

Vergaderjaar 2021–2022

35 920

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 mei 2022

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng 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).

De regering is de leden van de fracties van de VVD, D66, CDA, SP, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, SGP, BBB en BIJ1 erkentelijk voor de gemaakte opmerkingen en de gestelde vragen en heeft daarop in de hiernavolgende tekst gereageerd. Daarbij is zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Waar het de leesbaarheid van de nota naar aanleiding van het verslag ten goede komt, is gekozen om bij de beantwoording vragen samen te voegen. Mede hierdoor kunnen vragen in een andere paragraaf beantwoord zijn dan waar deze in het verslag gesteld zijn.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Inhoudsopgave**Blz.**

I	ALGEMEEN	2
1.	Inleiding	3
2.	Aanleiding	6
3.	Kern van het voorstel	19
3.1	Huidig instrumentarium	19
3.2	Voorgestelde maatregelen voor alle sectoren, en enkele specifiek voor het funderend onderwijs	22
3.2.1	Wanbeheer bij tekortschietende kwaliteit ook zonder gevaar voor stelsel	25
3.2.2	Wanbeheer bij tekortschietende kwaliteit betreft ook de afsluiting van het onderwijs	25
3.2.3	Interventiemogelijkheden in urgente situaties	25
3.2.4	Termijnen in het toezichtsproces	36

3.3	Uitbreiding maatregelen in het funderend onderwijs	36
3.3.1	Uitbreiding maatregelen aanwijzingsbevoegdheid in het funderend onderwijs bij wanbeheer met betrekking tot veiligheid of burgerschap	36
3.3.2	Uitbreiding bevoegdheid tot beëindiging van de bekostiging in het funderend onderwijs bij wanbeheer met betrekking tot burgerschap of veiligheid	44
3.4	Voorgestelde maatregelen in het mbo	45
3.4.1	Schorsing van het recht tot diplomering of examinering van niet-bekostigde instellingen in het mbo	45
3.4.2	Invoering van een bestuurlijke boete bij schending van artikel 11.2 WEB	45
3.4.3	Hersteltermijn bij onvoldoende onderwijskwaliteit	45
4.	Verhouding tot generieke instrumenten	48
5.	Verhouding tot hoger recht	50
6.	Caribisch Nederland	52
7.	Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)	52
8.	Uitvoering	52
9.	Advies en consultatie	59

I. Algemeen

De leden van de PvdA-fractie geven aan eraan te hechten dat schoolbesturen meer gaan doen om het onderwijs op hun scholen te verbeteren, en dan boven de minimumnorm waar de Inspectie van het Onderwijs haar oordeel «voldoende» op baseert. Hoe denkt de regering hierover? De leden vragen welke mogelijkheden zij ziet om schoolbesturen juist te stimuleren om vooral onderwijs te bieden dat de minimumnorm overstijgt.

Om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen, werkt dit kabinet aan een mix van maatregelen, die ook zijn opgenomen in de beleidsreactie op de Staat van het Onderwijs: het masterplan basisvaardigheden, maatregelen om de kansengelijkheid te vergroten, de inzet op de sociale veiligheid en het investeren in goede leraren en schoolleiders. Het kabinet trekt daar ook forse bedragen voor uit.

Naast de verantwoordelijkheid om de deugdelijkheidseisen na te leven (en zo te voldoen aan de wettelijke norm voor basiskwaliteit), is het de verantwoordelijkheid van schoolbesturen en scholen om ambitie te tonen en de kwaliteit van het onderwijs naar een hoger niveau te brengen. De regering vindt het belangrijk dat zij dit doen en de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) speelt hier eveneens een belangrijke rol in,¹ door erop toe te zien dat besturen de verantwoordelijkheid nemen voor de basiskwaliteit van het onderwijs op hun scholen en opleidingen, en door met besturen en hun scholen en opleidingen de dialoog aan te gaan over hun ambities boven de basiskwaliteit. Deze «blik van buiten» helpt besturen en scholen om kritisch naar de eigen organisatie te kijken. Dit wetsvoorstel betreft met name de handhaving van de wettelijke deugdelijkheidseisen en maakt onderdeel uit van de uitwerking van de volgende opdrachten uit het coalitieakkoord: «Slecht functionerende schoolbesturen pakken we hard aan, in lijn met de wet uitbreiding

