

Vergaderjaar 2022–2023

35 920

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

G

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 maart 2023

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

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

2. Aanleiding

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering te reflecteren op de betekenis van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake het Cornelius Haga Lyceum¹ voor het gebruik van deze casus in de onderbouwing van dit wetsvoorstel? Is de regering het met deze leden eens dat de casusmatige onderbouwing van het wetsvoorstel met de genoemde uitspraak zwakker wordt?

De regering deelt de opvatting van de leden van de ChristenUnie niet. De casus van het Cornelius Haga Lyceum liet zien dat er behoefte is aan afdoende instrumentarium in het geval van ernstige overtredingen van de burgerschapsopdracht. Dat uiteindelijk – in die casus – bleek dat geen sprake was van een overtreding van de burgerschapsopdracht (destijds was deze nog niet aangescherpt), doet niet af aan die behoefte. De aangescherpte burgerschapsopdracht² en dit wetsvoorstel maken het mogelijk in de toekomst wel in te grijpen. De regering heeft een en ander

¹ ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3014.

² Wet van 23 juni 2021, Stb. 2021, 320.

ook toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag en de beantwoording van nadere schriftelijke vragen.³

Het verdient opmerking dat de hier aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State met name de vraag betrof of de onrechtmatige besteding van bekostiging een vorm van wanbeheer opleverde. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde dat, hoewel sprake was van onrechtmatige bestedingen, niet kon worden gesproken van wanbeheer. Voor een nadere duiding van de uitspraak zij verwezen naar antwoorden van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs op vragen van het Tweede Kamerlid Van Baarle.⁴

Deze leden vragen voorts de regering te onderbouwen waarom zij kiest voor wetgeving en niet voor het zelfreinigend vermogen en de eigen verantwoordelijkheid van de sector? Heeft de sector als geheel – gezien het kleine aantal casussen in het verleden – niet laten zien dat hij deze verantwoordelijkheid zelf kan dragen? Laat ook de verwachting van de regering – dat het aantal casussen ook in de toekomst klein zal zijn – niet zien dat de sector deze verantwoordelijkheid zelf kan dragen?

De premisse dat niet hoeft te worden ingegrepen als sprake is van wanbeheer omdat het zelden voorkomt, kan de regering niet onderschrijven. Leerlingen en studenten hebben recht op goed en veilig onderwijs dat hen goed voorbereidt op deelname aan de samenleving. Het betreft uitzonderlijke situaties waar het huidige instrumentarium de belangen van onderwijsdeelnemers onvoldoende waarborgt.⁵ Op scholen en instellingen waar dat in uitzonderlijke situaties niet het geval is, is het naar de mening van de regering niet aanvaardbaar om aan leerlingen of studenten mee te delen dat de overheid niet ingrijpt of niet kan ingrijpen, omdat het een uitzonderlijke situatie betreft.

De ChristenUnie-fractieleden vragen of de regering kan onderbouwen waarom wetgeving noodzakelijk is als de sector zijn eigen verantwoordelijkheid in hoge mate neemt? Ligt het niet in de lijn van de aanscherping van de burgerschapsopdracht dat de overheid de eigen verantwoordelijkheid van de sector ondersteunt en niet overneemt?

In de nota naar aanleiding van het verslag is de regering ingegaan op de verhouding tussen overheid en onderwijs: «Het wetsvoorstel is nadrukkelijk niet bedoeld om de autonomie van scholen en instellingen vergaand te beperken. Het uitgangspunt van de onderwijswetgeving is en blijft dat het bestuur autonomie heeft over de wijze waarop het onderwijs wordt ingericht, en in staat moet worden geacht om eventuele tekortkomingen zelf te herstellen. Indien het bestuur hiertoe echter niet in staat is of bereid is, zal de Minister over de instrumenten moeten beschikken om te bewerkstelligen dat leerlingen en studenten voldoende en goed onderwijs, waarin zij zich vrij en veilig weten, krijgen.»⁶ Ook in de memorie van antwoord heeft de regering hieraan gerefereerd: «De regering heeft bij 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 een goede voorbereiding op deelname aan de Nederlandse samenleving.»⁷

³ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 6, p. 13 en Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 32, p. 24.

⁴ Aangangsel Handelingen II 2022/23, nr. 776.

⁵ Kamerstukken II 2020/23, 35 920, nr. 6, p. 7.

⁶ Kamerstukken I 2022/23, 35 920, nr. C, p. 7.

⁷ Kamerstukken I 2022/23, 35 920, nr. D, p. 7.

Hoewel het, zoals de leden van de fractie van de ChristenUnie ook opmerken, juist is dat de sector zijn verantwoordelijkheid in hoge mate neemt, zijn er dus uitzonderingssituaties waarin dat niet het geval is. Voor alleen die situaties is het wetsvoorstel bedoeld. Het wetsvoorstel neemt dus geenszins de verantwoordelijkheid van de sector over, aangezien het overgrote merendeel van de sector niet te maken zal (kunnen) krijgen met de in het wetsvoorstel neergelegde handhavingsbevoegdheden.

