als zodanig en de inhoud van de aanwijzing zijn evenredig (artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht);
- Er is de mogelijkheid van bezwaar en beroep, waarbij ook de rechter om een voorlopige voorziening kan worden gevraagd (zie hoofdstukken 7 en 8 van de Algemene wet bestuursrecht).

Het begrip «flagrant» is bij amendement⁹ in het wetsvoorstel geïntroduceerd. Volgens de toelichting bij het amendement is van flagrant handelen in strijd met de burgerschapsopdracht sprake ingeval uitzonderlijke, incidentele overtredingen, die zodanig ernstig zijn dat zij direct aanleiding geven voor een zware sanctie als een aanwijzing. Het gaat dus om gevallen waarin het bevoegd gezag zodanig ver buiten de wettelijke kaders van de burgerschapsopdracht treedt, dat geen redelijk denkend mens eraan kan twijfelen dat van een overtreding sprake is. Of aan dit criterium is voldaan, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 32, p. 4.

⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 6, p. 26.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 7, p. 10.

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 32, p. 6.

⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 23.

Gedacht kan worden aan het aanzetten tot haat jegens bepaalde bevolkingsgroepen of het oproepen tot geweld.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering het oude en nieuwe systeem nog eens naast elkaar kan leggen. Hoeveel tijdwinst in het handavings- en sanctieproces kan er door dit voorstel ontstaan?

In onderstaande tabel is inzichtelijk gemaakt welke termijnen veranderen door het onderhavige wetsvoorstel.

Termijnen	Reguliere aanwijzing	Reguliere aanwijzing	Spoedaanwijzing
	<i>Oud</i>	<i>Nieuw</i>	<i>Nieuw</i>
Onderzoek (vanaf aankondiging onderzoek t/m laatste onderzoeksdag)	Reguliere termijn (ongeveer 10 – 14 weken)	Reguliere termijn (ongeveer 10 – 14 weken)	Zo snel mogelijk (1 á 2 dagen)
Opstellen concept rapport	Reguliere termijn (ongeveer 6 weken)	Reguliere termijn (ongeveer 6 weken)	Zo snel als nodig
Zienswijze bevoegd gezag	Redelijke termijn (twee weken) ¹	Redelijke termijn (twee weken) ²	Redelijke termijn, passend bij urgentie van de situatie (kan dus ook zeer kort zijn)
Vaststelling rapport	Reguliere termijn (twee weken) ²	Reguliere termijn (twee weken) ²	Zo snel als nodig
Openbaarmaking rapport	In de vijfde week na vaststelling	In de derde week na vaststelling	Dag na bekendmaking spoedaanwijzing
Opstellen voornemen (spoed)aanwijzing	Reguliere termijn (doorgaans vier weken)	Reguliere termijn (doorgaans vier weken)	Zo snel als nodig
Zienswijze op voornemen	Ten minste vier weken	Redelijke termijn (twee weken)	Redelijke termijn, passend bij de urgentie van de situatie (kan dus ook zeer kort zijn)
Besluit tot oplegging van de (spoed)aanwijzing	Reguliere termijn (twee tot vier weken)	Reguliere termijn (twee tot vier weken)	Zo snel mogelijk

¹ Tot september 2022 werd een termijn van vier weken gehanteerd.

² Idem.

Naast de tijdwinst die ontstaat door het wetsvoorstel, wordt er ook tijdwinst geboekt door het verkorten van termijnen die de inspectie hanteert bij haar onderzoeken. Zo werkt de inspectie momenteel aan het binnen de wettelijke kaders aanscherpen van het proces van herstelopdrachten en -onderzoeken, waardoor de termijnen waar mogelijk zullen worden ingekort. Ook wordt de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen aangepast om flexibeler te kunnen opereren. Meer hierover is toegelicht in de brief «Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit» die op 21 november aan de Tweede Kamer is gestuurd.¹⁰

De leden van de fractie van de ChristenUnie vinden dat het voorliggende wetsvoorstel zich op een kruispunt bevindt van verschillende wettelijke en grondwettelijke kaders: de burgerschapsopdracht, de vrijheid van onderwijs, de eisen met betrekking tot de kwaliteit van onderwijs, artikel 1 van de Grondwet en andere grondrechten. Deze leden vragen wat is bedoeld met de opmerking dat de inspectie in deze terughoudendheid zal betrachten. Wat is volgens de regering de juridische omschrijving van de

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31 293, nr. 652.

term «terughoudendheid»? Hoe wordt deze terughoudendheid in de praktijk vormgegeven?

De terughoudendheid kan worden omschreven als een verzameling van verschillende, in het wetsvoorstel en reeds vigerende wetgeving neergelegde waarborgen. Deze waarborgen werken uiteraard door in de praktijk rond de toepassing van het instrumentarium.

Met betrekking tot de burgerschapsopdracht bevestigt de regering nogmaals dat de inspectie, voor zover het de visie van scholen betreft en de uitwerking die scholen aan basiswaarden geven zolang deze daarmee niet in strijd is, terughoudend toezicht houdt. Scholen hebben in zoverre dus veel ruimte om zelf invulling te geven aan de burgerschapsopdracht. Zie daarover nader de nota naar aanleiding van het verslag met betrekking tot het wetsvoorstel tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht.¹¹ Zolang bevoegde gezagen binnen de wettelijke kaders handelen (en de inspectie dus geen overtreding heeft geconstateerd) kunnen zij nooit te maken krijgen met enige vorm van ingrijpen door de overheid.