¹ Zie artikel 3, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.

bestuurlijk instrumentarium onderwijs» en «We sturen op de kwaliteit van het onderwijs en grijpen sneller in bij scholen die onvoldoende presteren.»²

Laatstgenoemde opdracht wordt momenteel in samenwerking met de inspectie verder uitgewerkt. Uw Kamer wordt op korte termijn nader geïnformeerd. Er wordt ook gekeken naar andere manieren om de lat omhoog te brengen, bijvoorbeeld door een sterkere positionering van de schoolleider, betere ondersteuning van laag-presterende scholen of intensivering van het toezicht op de basiskwaliteit.

1. Inleiding

De leden van de SP-, GroenLinks- en SGP-fractie hebben de regering vragen gesteld over de toepasselijkheid van onderhavig wetsvoorstel op het particulier funderend onderwijs (niet-bekostigd onderwijs).

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre dit nieuwe wetsvoorstel ook van toepassing is op particulier onderwijs. De leden van de SP-fractie vragen, na geconstateerd te hebben dat dit wetsvoorstel een uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden van de Minister ten aanzien van het bevoegd gezag van scholen en instellingen regelt, waarom de regering het particulier funderend onderwijs niet heeft meegenomen in dit wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie constateren dat de problematiek van openbare orde in het niet-bekostigde onderwijs vrijwel buiten beschouwing blijft, terwijl volgens deze leden artikel 23 van de Grondwet juist ook daarvoor het toezicht introduceerde. Waarom wordt niet gewerkt aan een duidelijker kader om onbekostigd onderwijs dat zich keert tegen de democratische rechtsstaat aan te pakken, zo vragen zij. De leden van de SGP-fractie constateren dat het parlement herhaaldelijk heeft gevraagd om onderzoek naar de wijze waarop het toezicht op de openbare orde gestalte krijgt binnen het onderwijsbestuur, ook als het gaat om het niet-bekostigde onderwijs. Zij vragen op welke wijze dat in de voorbereiding van het wetsvoorstel is meegenomen. Waarom ontbreken juist op dit punt specifieke voorstellen om het toezicht te versterken, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie vragen voorts in hoeverre de Minister op dit moment in het particulier funderend onderwijs kan ingrijpen bij (een sterk vermoeden van) wanbeheer en welke knelpunten de regering signaleert als het gaat om het bestuurlijk handavingsinstrumentarium voor het particulier funderend onderwijs. Is zij het ermee eens dat ook op deze scholen wanbeheer op allerlei manieren kan voorkomen en de mogelijkheid tot ingrijpen tevens noodzakelijk is? Geldt de uitbreiding van maatregelen bij wanbeheer met betrekking tot burgerschap of veiligheid ook voor het particulier onderwijs? Zo nee, waarom niet, zo vragen de leden van de SP-fractie. De leden van de Groen Links-fractie stellen verder de vraag op welke manier in het particulier onderwijs wordt ingegrepen bij overtredingen van de onderwijswetgeving, aangezien de bekostiging inhouden geen mogelijkheid is. De leden van de Groen Links-fractie vragen ten slotte hoe vaak wordt ingegrepen bij particulier onderwijs.

Deze vragen gaan met name over de redenen waarom dit wetsvoorstel niet ook het instrumentarium voor het niet-bekostigde funderend onderwijs aanpast. De regering ziet vooralsnog geen knelpunten als het gaat om het bestuurlijk handavingsinstrumentarium op dit punt. Ingeval van ernstige overtredingen van de van toepassing zijnde deugdelijkheids-

² Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», p. 19. Te raadplegen via <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.

eisen, is het, voor wat betreft het Nederlandse niet-bekostigde onderwijs, namelijk al mogelijk om de school (in feite) op te heffen door de status «school» daaraan te ontnemen (zie ook hierna).