De regering onderschrijft overigens de noodzaak om de sector actief te ondersteunen bij de uitvoering van de burgerschapsopdracht. Deze ondersteuning vindt al plaats. Het Expertisepunt Burgerschap (bestaande uit de Stichting school en veiligheid, het kennispunt MBO burgerschap, SLO en ProDemos) is sinds de zomer van 2022 actief. Dit levert informatie en handreikingen. Ook kunnen scholen een beroep doen op burgerschapsexperts die adviseren over de wijze waarop ze het burgerschapsonderwijs kunnen vormgeven conform de aangepaste burgerschapswet. Ook heeft het Expertisepunt Burgerschap een website met een overzicht van materialen die aangeboden worden door derde partijen, en organiseren ze leergangen en bijeenkomsten voor leraren, coördinatoren en schoolleiders op het gebied van burgerschap.

3. Kern van het voorstel

De leden van de CDA-fractie hoe de term «wezenlijk vermoeden» volgens de regering aansluit bij de volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State benodigde verzwaarde bewijslast bij het besluiten tot de spoedaanwijzing? En kan de regering toelichten wat de term «wezenlijk vermoeden» concreet betekent voor de handhaving?

De regering neemt aan dat de leden van de CDA-fractie doelen op het standpunt van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) over de spoedaanwijzing. In haar advies stelde de Afdeling in dit verband dat: «[d]oor de bewijslast te verzwaren [naar een ernstig in plaats van redelijk vermoeden] kan worden voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan het motiveringsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van fair play.»⁸ Door hantering van de term «wezenlijk vermoeden» wordt eveneens een zwaardere bewijsmaatstaf (ten opzichte van het «redelijk vermoeden») gehanteerd. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de voornoemde beginselen, zonder te veel in te boeten aan de vereiste slagvaardigheid. De spoedaanwijzing moet ook een in de praktijk inzetbaar instrument zijn, teneinde de belangen van leerlingen en studenten te kunnen beschermen.

De leden van de CDA-fractie vragen verder wat de term wezenlijk vermoeden concreet betekent voor de handhaving. 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.⁹ De inspectie zal van geval tot geval, in onafhankelijkheid, beoordelen of daarvan sprake is.

De regering wijst er wellicht ten overvloede op dat voor het inzetten van de spoedaanwijzing meer nodig is dan alleen een wezenlijk vermoeden van wanbeheer. Zo dient de inspectie te hebben vastgesteld dat het bevoegd gezag een wettelijke deugdelijkheidseis heeft overtreden. Daarvoor geldt de reguliere bewijsmaatstaf. Ook moet sprake zijn van

⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 4, p. 13.

⁹ Kamerstukken I 2022/23, 35 920, nr. C, p. 4.

onverwijldde spoed.¹⁰ Het feit dat er een minder hoge bewijsmaatstaf wordt gehanteerd dan die van het ernstig vermoeden, wil dus geenszins zeggen dat de spoedaanwijzing gemakkelijk inzetbaar is. De spoedaanwijzing zal, vanwege deze waarborgen, alleen bij hoge uitzondering voor toepassing in aanmerking komen.

Deze leden vragen voorts wat volgens de regering de tijdwinst is die met de spoedaanwijzing feitelijk gerealiseerd kan worden, overwegende dat een spoedaanwijzing ook een inspectieonderzoek en zorgvuldige besluitvorming vergt?

De te behalen tijdwinst is deels afhankelijk van de precieze aanleiding en de concrete situatie die wordt aangetroffen. De tijdwinst is het grootst als de aanleiding voor de spoedaanwijzing ligt in een regulier onderzoek van de inspectie. Maar ook als de aanleiding gevormd wordt door een gerapporteerd incident kan de tijdwinst aanzienlijk zijn.

Er zijn twee aspecten die bij de spoedaanwijzing aanzienlijke tijdswinst kunnen opleveren. Het eerste aspect betreft het feit dat een wezenlijk vermoeden van wanbeheer voldoende is om in te grijpen (mits ook aan de overige vereisten is voldaan). Ten opzichte van de huidige situatie levert dit tijdswinst op, omdat vaak niet onmiddellijk onomstotelijk vaststaat dat er sprake is van wanbeheer, terwijl wél een wezenlijk vermoeden is gevormd en te onderbouwen valt. Er kan dan meteen een maatregel worden getroffen, terwijl het aanvullende onderzoek naar wanbeheer wordt afgerond. Dit levert een tijdswinst op van enkele maanden ten opzichte van de huidige situatie.