Mocht een overtreding van enige wettelijke deugdelijkheidseis zijn geconstateerd, dan volgt daar nog niet automatisch uit dat daartegen ook met het nieuwe instrumentarium (zoals dat in dit wetsvoorstel is opgenomen) kan worden opgetreden. De bevoegdheden in het wetsvoorstel zijn immers met vele waarborgen omkleed. Daarop is hierboven reeds meermaals gewezen. Van wanbeheer is alleen sprake indien wordt voldaan aan de in de wet neergelegde definitie. Dat is niet snel het geval; het voorgestelde instrumentarium is alleen van toepassing op uitzonderlijke situaties en de inspectie zal dan ook niet snel tot het oordeel kunnen komen dat een bepaalde situatie wanbeheer oplevert. Ook moet er een door de inspectie opgesteld rapport aan een (spoed)aanwijzing ten grondslag worden gelegd, waaruit volgt dat aan de voorwaarden voor de toepassing van dat instrument wordt voldaan. De Minister kan dus niet eenzijdig, zonder dat daar een deskundig en onafhankelijk oordeel van de inspectie aan ten grondslag ligt, overgaan tot de oplegging van een (spoed)aanwijzing. Daarnaast moet voor elk besluit van de Minister voldaan worden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het subsidiariteitsbeginsel. De inspectie en de Minister zullen altijd proberen te bewerkstelligen dat een overtreding (zonder het opleggen van een aanwijzing) wordt hersteld. De Minister moet ook, als hij tot oplegging van een aanwijzing zou willen overgaan, expliciet motiveren dat aan dit subsidiariteitsbeginsel is voldaan, met andere woorden waarom een casus niet door middel van een lichter instrument dan een (spoed)aanwijzing kan worden opgelost.

De leden van de SGP-fractie vragen of de de regering klip en klaar kan bevestigen dat het zich voordoen van een ernstig incident als zodanig niet meteen de diskwalificatie van het bestuur betekent. Kan de regering daarbij toelichten hoe zij wil waken voor een doorgeslagen maakbaarheidsdenken in de verwachtingen ten opzichte van bestuurders?

Een incidentele overtreding kan zodanig ernstig zijn dat zij direct aanleiding geeft voor een (spoed)aanwijzing. Met name moet dan worden gedacht aan ernstige incidenten op het terrein van de zorgplicht voor de veiligheid of de burgerschapsopdracht. In de eerste nota van wijziging is als theoretisch voorbeeld genoemd een bevoegd gezag dat eenmalig zeer anti-rechtsstatelijke denkbeelden propageert.¹² Bij een dergelijk ernstig incident kan de conclusie zijn dat het bestuur ongeschikt is om zijn taak te

¹¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 6, p. 41.

¹² Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 7, blz. 10.

blijven vervullen. Dan is de afweging om niet te wachten totdat het bestuur het volgende ernstige incident veroorzaakt, maar dient het mogelijk te zijn om direct, naar aanleiding van het incident, met een aanwijzing in te grijpen.

Uiteraard rechtvaardigt niet ieder ernstig incident een aanwijzing, zelfs als in zo'n geval sprake zou zijn van wanbeheer. Een ernstig incident, hoe betreurenswaardig ook, is voor een bestuur niet altijd te voorkomen. In zijn algemeenheid komt een aanwijzing pas in beeld als blijkt dat het bestuur niet adequaat reageert op het incident of mede heeft bijgedragen aan de oorzaak van het incident.

Naar opvatting van de regering legt het bovenstaande geen onredelijk hoge verwachtingen aan besturen op. Van een bestuur mag immers worden verwacht dat het zich aan de wet houdt, en dus ook dat het incidentele, ernstige overtredingen voorkomt. Mocht zich wel zo'n incident voordoen, dan mag van een bestuur op zijn minst worden verwacht dat daar adequate actie op wordt ondernomen.

Vervolgens vragen de leden van de SGP-fractie of de regering kan toelichten hoe dit onderscheid tussen «handelen in strijd met» enerzijds en «structureel of flagrant handelen in strijd met» te rechtvaardigen is. Is het één belangrijker dan het ander? De leden van de SGP-fractie vragen de regering ook om een nauwkeurige toelichting over de betekenis van de begrippen «structureel en flagrant». Wat is flagrant anders dan ernstig? Kan de combinatie structureel of flagrant worden opgevat als een indicatie dat de Minister ook kan ingrijpen bij een eenmalige flagrante schending? Zo ja, kan de regering toelichten wat zij onder een dergelijke eenmalige flagrante schending verstaat? De leden van de SGP-fractie vragen waarom de begrippen wezenlijk en flagrant geïntroduceerd worden terwijl de regering eerder duidelijk uiteengezet heeft welke begrippen momenteel in diverse wetgeving gangbaar zijn (redelijk en ernstig).

De regering heeft met het wetsvoorstel een afweging gemaakt tussen de autonomie van het bestuur en het belang dat leerlingen en studenten hebben bij goed onderwijs, bij een veilige leeromgeving en bij een goede voorbereiding op deelname aan de Nederlandse samenleving. De wet moet derhalve voldoende waarborgen bevatten om geen ongeoorloofde inbreuk te maken op genoemde autonomie, maar tegelijkertijd niet zodanig strikt zijn dat de nieuwe bevoegdheden in de praktijk nauwelijks inzetbaar zijn en de genoemde belangen daardoor niet beschermd kunnen worden.

Het «structureel of flagrant handelen in strijd met» is een zwaardere maatstaf dan «handelen in strijd met». Het onderscheid (de eerstgenoemde zinsnede betreft wanbeheer met betrekking tot de burgerschapsopdracht, de laatstgenoemde wanbeheer met betrekking tot de zorgplicht voor de veiligheid) is bij amendement geïntroduceerd.¹³ Volgens de toelichting bij het amendement is van flagrant handelen in strijd met de burgerschapsopdracht sprake in geval van uitzonderlijke, incidentele overtredingen, die zodanig ernstig zijn dat zij direct aanleiding geven voor een zware sanctie als een aanwijzing. Het gaat dus om gevallen waarin het bevoegd gezag zodanig ver buiten de wettelijke kaders van de burgerschapsopdracht treedt, dat geen redelijk denkend mens eraan kan twifelen dat van een overtreding sprake is. Of aan dit criterium is voldaan, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Bijvoorbeeld kan gedacht worden aan het aanzetten tot haat jegens bepaalde bevolkings-

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 23.

groepen of het oproepen tot geweld. «Flagrant» is dus meer dan alleen een ernstige overtreding.

De introductie van een zwaardere maatstaf met betrekking tot de toepassing van de aanwijzing in burgerschapskwesties, is te rechtvaardigen op basis van de vrijheid van richting, zoals in de Grondwet geregeld. De overheid dient de autonomie van bevoegde gezagen ten aanzien van richtingskwesties zoveel mogelijk te respecteren. Omdat de burgerschapsopdracht, in vergelijking tot de zorgplicht voor de veiligheid, de vrijheid van richting meer beperkt moet daarom terughoudender worden omgegaan met het geven van dwingende aanwijzingen ten aanzien van burgerschap dan ten aanzien van de veiligheid. Teneinde die terughoudendheid te garanderen, is genoemde zwaardere maatstaf geïntroduceerd.