Dit wetsvoorstel regelt daarom alleen voor het bekostigde onderwijs een uitbreiding van het instrumentarium, door (onder meer) uitbreiding van de gronden op basis waarvan een aanwijzing kan worden opgelegd. Daarnaast introduceert het de mogelijkheid tot het opleggen van een spoedaanwijzing, alsook (in het primair en voortgezet onderwijs) een grond voor beëindiging van de bekostiging. Indien een (spoed)aanwijzing niet wordt nageleefd, volgen er bekostigingssancties. Een bekostigings-sanctie is ten aanzien van het niet-bekostigd onderwijs geen optie, nu een bekostigingsrelatie ontbreekt.

Voor zover gevraagd wordt naar het optreden tegen «wanbeheer» in het niet-bekostigde onderwijs, geldt het volgende. Het begrip «wanbeheer» is inhoudelijk gerelateerd aan de aanwijzingsbevoegdheid in het bekostigd onderwijs, maar komt niet voor in de Leerplichtwet 1969. Ten aanzien van het niet-bekostigd onderwijs is «wanbeheer» dus geen wettelijke term. Dat neemt niet weg dat ook niet-bekostigde scholen moeten voldoen aan bepaalde wettelijke eisen, waaronder de burgerschapsopdracht en de zorgplicht voor de veiligheid. Ten aanzien van het niet-bekostigde onderwijs houdt de inspectie daar dus net zo goed toezicht op als ten aanzien van het bekostigde onderwijs. Daarbij dient te worden opgemerkt dat op de financiën van deze scholen geen toezicht wordt gehouden, omdat geen sprake is van een publiekrechtelijke (bekostigings-)relatie. De Minister heeft dan ook geen rol als bij niet-bekostigde scholen al sprake zou zijn van financieel wanbeheer. Op het moment dat de van toepassing zijnde normen worden overtreden, kan worden ingegrepen. Ook tegen zeer ernstige overtredingen, die in het bekostigde onderwijs als wanbeheer zouden worden gekwalificeerd, kan dus worden opgetreden. De handhavingsmogelijkheden verschillen, afhankelijk van het type school dat het betreft.

Indien de inspectie constateert dat een Nederlandse particuliere school³ niet (langer) voldoet aan de wettelijke eisen, kan zij aan de Minister adviseren dat daaraan de status «school» moet worden ontnomen. De Minister kan besluiten dat de school niet langer wordt erkend als school waar de leerplicht kan worden vervuld. Zo'n besluit moet worden gevolgd door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarin de school is gevestigd. Dit heeft tot gevolg dat de leerplicht er niet (meer) kan worden vervuld, waarmee de ouders of verzorgers van de leerling strafbaar zijn op het moment dat zij hem of haar niet elders inschrijven.

Voor internationale particuliere scholen⁴ geldt een ander normenkader. De onderwijswetgeving stelt aan deze scholen zeer beperkt eisen, omdat zij zijn opgezet vanuit het buitenland met een ander onderwijsprogramma. Het toezicht op deze scholen is in beginsel niet bij de Nederlandse inspectie belegd. De school moet een bewijs overleggen dat de school onder toezicht staat van een door OCW erkende internationale accreditatieorganisatie of van de autoriteiten van het betreffende land. Indien blijkt dat dit niet (meer) het geval is, dan kan de Minister besluiten de school niet langer als school te beschouwen, waardoor de leerplicht er niet langer kan worden vervuld. De regering verkent momenteel of, en zo ja, op welke manier de burgerschapsopdracht op dit type scholen van

³ De scholen, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdelen 2 en 3, van de Leerplichtwet 1969.

⁴ De scholen, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 4, van de Leerplichtwet 1969.

toepassing kan worden verklaard. Uw Kamer wordt dit najaar geïnformeerd over de uitkomst van deze verkenning.⁵

De inspectie heeft een aantal keren ingegrepen bij particuliere scholen, of initiatiefnemers daartoe, maar dat is nog niet vaak nodig gebleken. De bekendste voorbeelden waren de besluiten die de inspectie in 2009 nam inzake De Koers in Beverwijk en De Kampanje in Amersfoort. Hierover is geprocedeerd tot aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, die oordeelde dat de inspectie zich terecht op het standpunt had gesteld dat er geen sprake was van een school in de zin van de Leerplichtwet 1969.⁶

Bij besluit van 22 april 2015 heeft de Staatssecretaris het verzoek van de Clonlara School om een aanwijzing als B4-school⁷ afgewezen.⁸ De initiatiefnemer bood een off-campus programma aan, en voldeed daarmee niet aan de vereisten van de Leerplichtwet 1969 en de WPO, waarin is bepaald dat een leerplichtig kind de school waaraan het staat ingeschreven ook regelmatig bezoekt en onderwijs krijgt van gekwalificeerde leerkrachten.