Het tweede aspect op basis waarvan tijdswinst wordt geboekt, is de verkorting van de reactie- en publicatietermijnen. Zoals ook in het nader rapport is omschreven, biedt de Awb (artikel 4:11) de mogelijkheid om reactie/zienswijze termijn in te korten als er sprake is van spoed. Daarmee kan de periode van hoor en wederhoor met enkele weken worden ingekort.

Vanzelfsprekend moet de benodigde zorgvuldigheid bij dit alles worden betracht, zonder daarbij de behoefte aan snelle besluitvorming, in het belang van leerlingen en studenten, uit het oog te verliezen.

Kan de regering in nog eens uitleggen hoe de rechtszekerheid wordt gediend bij de keuze voor de term «wezenlijk vermoeden» en waarom zij niet kiest voor de bestaande term «ernstig vermoeden», zo vragen de ChristenUnie-fractieleden.

In de toelichting bij de derde nota van wijziging heeft de regering gemotiveerd waarom is gekozen voor de term «wezenlijk vermoeden» en is de betekenis daarvan toegelicht.¹¹

Er is een balans gezocht tussen enerzijds de behoefte aan zorgvuldigheid – de spoedaanwijzing moet niet te lichtvaardig kunnen worden ingezet – en anderzijds de behoefte aan slagvaardigheid. De regering meent dat, juist in urgente situaties, gepaste voortvarendheid gewenst is en dat een te zware bewijsmaatstaf daaraan in de weg zou kunnen staan. Het hanteren van het begrip «ernstig vermoeden» sluit niet aan bij deze behoefte aan slagvaardigheid, terwijl het begrip «redelijk vermoeden» de behoefte aan zorgvuldigheid te zeer zou veronachtzamen. De regering

¹⁰ Voor de overige vereisten en waarborgen zij verwezen naar de memorie van antwoord. Kamerstukken I 2022/23, 35 920, nr. C, p. 4.

¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 24, p. 5–6.

meent dat een juiste balans alleen te bereiken is door de keuze voor de term «wezenlijk», die het midden houdt tussen de in het bestuursrecht meer gangbare termen van «redelijk» en «ernstig», hoewel die term in het bestuursrecht niet gangbaar is.

Op pagina 3 van de memorie van antwoord schrijft de regering dat in het geval van een spoedaanwijzing sprake is van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. De regering concludeert: «Daarmee wordt de grondwettelijke vrijheid van onderwijs voldoende beschermd in het onderliggende wetsvoorstel. Er is dus geen sprake van strijd met de Grondwet.» De fractieleden van de ChristenUnie en van de SGP vragen of de regering kan aangeven waarom zij van mening is dat de grondwettelijke vrijheid van onderwijs voldoende beschermd wordt met het genoemde bezwaar en beroep. De leden van de SGP-fractie vragen voorts of een schoolbestuur, in geval van een (spoed)aanwijzing op grond van de formele wet, daar dan nog via bezwaar en beroep tegenin kan brengen dat er sprake zou kunnen zijn van strijdigheid met de vrijheid van onderwijs, en derhalve met de Grondwet?

De leden van de fracties en van de ChristenUnie en de SGP lijken de geciteerde passage zo op te vatten, dat daaruit zou volgen dat de regering van oordeel is dat geen sprake is van strijd met de Grondwet enkel en alleen omdat een rechterlijke toets mogelijk is. Dat is echter niet het geval. Met het woord «Daarmee» (in de door deze leden aangehaalde zin), doelde de regering op de gehele daaraan voorafgaande passage, die niet alleen betrekking heeft op de mogelijkheid van bezwaar en beroep, maar ook andere waarborgen omschrijft. Het gaat om materiële waarborgen (zoals het vereiste van een wezenlijk vermoeden van wanbeheer, van een overtreding van de wet, en van onverwijld spoed) en om procedurele waarborgen (zoals het vereiste dat uit een inspectierapport moet blijken is voldaan aan de vereisten voor het opleggen van een inspectierapport, de plicht van de Minister om te motiveren dat het doel van de spoedaanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt, en de mogelijkheid van rechterlijke toetsing). Al deze waarborgen gezamenlijk maken dat de inbreuk op de onderwijsvrijheid zo beperkt mogelijk is gehouden en dat het instrument alleen kan worden ingezet in uitzonderingsgevallen, waarin, in het belang van leerlingen en studenten, met spoed moet worden ingegrepen. Mitsdien is geen sprake van strijd met artikel 23 van de Grondwet.

Ten aanzien van de vraag van de leden van de SGP-fractie of de rechter een besluit tot oplegging van een (spoed)aanwijzing kan toetsen aan de Grondwet, geldt het volgende. Het toetsingsverbod van artikel 120 van de Grondwet betreft alleen wetten in formele zin. Het toetsingsverbod is dus niet van toepassing op beschikkingen, zoals een (spoed)aanwijzing. Het is dus mogelijk dat een rechter een besluit tot oplegging van een (spoed)aanwijzing toetst aan de Grondwet. Een bevoegd gezag mag dat argument dus ook in bezwaar en beroep naar voren brengen. De rechter mag bij de beoordeling van dat argument echter nooit zo ver gaan, dat daarmee in feite de formeelwettelijke grondslag van het betreffende besluit aan de Grondwet wordt getoetst. Daarmee zou de rechter immers het toetsingsverbod overtreden.