De zinsnede «structureel of flagrant» houdt in de context van het wetsvoorstel inderdaad in dat de Minister ook kan ingrijpen bij een incidentele overtreding (mits deze flagrant in strijd is met de burgerschapsopdracht en daaruit een ernstige aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat volgt of dreigt te volgen). Van een dergelijk incident kan bijvoorbeeld sprake zijn als een bevoegd gezag een spreker uitnodigt die tot geweld oproept en het bevoegd gezag dit had (moeten) voorzien. Ook als dat niet eerder is voorgekomen, kan daartegen in beginsel met een aanwijzing worden opgetreden. Gezien de ernst van dergelijke schendingen van de burgerschapsopdracht en de grote inbreuk die daarmee wordt gemaakt op de belangen van leerlingen en de democratische rechtsstaat, acht de regering dat gerechtvaardigd.

Dat het wetsvoorstel hiermee termen bevat die (vrijwel¹⁴) niet in andere wetgeving voorkomen, beschouwt de regering geen belemmering voor de introductie daarvan in dit wetsvoorstel. Mede uit de wetsgeschiedenis volgt immers voldoende afbakening van deze begrippen zodat zij in de praktijk goed kunnen worden toegepast.

Ook verzoeken de leden van de SGP-fractie de regering om uitputtend te omschrijven wat verstaan wordt onder «het toebrengen van ernstige sociale, psychische of fysieke schade aan een of meer leerlingen».

De regering kan geen uitputtende omschrijving geven. De toepassing van de term «ernstig» op een concreet geval vereist dat een bepaalde weging wordt gemaakt. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is hierover het volgende opgemerkt: «Bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van ernstige schade, zal moeten worden betrokken wat de aard en omvang van de schade is. Schade is ernstiger naarmate de schade meer invloed heeft op het dagelijks functioneren van de leerling en naarmate het langer zal duren voordat de schade kan zijn hersteld. Zo zal bij blijvend letsel sneller sprake zijn van ernstige schade in de zin van onderhavige bepaling.»¹⁵

De leden van de SGP-fractie vragen wat is het verschil tussen «langdurig» bij onderdeel b en «structureel» bij onderdeel g van artikel 3.38, tweede lid, van het voorliggende wetsvoorstel? Is de regering het eens met de leden van de SGP-fractie dat het twee afzonderlijke criteria zijn?

¹⁴ Zie voor het begrip «flagrant» de Regeling Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef (Stcrt. 2017, 61996).

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 3, p. 25.

Dit zijn inderdaad twee afzonderlijke criteria. Een structurele overtreding kan ook met tussenpozen plaatsvinden, terwijl een langdurige overtreding een aaneengesloten periode betreft.

4. Interventiemogelijkheden in urgente situaties

De leden van de fracties van Groenlinks en PvdA vragen hoe de taakafbakening luidt tussen de Minister en de gemeente. Welke rol heeft de gemeente als het wanbeheer een school voor openbaar onderwijs betreft, gegeven bijvoorbeeld artikel 17, achtste lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 3, negende lid, en vijftiende lid, Wet op het voortgezet onderwijs?

In de brief van de regering van 28 juni 2022¹⁶ is aangegeven wat de taakafbakening tussen gemeente en Minister is in het licht van de door deze leden genoemde bevoegdheden van de gemeenteraad (onder andere om in te grijpen ingeval van ernstige taakverwaarlozing door het bestuur van een openbare school):

«Op basis van dit wetsvoorstel vindt geen verschuiving plaats van bevoegdheden tussen de rijksoverheid en gemeenten. De organen van de betreffende gemeente zullen zo veel mogelijk worden betrokken bij de besluitvorming over eventuele inzet van het instrumentarium. Als blijkt dat de gemeenteraad in staat en bereid is om de vereiste maatregelen te treffen, volgt daaruit dat niet hoeft te worden overgegaan tot het opleggen van een (spoed)aanwijzing.

Het kan echter voorkomen dat ingrijpen door de gemeenteraad binnen de termijn die door de inspectie wenselijk wordt geacht niet verwacht kan worden. Ook is het in theorie denkbaar dat de gemeenteraad niet wenst in te grijpen. Een reden daarvoor zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat de gemeente een andere inschatting maakt van het vermogen van het bestuur om het wanbeheer te beëindigen. De Minister zal uiteindelijk een aanwijzing geven als de inspectie wanbeheer op een openbare school constateert, en de gemeenteraad daar niet – of onvoldoende – op inspeelt. Dat is op dit moment overigens ook al mogelijk en in lijn met de gebruikelijke systematiek van de onderwijswetgeving, waarin alle sanctiebevoegdheden in gelijke zin van toepassing zijn op het bijzonder en het openbaar onderwijs.

De voorgestelde wijziging heeft geen invloed op rol die de gemeente heeft in de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Het wetsvoorstel verandert namelijk niets aan de wijze waarop gemeenten en provincies dienen te handelen om deze waarborgfunctie in te vullen.»

Vervolgens vragen de leden van de GroenLinks- en PvdA-fracties welke concrete mogelijkheden de Minister heeft bij niet-bekostigde instellingen voorafgaand aan de opening en wanneer zij reeds functioneren.

Er zijn in het funderend onderwijs drie typen particuliere scholen. Deze zijn te vinden in de onderdelen 2, 3 en 4 van artikel 1, onderdeel b, van de Leerplichtwet 1969, en worden om die reden aangeduid als b2-, b3- en b4-scholen. B2-scholen zijn scholen die bevoegd zijn om eindexamens af te nemen en diploma's uit te reiken. Daartoe moeten ze worden aangewezen door de Minister. Die aanwijzing kan als de school is gestart weer worden ingetrokken, indien niet aan de gestelde eisen wordt voldaan (zie hiervoor artikel 2.70 van de Wet voortgezet onderwijs 2020).

¹⁶ Kamerstukken II 2021/2022, 35 920, nr. 32, blz. 9.