De leden van de VVD-fractie lezen in het advies van de Raad van State dat de verplichting tot bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef geschrapt is uit het wetsvoorstel. Kan de regering aangeven wat precies bedoeld wordt met «de verplichting tot bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef»? Wat is er precies geschrapt? Kan de regering verder onderbouwen waarom dit de uiteindelijke versie van het wetsvoorstel niet heeft gehaald, zo vragen de leden.

De «verplichting tot bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef» houdt in dat de instellingen en degenen die de instelling vertegenwoordigen zich ten minste onthouden van discriminatoire gedragingen en uitlatingen. Deze verplichting is ten aanzien van het hoger onderwijs (ho), opgenomen in artikel 1.3, vijfde lid, van de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW).

In het aan de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) voorgelegde wetsvoorstel was een plicht tot bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef opgenomen voor bekostigde en niet-bekostigde instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Gelijk aan het hoger onderwijs werd tevens voorgesteld een commissie in te stellen die de Minister van OCW bij mogelijke schendingen van de verplichting tot bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef (verplicht) adviseert over de aard van de uitingen.

De regering heeft naar aanleiding van het advies van de Afdeling heroverwogen of de introductie van een verplichting tot bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef met een bijbehorende commissie in het mbo, nog steeds opportuun en wenselijk is. De regering acht dit niet het geval, omdat het huidige handhavingsinstrumentarium bij nader inzien afdoende mogelijkheden biedt. Wanneer binnen de onderwijscontext in een mbo-instelling namelijk discriminatoire uitingen zijn gedaan en de instelling onvoldoende ingrijpt, kan daartegen, op grond van de al geldende regels over burgerschap, worden opgetreden door middel van een herstelopdracht en uiteindelijk het ontnemen van het recht om de opleiding te mogen aanbieden.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 352, nr. 34, p. 64–65 en Kamerstukken II 2021/22 35 946, nr. 7, p. 9.

⁶ ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4694.

⁷ Een school als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, onderdeel 4, van de Leerplichtwet 1969.

⁸ ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:471.