De SGP-fractieleden valt het op dat bij het geven van een aanwijzing bij burgerschap de lat hoger ligt, namelijk dat het gaat over «structureel en flagrant handelen». Bij sociale veiligheid wordt volstaan met «strijdigheid met de zorgplicht». Is het logisch en te rechtvaardigen om verschillend gewicht toe te kennen en, zo ja, waarom? Kan de regering uitleggen waarom de drempel bij burgerschap hoger is, terwijl de aanleiding voor

het wetsvoorstel juist hoofdzakelijk gelegen was in problemen inzake burgerschap?

In de memorie van antwoord is de regering reeds op deze vraag ingegaan.¹² Volledigheidshalve zij dit antwoord hieronder herhaald.

«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 fractieleden van de SGP vragen de regering welke andere middelen dan deze wet haar ten dienste staan om uitwassen met betrekking tot de burgerschapsopdracht aan te pakken. Is bij zaken als het aanzetten tot haat niet primair het strafrecht de aangewezen route?

Ingrijpen op grond van het strafrecht is bij zaken als het aanzetten tot haat alleen mogelijk indien de uiting in het openbaar is gedaan (artikel 137d Wetboek van Strafrecht). Uitingen in het onderwijs zullen veelal niet gelden als in het openbaar gedaan, omdat het uitingen in de beslotenheid van het klaslokaal betreft. Om die reden zal het strafrecht bij flagrante schendingen van de burgerschapsopdracht niet vaak kunnen worden ingezet. Om toch tegen dit soort schendingen te kunnen optreden, is de aanwijzingsbevoegdheid dus nodig.

De SGP-fractieleden vragen welke overwegingen de regering heeft gemaakt als het gaat om de rechtsbescherming van bestuurders bij maatregelen van de overheid. Past de keuze voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming om het risico op problemen te beperken wel bij de inzet van de regering om naar aanleiding van misstanden de rechtsbescherming van burgers juist te vergroten?

Artikel 23 van de Grondwet draagt de regering op om aanhoudende zorg voor het onderwijs te betrachten. Hieruit volgt een verplichting te zorgen voor een voldoende effectief sanctiestelsel, dus voor voldoende handhavingsbevoegdheden. De regering heeft in het kader van onderhavig wetsvoorstel meermaals de noodzaak voor een uitbreiding van deze handhavingsbevoegdheden onderbouwd. De aanwijzingsbevoegdheid moet in meer gevallen kunnen worden ingezet en er is behoefte aan het instrument van de spoedaanwijzing. Omdat het gaat om handhaving van het geldende recht, betreft het hier naar haar aard bestuursrechtelijke bevoegdheden, ten aanzien waarvan de bestuursrechter bevoegd is. Ook voor de nu al geldende aanwijzingsbevoegdheid geldt dat daarover kan worden geprocedeerd bij de bestuursrechter.

Het wetsvoorstel sluit dus aan bij de reeds bestaande systematiek van het algemene bestuursrecht en het onderwijsrecht. De regering ziet geen reden om thans af te wijken van het uitgangspunt dat bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat tegen de (spoed)aanwijzing. Het bestuursprocesrecht biedt de burger immers een laagdrempelige procedure om

¹² Kamerstukken I 2022/23, 35 920, C, p. 7.

zich tegen onwettelijke besluiten te verwerpen, en is daarom een volwaardige en geschikte vorm van rechtsbescherming.

4. Interventiemogelijkheden in urgente situaties

Is de bevoegdheid om bestuurders te schorsen er niet een die enkel aan een rechter toekomt, zo vragen de CDA-fractieleden.

De Minister kan bestuurders niet zelf schorsen. Wel kan hij aan een bevoegd gezag een spoedaanwijzing geven tot schorsing van een bestuurder. Het bevoegd gezag dient vervolgens over te gaan tot de daadwerkelijke schorsing. Doet het dat niet, dan kan de Minister de naleving van de spoedaanwijzing afdwingen door middel van bekostigingssancties.