Eenzelfde systematiek geldt voor de b4-scholen, particuliere internationale scholen. Deze scholen staan hoofdzakelijk onder toezicht van een buitenlandse autoriteit of een internationale accreditatieorganisatie. Hun erkenning als school kan worden ingetrokken als het toezicht op de school niet langer wordt uitgevoerd door een daartoe erkende toezichthouder of als de b4-school de verplichtingen ten aanzien van Nederlandse leerlingen niet naleeft. Als de erkenning wordt ingetrokken voldoen de leerlingen van deze (voormalige) school niet meer aan de leerplicht.

De start van b3-scholen verloopt anders. De vraag of er al dan niet sprake is van een school wordt bij dit type particuliere scholen pas getoetst als al is gestart met het verzorgen van onderwijs. Zodra de school is opgericht, moet de initiatiefnemer de Minister daarvan (binnen vier weken) in kennis stellen (zie onder meer artikel 5 van de Wet op het primair onderwijs). De inspectie doet zo spoedig mogelijk na aanvang van het onderwijs onderzoek en besluit op basis daarvan school voldoet aan de wettelijke eisen. Daarmee stelt de inspectie vast of of sprake is van een school in de zin van de Leerplichtwet 1969 (artikel 11b, zevende lid, van de Wet op het onderwijstoezicht). Als de inspectie besluit dat geen sprake is van een school, kan de leerplicht daar niet worden vervuld. Het college van burgemeester en wethouders is verplicht dit besluit te volgen (artikel 1a1, tweede lid, van de Leerplichtwet 1969).

Ook na deze procedure rond oprichting van een b3-school houdt de inspectie nog toezicht. In dat toezicht kan de inspectie tot het oordeel komen dat de school tekortschiet in de naleving van wettelijke voorschriften. Op basis daarvan kan de Minister besluiten dat niet langer wordt voldaan aan de criteria die gelden voor een b3-school; het college van B&W moet dat besluit dan volgen (artikel 1a1, derde lid, Leerplichtwet 1969). Ook dit betekent dat de leerplicht niet langer aan de voormalige school kan worden vervuld, en leidt er in de praktijk toe dat de school moet stoppen. Overigens wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waarmee de inspectie ook voorafgaand aan de start van een b3-school kan toetsen of deze zal voldoen aan de wettelijke eisen, zoals ook ten aanzien van het bekostigde onderwijs het geval is. Deze wijziging zal, zoals eerder aan de Tweede Kamer is toegezegd, worden opgenomen in de Verzamelwet.¹⁷

In het mbo dient een niet-bekostigde instelling eerst het recht op diploma-erkenning aan te vragen alvorens die instelling een beroepsopleiding mag verzorgen. De aanvraag wordt getoetst aan de voorwaarden neergelegd in artikel 1.4.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Voldoet de aanvraag daar niet aan, dan kan de aanvraag worden afgewezen.

Eenmaal gestart met een beroepsopleiding kan de erkenning na een waarschuwing weer worden ingetrokken, indien de kwaliteit onvoldoende is, niet (meer) wordt voldaan aan de voorwaarden in artikel 1.4.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs of in strijd is gehandeld met artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht; zie artikel 6.2.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

Bij niet-bekostigde instellingen die nog geen enkele andere beroepsopleiding verzorgen of in de afgelopen drie jaar een waarschuwing hebben ontvangen, kan voorts worden gekozen voor een tijdelijke erkenning met een duur van 1,5 jaar. Deze tijdelijke erkenning wordt van rechtswege omgezet in een «permanente» erkenning, tenzij de opleiding in de praktijk van onvoldoende kwaliteit blijkt te zijn, de instelling geen verlenging wenst of als de opleiding niet binnen een jaar is gestart. Dit is geregeld in

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 35 050, nr. 54.

artikel 1.4.1, derde en vierde lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs.

In het hoger onderwijs kan de Minister een aanvraag tot toetreding in twee gevallen weigeren; wanneer blijkens de vereiste beoordeling door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) de onderwijskwaliteit niet is geborgd, of als de inspectie negatief adviseert over de toetreding. De inspectie beoordeelt of een instelling over de noodzakelijke financiële en bestuurlijke continuïteit beschikt om geaccrediteerd hoger onderwijs te kunnen verzorgen. Hierbij beoordeelt de inspectie eveneens of een instelling zich houdt aan, of in staat is om zich te houden aan de wet (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek).

Voor reeds functionerende niet-bekostigde instellingen voor hoger onderwijs zijn er twee soorten mogelijkheden. Indien de kwaliteit van een of meer opleidingen ondermaats is kunnen de NVAO of de Minister de accreditatie van (een van) deze opleidingen intrekken. Zonder een geaccrediteerde opleiding verliest een instelling haar erkende status. Indien de inspectie oordeelt dat een instelling niet langer financiële of bestuurlijke continuïteit kan bieden, of handelt in strijd met de wet, kan de Minister de aan deze instelling toegekende bevoegdheid om graden te verlenen ontnemen. Ook dan verliest de instelling haar erkende status.

In de brief van 28 juni 2022 van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs lezen de fractieleden van GroenLinks en de PvdA het volgende: «De uitvoering en handhaving van de wet behoort tot mijn verantwoordelijkheid, ongeacht de vraag hoeveel leerlingen geraakt worden door een overtreding.» Is handhaving volgens de WOT niet de taak van de inspectie, zeker als het gaat om slechts enkele leerlingen?

De inspectie is inderdaad het orgaan dat toezicht houdt op de naleving van de wet. Zij kan door middel van onderzoek beoordelen of de wet wordt overtreden. De Minister is niet bevoegd specifieke aanwijzingen te geven over de oordelen die de inspectie geeft. In zoverre is de inspectie dus onafhankelijk en dient de Minister zich dus afzijdig te houden.

Echter, als de inspectie, door middel van genoemd onderzoek, heeft geoordeeld dat sprake is van een overtreding, kan daartegen (nadat is gebleken dat het betreffende bevoegd gezag geen gevolg heeft gegeven aan de naar aanleiding daarvan gegeven herstelopdracht) handhavend worden opgetreden door middel van sancties. De wet draagt de bevoegdheid tot op het opleggen van sancties (bijvoorbeeld een aanwijzing of een inhouding van bekostiging) op aan de Minister.¹⁸ De Minister is dus bevoegd tot het opleggen van deze sancties en daarmee verantwoordelijk voor de handhaving. Sommige sancties worden in mandaat door de inspectie opgelegd (zie ook artikel 3, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht). Dit doet evenwel niet af aan de verantwoordelijkheid van de Minister, aangezien de inspectie in zoverre namens de Minister handelt.