2. Aanleiding

De leden van de VVD-, CDA-, PvdA-, ChristenUnie, SGP-, BBB- en BIJ1-fracties stelden vragen over het nut en de noodzaak van het voorliggende wetsvoorstel. Eerst wordt ingegaan op nut en noodzaak in meer algemene zin, waarna vragen over specifieke casuïstiek worden behandeld. Daarna volgt de beantwoording van vragen die betrekking hebben op de kwantiteit van opgelegde sancties.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering mogelijkheden ziet om verder te expliciteren waarom het wetsvoorstel nodig is, aangezien er wel degelijk recente incidenten zijn geweest die nut, noodzaak en proportionaliteit van dit wetsvoorstel aantonen, zo stellen deze leden. Heeft de Raad van State hierbij ook rekening gehouden met besturen die niet de wil hebben om wanbeheer aan te pakken en spoedaanwijzingen te negeren, vragen deze leden? Ziet de regering ook dat het daarom belangrijk is, ook in het kader van de preventieve werking, om deze handvatten wel te introduceren? Deze leden vragen ook of de regering de mening deelt dat het geven van een spoedaanwijzing uitzonderlijk is en dat het daarom niet belangrijk is te tellen hoe vaak er gebruik is gemaakt van een aanwijzing of gebruik gemaakt gaat worden van een spoedaanwijzing, maar dat het belangrijk is om in uitzonderlijke gevallen in ieder geval wel de mogelijkheid te hebben om snel en adequaat in te kunnen grijpen? De leden van de CDA-fractie vragen de regering een reflectie te geven op het advies van de Onderwijsraad van oktober 2021. De Onderwijsraad concludeert daarin dat er voldoende handhavingsinstrumenten zijn voor de overheid om in te grijpen indien het nodig is en dat het veeleer schort aan duidelijk omschreven opdrachten voor het onderwijs. Hoe verhouden de maatregelen in dit wetsvoorstel zich tot dit advies van de Onderwijsraad? De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering nader kan toelichten waarom deze wetgeving naar haar mening het beste antwoord vormt op deze incidenten en waarom het huidige instrumentarium niet volstaat. Deze leden vragen ook of de regering nader kan onderbouwen waarom zij het proportioneel vindt om deze wetgeving te baseren op enkele incidenten, en waarom de regering van mening is dat de Raad van State en de Onderwijsraad het bij het verkeerde eind zouden hebben. Deze vragen tevens hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de autonomie van het bestuur. Kan vanuit de basiswaarden van de democratische rechtsstaat beargumenteerd worden waarom er nog niet genoeg instrumenten bestaan om bij ernstige en/of urgente situaties in te grijpen en te handhaven, zo vragen de leden. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts hoe de regering kijkt naar de kritiek van de Raad van State dat dit wetsvoorstel te veel gestoeld is op incidenten en dat een adequate probleemanalyse en evaluatie van het huidige instrumentarium ontbreken. Kan de regering in het geheel nog eens reflecteren op het kritische advies van de Raad van State en de reden dat er toch voor gekozen is om het wetsvoorstel op deze manier in te dienen? Deze fractie verwijst ook naar een brief van de profielorganisaties, waarin wordt gesteld dat een empirische analyse ontbreekt. Daarnaast vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering om te reflecteren op dit advies van de Onderwijsraad, in relatie tot het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie vragen of signalen van de adviesorganen aanleiding voor de regering zijn om toch eens externe toetsing te laten verrichten van de noodzaak van het wetsvoorstel. Deze leden vragen op welke degelijke externe bronnen de regering zich baseert bij de stelling dat het huidige instrumentarium tekortschiet. Het lid van de BBB-fractie vraagt waarom de regering het advies van de Raad van State om het huidige instrumentarium te evalueren naast zich neerlegt. Het lid vraagt ook waarom het huidige instrumentarium tekortschiet. Het lid van de BIJ1-fractie vraagt waarom de regering voor de enkele incidenten een

uitbreiding van de bevoegdheden van de Minister per wet wil regelen. Ook vraagt dit lid of de regering het eens is met het uitgangspunt van de onderwijswetgeving, namelijk dat het bevoegd gezag in beginsel zelf in staat en bereid moet zijn om overtredingen van de onderwijswetgeving te herstellen.

Een ieder heeft recht op goed onderwijs. Voorwaarde daarvoor is dat leerlingen zich veilig en vrij voelen op school. Een veilig schoolklimaat waarin alle leerlingen gelijkwaardig worden behandeld is een voorwaarde om tot ontwikkeling en leerprestaties te komen. Het voorgestelde instrumentarium draagt hieraan bij: het geeft stevige kaders voor deugdelijk, veilig en vrij 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 of bereid is, zal de Minister over instrumenten moeten beschikken om te bewerkstelligen dat leerlingen en studenten voldoende en goed onderwijs, waarin zij zich vrij en veilig weten, krijgen. De vrijheid van onderwijs kan immers nooit een excuus zijn om het recht op onderwijs en de positie van onderwijsdeelnemers uit te hollen, waarvan sprake is als slecht onderwijs wordt aangeboden. Als dat wel gebeurt, dan moet de overheid over voldoende instrumenten beschikken om deze positie te beschermen. Bekeken vanuit het perspectief van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, is de inzet van deze instrumenten dus een methode om het recht op onderwijs van de leerlingen te beschermen. Dat recht wordt aangetast als zij ondermaats onderwijs krijgen, bijvoorbeeld doordat hen een houding wordt aangeleerd die haaks staat op de basiswaarden van onze democratische rechtsstaat.