Onder omstandigheden kan ook de civiele rechter bestuurders van stichtingen schorsen. Zie artikel 2:298, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek. Anders dan de spoedaanwijzing betreft het hier geen bevoegdheid die is bedoeld ter handhaving van de onderwijswetgeving. Deze bevoegdheid komt, indien onderhavig wetsvoorstel wordt aangenomen, naast die van de spoedaanwijzing komt te staan. Indien beide bevoegdheden voor toepassing in aanmerking komen, zal in beginsel van de meer specifieke bevoegdheid (dus die van de spoedaanwijzing) gebruik worden gemaakt.¹³

Uit de wetsgeschiedenis bij artikel 2:298 BW volgt dat bevoegdheden met betrekking tot ontslag en schorsing van bestuurders niet bij uitsluiting aan de civiele rechter toekomen. Daarin is immers opgenomen dat sectorspecifieke aanvullingen zijn toegestaan, en dat daarin ook mag worden afgeweken van de basisregeling.¹⁴ Onderhavig wetsvoorstel bevat een dergelijke sectorspecifieke aanvulling.¹⁵

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om het spanningsveld tussen de lokale en centrale overheid beter te onderbouwen, met als doel om te voorkomen dat verzelfstandigd openbaar onderwijs, wanneer de wet in werking is getreden, met overheden te maken krijgt die niet weten welke overheid de bevoegdheid heeft om op te treden.

Het wetsvoorstel ziet in de kern op situaties waar het bestuur van een school of instelling het door de inspectie geconstateerde wanbeheer niet kan of wil beëindigen. Het ligt voor de hand dat de gemeente al in een eerder stadium heeft geconstateerd dat er sprake was van tekortkomingen en daar adequaat op gereageerd heeft en daarmee dus het wanbeheer ofwel voorkomt ofwel snel beëindigt. In die gevallen is er dus geen reden om een aanwijzing te geven. Het spreekt voor zich dat als onverhoopt toch sprake blijkt te zijn van wanbeheer gezamenlijk met de gemeente gewerkt zal worden aan verbetering. Het risico dat de school daarbij niet zal weten welke overheid de bevoegdheden heeft om op te treden acht de regering niet aanwezig. De bevoegdheden van de gemeente bij verzelfstandigd onderwijs zijn in de wet vastgelegd, net als de bevoegdheden van de Minister. Al die bevoegdheden zijn in het geval van wanbeheer gericht op het zelfde doel: beëindiging van het wanbeheer.

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 6, p. 49.

¹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 34 491, nr. 3, p. 3.

¹⁵ Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 32, p. 40–41.

5. Toezicht en handhaving

De leden van de fractie van het CDA vragen de regering nader toe te lichten hoe deze vorm van handhaving (ingeval van wanbeheer met betrekking tot de burgerschapsopdracht) door middel van een aanwijzing er in de praktijk uitziet?

Een aanwijzing is altijd maatwerk gericht op herstel. De wet bepaalt dan ook niet welke specifieke maatregelen door middel van een aanwijzing mogen worden gegeven. Bij een ernstige overtreding van het burgerschapsopdracht zal een – voornemen voor een – aanwijzing gericht zijn op maatregelen die er toe leiden dat wel voldaan wordt aan de burgerschapsopdracht. Indien de inspectie vaststelt dat sprake is van wanbeheer is het de vraag of het bestuur in staat is of bereid is de benodigde maatregelen te nemen. Dan zal de aanwijzing zich bijvoorbeeld richten op het – laten – benoemen van een bestuur dat daar wel toe in staat is.

De CDA-fractieleden verzoeken de regering om de juridische definitie van de begrippen «structureel of flagrant handelen» alsmede de «basiswaarden van de democratische rechtsstaat» nader te duiden. Hoe worden deze begrippen in de praktijk toegepast?

Op de betekenis van het begrip «flagrant» is in de memorie van antwoord ingegaan.¹⁶ Het begrip is bij amendement in het wetsvoorstel geïntroduceerd. Volgens de toelichting bij het amendement is van flagrant handelen in strijd met de burgerschapsopdracht sprake ingeval 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 twijfelen dat van een overtreding sprake is. Of aan dit criterium is voldaan, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. 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).

Wanneer in dit kader gesproken wordt over de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, gaat het om vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit.¹⁷ *Vrijheid* houdt in dat alle mensen in Nederland vrij zijn om te denken, te geloven en te doen wat zij willen, zolang zij daarbij de vrijheid en gelijkwaardigheid van anderen in acht nemen en zich houden aan de wet. *Gelijkwaardigheid* betekent dat iedereen in Nederland gelijkwaardig is aan elkaar en gelijk is voor de wet. Het begrip gelijkwaardigheid is afgeleid van het gelijkheidsbeginsel dat is verankerd in artikel 1 van de Grondwet. Dit gelijkheidsbeginsel brengt ook met zich mee dat mensen elkaar gelijkwaardig behandelen en dat discriminatie verboden is. *Solidariteit* ziet op gemeenschappelijke waarden die betrekking hebben op de omgang tussen mensen zoals respect, begrip, tolerantie, verdraagzaamheid, integriteit en verantwoordelijkheidszin. Solidariteit is een uitdrukking van het besef dat wij als eenling niet kunnen overleven. Deze toelichting volgt ook uit de wetsgeschiedenis bij de uitbreiding van de burgerschapsopdracht. De burgerschapsopdracht en hoe de inspectie hier toezicht op houdt, is uitgebreid opgenomen en toegelicht in de onder-

¹⁶ Kamerstukken I 2022/23, 35 920, nr. C, p. 4.