De leden van de fracties van GroenLinks en PvdA vragen of het vervallen van de stelseis wel nodig is om toezicht te houden op individuele scholen en het opleggen van sancties. Is niet de kernvraag of het noodzakelijk, proportioneel en uitvoerbaar is dat de Minister zelf een aanwijzing moet kunnen geven waar de inspectie dit doorgaans prima zelf af kan?

¹⁸ Zie onder meer artikel 153 en 155 van de Wet op het primair onderwijs.

De stelseis wordt gesteld bij het constateren van wanbeheer in de vorm van ernstige nalatigheid om maatregelen te nemen om de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs te waarborgen (artikel 153, tweede lid, onder b, van de WPO). Het vervallen van de stelseis acht de regering noodzakelijk om de toepasbaarheid van het instrument van de aanwijzing te verruimen. De stelseis staat nu ingrijpen in (met name) het funderend onderwijs in de weg, omdat deze vorm van wanbeheer bij een enkele school zelden of nooit het stelsel als zodanig in gevaar zal brengen.

Het geven van een aanwijzing aan een bevoegd gezag zal alleen in uitzonderlijke situaties geschieden. De inspectie is zeer goed in staat om het bestuur van een school te bewegen de onderwijskwaliteit te verbeteren. In die uitzonderlijke situaties dat een bestuur de onderwijskwaliteit niet kan of wil verbeteren is een aanwijzing het passende instrument. De inspectie stelt vast dat er sprake is van wanbeheer, waarna het aan de Minister is om te bepalen om al dan niet een aanwijzing te geven.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom het niet nodig is dat er sprake is van structureel wanbeleid. Kan de regering daarbij concrete voorbeelden geven van gevallen waar geen structureel wanbeleid was en toch ingegrepen moest worden.

Voor de burgerschapsopdracht en de zorgplicht voor de veiligheid geldt niet dat alleen kan worden ingegrepen als sprake is van structureel wanbeheer. Dit criterium is losgelaten bij de eerste nota van wijziging. In de toelichting bij deze nota van wijziging is aangegeven waarom structureel wanbeleid geen vereiste meer is om in te kunnen grijpen: «Als het incident ernstig genoeg is, kan daaruit volgen dat het bestuur ongeschikt is om zijn taak te vervullen. In dat type situaties is het niet geraten af te wachten totdat het bestuur het volgende ernstige incident veroorzaakt, maar dient het mogelijk te zijn om direct, naar aanleiding van het incident, met een aanwijzing in te grijpen.» En: «[het] zal het in de praktijk nog steeds (doorgaans) zo zijn dat de Minister slechts naar de aanwijzingsbevoegdheid grijpt, indien blijkt dat het bevoegd gezag een (ernstige) overtreding niet wil of kan beëindigen. Dat kan blijken uit de duur van de overtreding of uit het feit dat een herstelopdracht niet is opgevolgd. In die gevallen is dus sprake van een structurele overtreding, in de betekenis van het oorspronkelijke wetsvoorstel.»¹⁹

Het betreft overtredingen die ernstige schade tot gevolg (dreigen te) hebben of er is sprake van een (dreigende) ernstige aantasting van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Met betrekking tot wanbeheer ten aanzien van burgerschap geldt bovendien nog de eis dat alleen kan worden ingegrepen als sprake is van een structurele dan wel flagrante schending van de burgerschapsopdracht.²⁰ Kortom: de wet bevat voldoende waarborgen tegen een te gemakkelijke inzet van de aanwijzing. Het gaat om uitzonderingssituaties, die zich niet vaak zullen voordoen.

Er zijn geen praktijkvoorbeelden bekend van dit type incidenten. Desalniettemin acht de regering het gerechtvaardigd, om in het belang van de (veiligheid van) leerlingen en de democratische rechtsstaat, afdoende instrumentarium voorhanden te hebben om in te grijpen, indien zulk een extreme overtreding wel plaatsvindt.

¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 7, blz. 10.

²⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 23.

De leden van ChristenUnie-fractie vragen vervolgens of de regering ook kan uitleggen waarom er bij een wezenlijk vermoeden van wanbeheer geen andere middelen meer zijn die kunnen worden ingezet.

Als sprake is van een wezenlijk vermoeden van wanbeheer, wil dat nog niet zeggen dat er geen andere middelen meer zijn die kunnen worden ingezet. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel dient de Minister altijd te onderzoeken of er geen lichtere middelen voorhanden zijn die hetzelfde effect als een spoedaanwijzing teweeg kunnen brengen. In het wetsvoorstel is ook vastgelegd dat de Minister moet motiveren waarom dergelijke lichtere middelen niet voorhanden zijn (zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 153a, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs).

Volledigheidshalve wenst de regering nog op te merken dat het zich voordoen van een wezenlijk vermoeden van wanbeheer niet het enige vereiste is voor het kunnen opleggen van een spoedaanwijzing. Zo dient er ook sprake te zijn van een door de inspectie geconstateerde overtreding en van onverwijlde spoed (zie bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 153a, eerste lid, van de WPO).

De leden van de SGP-fractie vragen of er geen onwerkbaar situatie ontstaat als de Minister gedurende een half jaar of zelfs een jaar een bestuurder schorst. Kan dat nog als een «voorlopige maatregel» aangemerkt worden? Een dergelijke maatregel kan toch in geen geval in het belang van alle betrokkenen zijn?

Nee, er ontstaat geen onwerkbaar situatie. Bij een spoedaanwijzing wordt de beslissing tot de tijdelijke schorsing van een bestuurder primair gemaakt vanuit het belang van de leerling of student. De duur van de schorsing wordt vooral bepaald door de aangetroffen situatie en de duur van het realiseren van een oplossing. Dat betekent niet dat er gedurende een half jaar (of een jaar) geen bestuurder is. Gedurende die periode wordt een bestuurder die de situatie niet kan of wil verbeteren tijdelijk vervangen door een interim--bestuurder die daar wel toe in staat is. Door de schorsing ontstaat daardoor juist een werkbaar situatie.