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. Er zijn uitzonderlijke situaties die laten zien dat het huidige instrumentarium deze belangen van de onderwijsdeelnemers onvoldoende waarborgt. Daarom zal voor het geven van een aanwijzing naar aanleiding van een ernstige nalatigheid ten aanzien van de kwaliteit, niet langer als voorwaarde worden gesteld dat de kwaliteit van het stelsel in gevaar komt; een voorwaarde die met name in het funderend onderwijs ertoe leidt dat niet (tijdig) ingegrepen kan worden (scholen in het funderend onderwijs zijn immers zelden van dermate omvang dat hun functioneren bepalend is voor de kwaliteit van het stelsel). Tevens stelt de regering voor om ook een aanwijzing te kunnen geven indien sprake is van langdurige nalatigheid van een schoolbestuur om de kwaliteitszorg op peil te houden en de voor de kwaliteit of goede voortgang van het onderwijs vereiste maatregelen te treffen. Naar het oordeel van de regering is ook dan sprake van een dermate kwalijke situatie, die – gezien de duur van de overtreding – kennelijk niet door het bestuur kan worden opgelost, dat een ingreep in het bestuur van de school of instelling gerechtvaardigd is. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de nota van wijziging, die gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag is ingediend.

Daarnaast voegt de regering twee basisnormen toe aan de definitie van wanbeheer (in het funderend onderwijs): de zorgplicht voor de veiligheid en de burgerschapsopdracht. Deze normen acht de regering zo fundamenteel dat dan een aanwijzing gegeven moet kunnen worden als ten

aanzien daarvan sprake is van tekortkomingen met (dreigende) ernstige gevolgen. In het wetsvoorstel was ten aanzien hiervan nog opgenomen dat sprake dient te zijn van structurele tekortkomingen. De term «structureel» komt echter te vervallen, als gevolg van de reeds genoemde nota van wijziging. In de praktijk zal een op deze grondslagen gebaseerde aanwijzing alleen in beeld komen indien sprake is van langdurige of herhaaldelijke (dus: structurele) overtredingen, maar niet uit te sluiten valt dat een incidentele overtreding dermate ernstig is, dat het bestuur zich daarmee diskwalificeert, zodat ook dan een ingreep in het bestuur van de school gerechtvaardigd is. Voor een nadere onderbouwing verwijst de regering naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Om de belangen van leerlingen en studenten ook in urgente situaties, waarin de oplegging van een aanwijzing te veel tijd in beslag neemt, te beschermen wordt het mogelijk om een spoedaanwijzing op te leggen. Daar zijn, mede ter bescherming van de autonomie van bevoegde gezagen, strikte voorwaarden aan verbonden: er moet een overtreding zijn geconstateerd, er moet een redelijk vermoeden van wanbeheer zijn, en de situatie moet zodanig urgent zijn dat de ingreep niet kan worden afgewacht (onverwijlde spoed). In het wetsvoorstel was nog opgenomen dat sprake moet zijn van een ernstig vermoeden van wanbeheer. Bij nader inzien wordt daarmee de inzetbaarheid en effectiviteit van de spoedaanwijzing te zeer beperkt. Bij nota van wijziging is deze normconditie dan ook gewijzigd naar «redelijk vermoeden». Voor een nadere onderbouwing verwijst de regering naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Het belang van deze maatregelen wordt ondersteund in het coalitieakkoord, dat inzet op het sneller en harder ingrijpen bij scholen en schoolbesturen die onvoldoende presteren, op het garanderen van een veilige school voor iedere leerling, en op het tegengaan van anti-integratief, anti-democratisch en anti-rechtsstatelijk onderwijs, zo nodig door beëindiging van de bekostiging.⁹

De genoemde instrumenten zijn naar de mening van de regering het meest passende antwoord op situaties waarin gebleken is dat het bestuur van een school of instelling (ernstig) tekortschiet in de hierboven bedoelde zin. Er zijn situaties dat tekortkomingen – direct – worden veroorzaakt door het handelen dan wel niet-handelen van het bestuur. Het reguliere instrumentarium volstaat dan niet in alle gevallen, omdat daarmee niet dwingend kan worden voorgeschreven welke maatregelen een bevoegd gezag moet treffen om de overtreding en het wanbeheer tot een einde te brengen. Ook uw Kamer roept dan soms op dat het bestuur in het belang van de leerlingen zijn verantwoordelijkheid neemt en opstapt.¹⁰ Als het bestuur daar niet toe bereid is, dan kan een (spoed)aanwijzing gewenst zijn. De oplossing kan dan (bijvoorbeeld) gezocht worden in (een tijdelijke) vervanging van het bestuur. Het ligt in dat geval niet in de rede degenen die verantwoordelijk zijn voor de ernstige tekortkomingen te belasten met het herstel daarvan. Een (spoed)aanwijzing kan overigens ook verplichten tot andere maatregelen dan het ontslag of de schorsing van bestuurders.