¹⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 3, p. 12.

zoekskaders van de inspectie.¹⁸ De inspectie baseert zich daarbij op de wet en de toelichting daarop.¹⁹

De fractieleden van de ChristenUnie merken op dat er recent discussie is geweest over het strenger controleren van zogenaamde «weekend-scholen» of «informeel onderwijs». Is de regering van mening dat het wetsvoorstel het noodzakelijke instrumentarium bevat om deze scholen en dit onderwijs strenger aan te pakken? Zo ja, kan zij aangeven wat zij precies onder «weekendscholen» en «informeel onderwijs» verstaat en waarop zij deze bevoegdheid om ze aan te pakken baseert? Deze leden verzoeken de regering ook aan te geven hoe haar visie zich verhoudt tot het advies van de landsadvocaat²⁰.

Weekendscholen en informeel onderwijs betreffen niet leerplichtig, onbekostigd onderwijs. Het onderhavige wetsvoorstel betreft uitsluitend het bekostigde onderwijs en bevat daarom niet het noodzakelijke instrumentarium om deze scholen en dit onderwijs aan te pakken.

De regering zal het parlement op korte termijn informeren over de wijze waarop zij het toezicht op het informeel onderwijs wenst te regelen. In de betreffende brief zal ook worden ingegaan op de door de leden van de fractie van de ChristenUnie genoemde definities en de verhouding tot het advies van de landsadvocaat over dit onderwerp.

Deze leden vragen ook of de regering kan aangeven wat de invloed van het wetsvoorstel is op de escalatieladder ten aanzien van handhaving? Is de huidige Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen(hierna: de Beleidsregel) in overeenstemming met deze artikelen? Verandert dat bij inwerkingtreding van deze wet?

De Minister heeft een wettelijke mogelijkheid om de bekostiging op te schorten dan wel in te houden. De wet kent aan de Minister discretionaire bevoegdheid toe om om een passende sanctie te kiezen. Hoe de Minister die discretionaire ruimte invult is uitgewerkt in de Beleidsregel. Mede gezien de ruime discretionaire bevoegdheid die de wet geeft, is de Beleidsregel naar de mening van de regering in overeenstemming met de wet. Voor zover de leden van de ChristenUnie-fractie het oog zouden hebben op de verhouding van de Beleidsregel tot het in de Algemene wet bestuursrecht neergelegde evenredigheidsbeginsel, verwijst de regering naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SGP, hierna.

De inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel heeft geen invloed op het vorenstaande. De wettelijke bepalingen omtrent inhouding en opschorting worden immers niet op relevante wijze gewijzigd. In deze bepalingen wordt alleen overtreding van een spoedaanwijzing toegevoegd als mogelijke aanleiding voor een bekostigingssanctie.

Ook de leden van de SGP-fractie vragen naar de wijziging van de beleidsregel. Zij wijzen erop, dat als gevolg daarvan, in het funderend onderwijs, niet meer (standaard) eerst zal worden opgeschort, maar wordt overgegaan tot inhouding. De leden van de SGP-fractie vragen de regering om toe te lichten waarom beweerdelijke onevenredigheid van sancties nuttig of nodig is? Bovendien lijkt de Beleidsregel ronduit strijdig met de wet. Wat is het oordeel van de regering over deze strijdigheid?

¹⁸ Onderzoekskaders 2021, bijlage 8.

¹⁹ Kamerstukken II 2019/20, 35 352, nr. 3, p. 12.

²⁰ Kamerstukken I 2022/23, 35 352, J, bijlage Advies landsadvocaat over informele scholing.

De regering is van oordeel dat de Beleidsregel niet strijdig is met de onderwijswetgeving of het evenredigheidsbeginsel. Op grond van artikel 10.1, eerste lid, van de WVO 2020 heeft de Minister een wettelijke mogelijkheid om de bekostiging op te schorten dan wel in te houden. Zoals in bovenstaand antwoord is aangegeven, is het de discretionaire bevoegdheid van de Minister om een passende sanctie te kiezen. Hoe de Minister die discretionaire ruimte invult is opgenomen in de Beleidsregel. Uiteraard moet de Beleidsregel in overeenstemming zijn met het recht, waaronder de onderwijswetgeving en het evenredigheidsbeginsel. Dienaangaande merkt de regering het volgende op.

Ten eerste is relevant dat de wet niet voorschrijft dat de eerste stap bij de oplegging van een bekostigingssanctie altijd een opschorting moet inhouden. De opschorting en inhouding worden beide als optie genoemd. De wet kent de Minister dus een (ruime) discretionaire bevoegdheid toe.