Daarnaast betreft een schorsing een maatregel die tijdelijk en voorlopig van aard is, gericht op het voorkomen of het beperken tot de nadelige gevolgen van het vermoede wanbeheer. Immers, de oorspronkelijke situatie herleeft van rechtswege na afloop van de termijn waarvoor de schorsing gold: na deze termijn is de bestuurder in beginsel weer gerechtigd zijn functie uit te oefenen (uiteraard tenzij er gedurende de looptijd van de schorsing een reguliere aanwijzing is opgelegd, die strekt tot ontslag van de bestuurder).

Overigens kan tegen de spoedaanwijzing bezwaar en beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Gelijktijdig met het bezwaar en beroep kan de bestuursrechter worden verzocht de spoedaanwijzing te schorsen door middel van een voorlopige voorziening.

Voorts vragen de leden van de SGP-fractie waarom de spoedaanwijzing noodzakelijk is, terwijl in de afgelopen decennia geen problemen zijn gebleken. Hoe kunnen we nog zinvol toetsen op noodzaak als wetgeving ook gevuld wordt met regelingen die niet berusten op een daadwerkelijke behoefte in de praktijk?

De veronderstelling dat de spoedaanwijzing niet gebaseerd is op casus uit het verleden, waardoor de noodzaak van een dergelijke aanwijzing ontbreekt, deelt de regering niet. In de memorie van toelichting en de nota

naar aanleiding van het verslag is hierbij stilgestaan. Helder is dat het casus betreft die naar hun aard zeldzaam zijn, maar dat als een dergelijke casus zich voordoet, het ontbreekt aan voldoende instrumenten om in te grijpen. Met name als het spoedeisende zaken betreft, is gebleken dat er geen adequate instrumenten voorhanden waren. Hierbij kan gedacht worden aan de casus VMBO-Maastricht en de casus Avicenna. In die gevallen is grote schade alleen afgewend, omdat de betreffende besturen bereid bleken mee te werken aan het bereiken van een oplossing. Dergelijke afhankelijkheid is, gezien de belangen van leerlingen en studenten, onwenselijk. Daarom dient te worden voorzien in aanvulling van het handhavingsinstrumentarium met de spoedaanwijzing.

5. Toezicht en handhaving

De fracties van GroenLinks en PvdA vragen of de regering het wenselijk acht te investeren in versterking van de raden van toezicht en het verder professionaliseren van het interne toezicht en het leiderschap van schoolbestuurders en schoolmanagement. Hiermee kan naar hun mening mogelijk later ingrijpen voorkomen worden.

De regering acht dit wenselijk, zoals ook aangegeven in de brief van 21 november 2022.²¹ Doel is om in de komende vijf jaar te komen tot een vastgesteld en helder geformuleerd beroepsprofiel voor onderwijsbestuurders in het funderend onderwijs. Dit beroepsprofiel komt in nauwe samenspraak met de sectorraden en beroepsgroep tot stand. Hierdoor zal naar de mening van de regering de professionalisering van het onderwijsbestuur verbeterd worden.

De leden van de D66-fractie vragen hoe het horizontaal toezicht en het externe toezicht zich tot de aanwijzingsbevoegdheid verhouden.

Als de aanwijzingsbevoegdheid wordt gebruikt, dan heeft de inspectie vastgesteld dat er sprake is van wanbeheer en is het interne toezicht er klaarblijkelijk niet in geslaagd het wanbeheer te voorkomen of snel te beëindigen. In de regel wordt de aanwijzingsbevoegdheid gebruikt in die gevallen waar het bestuur en het horizontale toezicht het wanbeheer niet kunnen of willen beëindigen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe het mogelijk is voor de inspectie om vast te stellen dat er bijvoorbeeld sprake is van ernstige bedreiging van de veiligheid van een of meer leerlingen, mede gezien de keuze van de inspectie om, ondanks verzoeken van scholen, geen eigen onderzoek te verrichten naar specifieke situaties van vermeende problemen met individuele leerlingen.

Naar de mening van de regering is de inspectie met het instrumentarium dat haar ten dienste staat goed in staat om vast te stellen of het bestuur voldaan heeft aan de zorgplicht voor de veiligheid. Haar oordeel over de vraag of sprake is van het niet voldoen aan deze zorgplicht baseert de inspectie bijvoorbeeld op onderzoek naar aanleiding van informatie uit de jaarlijkse monitoringsgegevens van de school. Ook kan gedacht worden aan onderzoeken op school waar, al naar gelang de situatie, sprake kan zijn van observaties, gesprekken met leerlingen, ouders, personeel of anderen, analyse van documenten en andere vormen van onderzoek. Op basis van dat onderzoek kan ook worden bepaald of een overtreding van de zorgplicht voor de veiligheid leidt of dreigt te leiden tot ernstige schade aan een of meer leerlingen.

²¹ Brief van 21 november 2022: Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit, kenmerk 34755550, blz. 11 e.v.

Incidenten of specifieke situaties waar de precieze situatie niet met zekerheid kan worden vastgesteld kunnen altijd voorkomen. Dat is echter geen reden om ervan uit te gaan dat dergelijke uitzonderingen in de weg staan aan een algemene rol voor de inspectie. De inspectie heeft bij de bepaling van het al of niet doen van onderzoek en de inrichting daarvan een eigen taak. Dat kan onder meer betekenen dat de inspectie niet ingaat op een verzoek van een school. Ook is het van belang te benadrukken dat individuele gevallen aanleiding kunnen zijn voor onderzoek van de inspectie. Daarom hecht de inspectie zo aan het ontvangen van signalen over de gang van zaken op scholen. Het is dus niet zo dat de inspectie geen individuele gevallen wil onderzoeken. Wat de inspectie evenwel niet doet is in individuele geschillen tussen scholen en ouders treden. Voor geschillenbeslechting zijn andere wegen, zoals die naar de klachtencommissie.

6. Advies en consultatie

Ondanks het ontbreken van een uitgebreide evaluatie verzoeken de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA of de regering kan aangeven of zich afgelopen jaren situaties hebben voorgedaan waarbij bestuurlijk ingrijpen wenselijk was maar niet mogelijk.

In de afgelopen jaren zijn er casus geweest waarin het instrumentarium van toegevoegde waarde zou zijn geweest. Het gaat om ofwel casus waarbij grote afhankelijkheid bestond van vrijwillige medewerking van het bestuur, omdat instrumentarium ontbrak om die (op korte termijn) af te dwingen, ofwel om casus waarin herstel sneller en beter had kunnen worden bewerkstelligd indien het voorgestelde instrumentarium voorhanden zou zijn geweest. De casus zijn op verscheidene momenten tijdens de parlementaire behandeling beschreven. Hieronder volgt daarom een korte samenvatting, onder verwijzing naar de vindplaatsen waar een uitgebreidere beschrijving kan worden gevonden.

In de casus VMBO Maastricht zou een spoedaanwijzing uitkomst hebben kunnen bieden, indien het schoolbestuur niet had meegewerkt aan het uitstellen van de diploma-uitreiking.²²

In de casus Avicenna zou een spoedaanwijzing uitkomst hebben kunnen bieden, als het bestuur niet vrijwillig zou hebben meegewerkt aan het bereiken van een oplossing, omdat sprake was van (een wezenlijk vermoeden van) wanbeheer met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, aangezien er geen of slechts gedeeltelijk onderwijs werd verzorgd als gevolg van een conflict tussen het bestuur, docenten en de medezeggenschapsraad.²³

In de casus van het Cornelius Haga Lyceum zou, indien de nieuwe burgerschapsopdracht van toepassing zou zijn geweest, naar het oordeel van de regering waarschijnlijk kunnen zijn opgetreden met een aanwijzing wegens een (structurele) schending van de burgerschapsopdracht.²⁴

In de casus Stichting voor Persoonlijk Onderwijs zou eerder kunnen zijn opgetreden tegen het schoolbestuur door middel van een aanwijzing op de grondslag van wanbeheer wegens (langdurige) nalatigheid met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs.²⁵

²² Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 3, p. 4 en nr. 6, p. 12.

²³ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 3, p. 4 en nr. 6, p. 14.

²⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 6, p. 13.

²⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 32, p. 24.

In de casus van Stichting voor Evangelische Scholen zou de spoedaanwijzing, wegens langdurige of ernstige tekortschietende kwaliteit en wegens wanbeheer met betrekking tot de zorgplicht voor de veiligheid, uitkomst hebben geboden.²⁶

In de casus van de Lotusschool was sprake van ernstig tekortschietende kwaliteit omdat de school leerlingen toeliet met een zorgbehoefte, terwijl de school niet aan die behoefte kon voldoen. Daardoor ontstonden (grote) achterstanden. Uiteindelijk werkte het bestuur mee aan een oplossing, maar als deze medewerking zou zijn uitgebleven, zou de spoedaanwijzing (wegens een wezenlijk vermoeden van wanbeheer met betrekking tot de onderwijskwaliteit) uitkomst hebben kunnen bieden.²⁷

Tevens vragen de leden van de fracties van GroenLinks en PvdA of de regering voorts expliciet kan aangeven of bijvoorbeeld een situatie waarbij leerlingen met een hoofddoekje worden geweigerd onder de reikwijdte van deze wet kan vallen. Zo nee, waarom niet?

Het is bijzondere scholen – onder voorwaarden – toegestaan bij de toelating van leerlingen onderscheid te maken als dat nodig en passend is om de grondslag (richting) van de school te realiseren. Dergelijk onderscheid kan, onder omstandigheden, ook betrekking hebben op de wijze waarop een leerling (door middel van kleding) uitdrukking geeft aan de eigen geloofsovertuiging, indien dat een andere overtuiging is dan die van de school. Dit vloeit voort uit artikel 7, tweede lid, van de Algemene wet gelijke behandeling.²⁸

Als een weigering wegens het dragen van een hoofddoekje in strijd met de Algemene wet gelijke behandeling plaatsvindt, heeft het betreffende bevoegd gezag verboden onderscheid gemaakt. In dat soort gevallen doet de vraag zich voor, of het bevoegd gezag ook in strijd heeft gehandeld met de onderwijswetgeving, met name met de burgerschapsopdracht. Dat is niet noodzakelijkerwijs het geval. Daarvan zal immers alleen sprake zijn, als een school zich onvoldoende richt op (onder meer) het bijbrengen van kennis en respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat (vrijheid, gelijkwaardigheid, solidariteit) of dat het bevoegd gezag onvoldoende heeft zorggedragen voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met die basiswaarden (zie onder meer artikel 2.2 van de Wet voortgezet onderwijs 2020). Denkbaar is dat het maken van een verboden onderscheid bij de toelating van leerlingen een uitdrukking is van een schoolcultuur die niet in overeenstemming is met de basiswaarden van vrijheid en gelijkwaardigheid. Of dat daadwerkelijk het geval is zal moeten worden beoordeeld door de inspectie, die daarbij de gehele schoolcontext meeweegt.

Als sprake is van strijd met de burgerschapsopdracht, zal er worden ingegrepen. In beginsel gebeurt dat door middel van een herstelopdracht van de inspectie en, indien daar niet aan wordt voldaan, door middel van bekostigingssancties. Alleen als de overtreding van de burgerschapsopdracht dermate ernstig is dat kan worden gesproken van wanbeheer in de zin van dit wetsvoorstel, kan er worden ingegrepen door middel van een aanwijzing. Daarvoor is vereist dat de inspectie vaststelt dat sprake is van structureel of flagrant handelen in strijd met de burgerschapsopdracht, én dat dat handelen leidt (of dreigt te leiden) tot ernstige aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Of sprake is van

²⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 6, p. 15.

²⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 6, p. 16.

²⁸ Zie ook Hof Amsterdam 6 september 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BR6764.

wanbeheer hangt uiteraard ook af van de omstandigheden geval en staat ter beoordeling van de inspectie.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering om nog eens kan reflecteren op de stellingname van de Raad van State over nut en noodzaak.