Ten tweede wordt de opschorting niet volledig uitgesloten. De hardheidsclausule staat expliciet toe dat gevallen waarin een inhouding tot een onbillijkheid van overwegende aard leidt, de Minister kan opschorten in plaats van inhouden.

De opschorting blijft in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs overigens als standaard eerste sanctiestap gelden. Dit onderscheid is in de toelichting van de Beleidsregel als volgt onderbouwd:

Er wordt afgezien van opschorting in het funderend onderwijs om «scholen juist in het funderend onderwijs te bewegen om de tekortkomingen sneller te herstellen dan nu het geval is, wordt daar de bekostiging niet meer opgeschort, maar direct ingehouden, en worden andere percentages gehanteerd dan in het mbo/ho. De verwachting is dat van deze hogere sancties een preventieve werking uitgaat, waardoor het aantal bekostigingssancties zal afnemen.»

In het mbo en ho zal eerst worden opgeschort alvorens wordt ingehouden «Omdat er in het mbo/ho in de afgelopen jaren geen bekostigingssancties zijn opgelegd, is in de nieuwe beleidsregel dus niet afgeweken van opschorting als eerste sanctiestap.»²¹

Ten derde is van belang dat niet direct tot opschorting of inhouding wordt overgegaan. Voordat een sanctie überhaupt aan de orde is, wordt altijd de mogelijkheid tot herstel binnen een redelijke termijn geboden.

Ten vierde bevat de Beleidsregel ruimte om de hoogte van een inhouding op de omstandigheden van het geval af te stemmen. Er is dus geen sprake meer van gefixeerde percentages van inhouding. In plaats daarvan geeft de Beleidsregel weer binnen welke reikwijdte de hoogte van de sanctie moet worden bepaald. Zo is bij de eerste sanctiestap een reikwijdte van 0 tot en met 15 procent van toepassing. Bij de tweede sanctiestap geldt een reikwijdte van 16 tot en met 75. Daarmee wordt het mogelijk gemaakt om, al naar gelang de omstandigheden van het geval, op een passende wijze in te grijpen. Als de situatie hierom vraagt, kan als eerste stap een heel laag sanctiepercentage kan worden opgelegd. Het is zelfs mogelijk dat 0% van de bekostiging wordt ingehouden. Voor de bepaling van de hoogte van de sanctie voert de inspectie een toets uit naar de financiële draagkracht van een schoolbestuur. Ook de aard en ernst van de overtreding spelen hierbij een rol.²²

²¹ Stcrt. 2022, 34785, p. 4.

²² Zie nader de toelichting van artikel 4 van de Beleidsregel in Stcrt. 2022, 24785.

Mitsdien acht de regering de Beleidsregel in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

6. Advies en consultatie

De leden van de CDA-fractie vernemen graag wat de reactie van de regering is op de stelling van de Onderwijsraad dat het geen pas geeft om specifieke wettelijke waarborgen te omzeilen via open, algemeen geformuleerde bepalingen in een onderwijswet.²³

In algemene zin onderschrijft de regering deze stelling. De regering meent evenwel dat onderhavig wetsvoorstel geen specifieke waarborgen omzeilt door open en algemeen geformuleerde bepalingen. Integendeel. Er worden juist specifieke bevoegdheden in het leven geroepen om tegen bepaalde, ernstige overtredingen van de onderwijswetgeving op te kunnen treden, zodat de overheid zijn verantwoordelijkheid voor het onderwijs en voor de belangen en rechten van leerlingen en studenten kan waarmaken. Hierboven kwam reeds aan de orde dat deze bevoegdheden bovendien met allerlei materiële en procedurele waarborgen zijn omgeven.

Deze leden verzoeken de regering om uitgebreider op het advies van de Onderwijsraad te reageren, voor zover daarin de stelling is verrat dat bestaand instrumentarium afdoende is om in te kunnen grijpen als er op een school echt iets aan de hand is,²⁴ met een duidelijke argumentatie waarom het bestaande instrumentarium niet voldoende is.

In de nota naar aanleiding van het verslag is ingegaan op dit advies van de Onderwijsraad. Het advies betreft de wijze waarop de democratische rechtsstaat doorwerkt in het onderwijs. De Onderwijsraad meent dat de democratische rechtsstaat afdoende kan worden beschermd door middel van de inzet van bestaande instrumenten. De regering hecht eraan op te merken dat het wetsvoorstel niet alleen tot doel heeft de democratische rechtsstaat te beschermen, maar ook instrumenten bevat ter bescherming van de kwaliteit van het onderwijs en de veiligheid van leerlingen. Genoemde kritiek van de Onderwijsraad betreft dus niet die delen van het wetsvoorstel, maar slechts het deel van het wetsvoorstel dat instrumentarium in het leven roept met betrekking tot de handhaving van de burgerschapsopdracht.