De regering heeft met het wetsvoorstel een afweging gemaakt tussen de autonomie van het bestuur en het belang dat leerlingen en studenten hebben bij goed onderwijs, bij een veilige leeromgeving en bij een goede voorbereiding op deelname aan de Nederlandse samenleving. Daartoe is het begrip wanbeheer (ten aanzien van kwaliteit en voor het funderend onderwijs de veiligheid en burgerschap) uitgebreid, zodat in meer gevallen met een aanwijzing kan worden opgetreden. Ook de gronden voor beëindiging van de bekostiging in het funderend onderwijs worden uitgebreid. Indien een aanwijzing met betrekking tot veiligheid en burgerschap niet wordt opgevolgd, en nog steeds sprake is van wanbeheer, kan dat leiden tot beëindiging van de bekostiging. Tevens wordt de spoedaanwijzing ingevoerd, om in spoedeisende situaties snel in het bestuur van een school of instelling te kunnen ingrijpen door middel van voorlopige maatregelen. De Raad van State meende dat nut en noodzaak van het wetsvoorstel onvoldoende waren onderbouwd, omdat in de oorspronkelijke, aan de Raad van State voorgelegde memorie van toelichting slechts twee casus (Cornelius Haga Lyceum en VMBO Maastricht) werden genoemd die de directe aanleiding waren voor het wetsvoorstel.

Naar aanleiding daarvan en naar aanleiding van vragen vanuit de Tweede Kamer is de onderbouwing van het wetsvoorstel uitgebreid (zie ook de hierboven beschreven casus, waarin het wetsvoorstel van toegevoegde waarde zou zijn geweest). Dat het hier gaat om een beperkt aantal casus, betekent niet dat er onvoldoende noodzaak voor het wetsvoorstel zou zijn. Het wetsvoorstel is immers uitdrukkelijk bedoeld om in uitzonderingssituaties over voldoende instrumentarium te kunnen beschikken, teneinde de genoemde belangen van leerlingen en studenten goed te beschermen. Naar de aard der zaak gaat het dus om kwesties die zich niet vaak voordoen en is er (gelukkig) geen casuïstiek in overvloed die ter onderbouwing van het wetsvoorstel kan dienen. Maar dit soort casuïstiek doet zich helaas af en toe voor. Daar moet het handhavingsinstrumentarium op zijn ingericht. Mitsdien acht de regering nut en noodzaak afdoende aangetoond.

Vervolgens vragen de leden van D66-fractie of het in de casus die de regering aandroeg ontbrak aan goed toezicht van de inspectie. In hoeverre is het inspectietoezicht versterkt bij risicoscholen?

In de aangehaalde casuïstiek casus heeft de inspectie overtredingen van de onderwijswetgeving geconstateerd en zich ingespannen om deze, binnen de mogelijkheden die de wet op dat moment bood, zo snel mogelijk te beëindigen. Zoals aangegeven ontbrak het echter aan wettelijke mogelijkheden om sneller en adequater te kunnen optreden, onder meer in situaties waar sprake was van spoedeisend belang. In het coalitieakkoord is afgesproken dat sneller zal worden ingegrepen bij scholen die onvoldoende kwaliteit bieden. Onderhavig wetsvoorstel draagt daaraan bij, onder meer door introductie van het instrument van de spoedaanwijzing. Daartoe zijn tevens andere maatregelen, met betrekking tot de werkwijze van de inspectie, genomen en aangekondigd. Met ingang van schooljaar 2022–2023 is de jaarlijkse prestatie- en risicoanalyse van de inspectie aangescherpt. Daardoor wordt de komende tijd op meer scholen risico-onderzoek gedaan. Ook heeft de inspectie de

afgelopen jaren haar signalenroute versterkt, waardoor signalen over scholen sneller op de juiste plaats terecht komen en waar nodig opvolging kunnen krijgen. Voor de versterking van het toezicht op het funderend onderwijs heeft de regering onlangs haar voornemens bekend gemaakt.²⁹

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of de regering nog eens kan reflecteren op de geschiedenis van dit wetsvoorstel.

Het wetsvoorstel betreft gevoelige materie, omdat toepassing van het voorgestelde instrumentarium inbreuk maakt op de autonomie en vrijheid van schoolbesturen. Tegelijkertijd betreft het de bescherming van aanzienlijke belangen van leerlingen en studenten, onder andere ten aanzien van fundamentele normen over veiligheid en burgerschap (voor wat betreft het funderend onderwijs). Het eerstgenoemde aspect vereist terughoudendheid, terwijl het laatstgenoemde aspect om slagvaardigheid vraagt. Dat vraagt om een zorgvuldige en genuanceerde afweging, zodat tot een goede inkadering van de voorgestelde bevoegdheden kon worden gekomen. Die afweging is nadrukkelijk ook in samenspraak en discussie met de Tweede Kamer tot stand gekomen. Dat heeft er mede toe geleid dat er, gedurende de parlementaire behandeling, geschipperd is tussen verschillende afbakeningen van de voorgestelde bevoegdheden. De regering kijkt daar positief op terug. Er is een goede, inhoudelijke discussie gevoerd over het wetsvoorstel, die tot een (in de Tweede Kamer) breed gedragen en goed afgebakend wetsvoorstel heeft geleid, dat recht doet aan de belangen van onderwijsdeelnemers en -aanbieders.

Ten slotte vragen de leden van de SGP-fractie of het niet logisch is om aan de Onderwijsraad te vragen of hij zelf aanleiding ziet zich nogmaals te buigen over dit wetsvoorstel.

De Onderwijsraad heeft eerder aangegeven dat in zijn ogen het bestaande instrumentarium geen uitbreiding behoeft. De regering heeft in de nota naar aanleiding van het verslag³⁰ een reactie gegeven op dat advies van de Onderwijsraad.³¹ Er is naar de mening van de regering geen reden nogmaals naar de opvatting van de Onderwijsraad te vragen, nu deze immers reeds bekend is.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

²⁹ Brief van 21 november 2022: Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit, kenmerk 34755550.

³⁰ Kamerstukken II, 2021/22, 35 920, nr. 6, blz. 9.

³¹ Zie: OR-advies «Grenzen stellen, ruimte laten» Grenzen stellen, ruimte laten | Advies | Onderwijsraad; en OR-advies «Essentie van extern toezicht» Essentie van extern toezicht | Advies | Onderwijsraad.