De Minister heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de handhaving van de onderwijswetgeving en de bescherming van belangen van leerlingen. Andere, buiten het onderwijsrecht gelegen instrumenten, zoals het strafrecht, zijn niet bedoeld om die overtredingen te herstellen. Zo is voorstelbaar dat het OM een strafvervolgning instelt tegen bevoegde gezagen of personen die in de onderwijscontext bijvoorbeeld aanzetten tot geweld (hetgeen ontegenzeggelijk een flagrante schending van de burgerschapsopdracht is en dus volgens het wetsvoorstel aanleiding zou zijn voor een aanwijzing), maar daarmee zijn de leerlingen nog niet geholpen. Het voorgestelde instrumentarium is er altijd op gericht om ervoor te zorgen dat een school zo snel mogelijk het wanbeheer beëindigt en de leerlingen het onderwijs krijgen waar zij recht op hebben. Daarin schuilt de toegevoegde waarde van het wetsvoorstel. Bovendien is het zo

²³ *Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat* (advies Onderwijsraad 20210142-1173 van oktober 2021), Den Haag: Onderwijsraad 2021, p. 64.

²⁴ *Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat* (advies Onderwijsraad 20210142-1173 van oktober 2021), Den Haag: Onderwijsraad 2021, p. 62–63.

dat, als het ingrijpen afhankelijk is van een rechterlijke uitspraak (zoals bij de inzet van de door de Onderwijsraad genoemde buiten het onderwijsrecht gelegen instrumenten het geval is) de periode tussen de overtreding en de daadwerkelijke sanctie onevenredig lang kan zijn.

De stellingname van de Onderwijsraad impliceert daarnaast ten onrechte dat wat binnen een schoolcontext «niet mag», hetzelfde zou zijn als wat «niet mag» binnen een bredere, publieke context. Er moet, anders gezegd, rekening mee worden gehouden dat het buiten het onderwijsrecht gelegen instrumentarium niet altijd voor toepassing in aanmerking komt, terwijl er wel sprake kan zijn van wanbeheer met betrekking tot de burgerschapsopdracht in de zin van het wetsvoorstel. Denkbaar is dat binnen een school structureel onderwijs wordt gegeven dat de basiswaarden van de democratische rechtsstaat ernstig aantast (bijvoorbeeld door geweld te verheerlijken), zonder dat daarbij kan worden gesproken van strafbare feiten (bijvoorbeeld omdat het betreffende onderwijs niet in een openbare setting is gegeven, hetgeen een vereiste is om te kunnen spreken van strafbaar aanzetten tot geweld).²⁵ Voor die gevallen heeft het instrumentarium ook toegevoegde waarde ten opzichte van reeds bestaand, niet-onderwijsrechtelijk instrumentarium.

Ook bestaande onderwijsrechtelijke instrumenten ter handhaving van de burgerschapsopdracht (zoals bekostigingssancties) volstaan in de ogen van de regering niet. Tot nog toe is er immers geen specifieke grondslag om een specifieke, bindende opdracht aan bevoegde gezagen op te leggen ingeval van (kort gezegd) zeer ernstige overtredingen van de burgerschapsopdracht. Het is mitsdien dus niet mogelijk om bestuurders weg te sturen in gevallen waarin dat wel nodig is. Dat aan zo'n type instrument wel behoefte aan is, toonde de casus van het Cornelius Haga Lyceum aan.

In de memorie van antwoord zijn zes casus genoemd, waarvan uiteindelijk twee hebben geleid tot het inzetten van het bestaande instrumentarium. Daarbij wordt aangegeven dat de mogelijkheid van spoedaanwijzing tot eerder ingrijpen had kunnen leiden.²⁶ Is het in te schatten of er daadwerkelijk tijdwinst kan worden geboekt, en om welke tijdwinst dit zou gaan in de onderhavige gevallen, zo vragen de SGP-fractieleden.

Deze leden verwijzen naar de volgende casus: VMBO Maastricht, Avicenna, Cornelius Haga, SvPO, SvES en Lotusschool. Het ligt in de rede te veronderstellen dat ingrijpen enkele maanden eerder had gekund, omdat een minder uitgebreid onderzoek nodig is voor het vaststellen van een wezenlijk vermoeden van wanbeheer dan voor het aantonen van wanbeheer en omdat er kortere termijnen voor publicatie en de zienswijze gelden. De kanttekening is dat het lastig is om in te schatten op welk moment in de tijdlijn van deze casus een spoedaanwijzing gegeven had kunnen worden, omdat het instrument nog niet bestaat en het toezicht er dus ook nog niet op is ingericht.

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

²⁵ Zie artikel 137d van het Wetboek van Strafrecht.

²⁶ Kamerstukken I 2022/23, 35 920, C, p. 12–13.