Gelukkig zijn er de afgelopen jaren slechts enkele incidenten geweest waarin sprake was van handhavingsverlegenheid, met name op de korte termijn – het sanctietraject duurde vooral te lang en was daarmee niet in balans met de ook in de Kamer gevoelde urgentie. Een aantal van die

⁹ Coalitieakkoord «Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst», p. 22. Te raadplegen via <https://www.kabinetformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/12/15/coalitieakkoord-omzien-naar-elkaar-vooruitkijken-naar-de-toekomst>.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19 29 614, nr. 114.

incidenten is in de memorie van toelichting beschreven. Dat er niet meer incidenten te noemen zijn als directe aanleiding voor het wetsvoorstel, acht de regering niet verwonderlijk. De aanpassing van het instrumentarium ziet immers op casus waarbij de hoge urgentie vooral voortkomt uit overtredingen die de burgerschapsopdracht of de sociale veiligheid betreffen én waarbij het bestuur niet bij zins of bij machte is om deze overtredingen te beëindigen. Verwachten dat dergelijke casus veel vaker voor zouden komen, doet geen recht aan het verantwoordelijkheidsbesef en de maatschappelijke worteling van bestuurders in het onderwijs.

De conclusie van de Afdeling dat het zelden bestaan van een noodzaak om een handhavingsinstrument toe te passen, geen reden is om dat instrument aan het instrumentarium toe te voegen, deelt de regering niet. Juist in gevallen waarin er veel op het spel staat, bijvoorbeeld bij VMBO Maastricht, moet adequaat ingegrepen kunnen worden. Met de leden van de VVD-fractie kan dan ook worden opgemerkt dat het niet belangrijk is te tellen hoe vaak er gebruik is gemaakt van een aanwijzing of gebruik gemaakt zal worden van een spoedaanwijzing, maar wel dat er de mogelijkheid is om snel en adequaat in te kunnen grijpen. Van het bestaan van zo'n mogelijkheid zal naar verwachting ook een preventieve werking uitgaan.

De regering vindt het daarom, mede gezien de voorwaarden die aan de toepassing ervan verbonden zijn, proportioneel en noodzakelijk om naar aanleiding van enkele concrete incidenten het handhavingsinstrumentarium aan te scherpen. De regering kan de conclusie van de Afdeling dat het huidige instrumentarium zou voldoen, echter niet volgen.

Datzelfde geldt voor het advies van de Onderwijsraad. Het voorgestelde instrumentarium ziet mede op de handhaving van de, in de terminologie van de Onderwijsraad, verplichte «gemeenschappelijke kern» van het onderwijs. De Onderwijsraad stelt dat het bestaande handhavingsinstrumentarium ten aanzien daarvan zou volstaan. Hij wijst in dat verband op het bestaan van generieke instrumenten uit het strafrecht en het civiele recht, waarmee de democratische rechtsstaat kan worden beschermd, zoals de verbodenverklaring van rechtspersonen op grond van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek (BW). In reactie hierop hecht de regering eraan ten eerste op te merken dat dit wetsvoorstel over meer gaat dan alleen de bescherming van de democratische rechtsstaat. Het wetsvoorstel betreft immers ook overtredingen die van doen hebben met de kwaliteit van het onderwijs en de veiligheid van leerlingen. Het hoeft, voor zover het gaat om overtredingen die wel raken aan de democratische rechtsstaat, overigens ook niet te gaan om gevallen waartegen met de door de Onderwijsraad genoemde generieke instrumenten kan worden opgetreden, maar die wel ernstig genoeg zijn om (ter bescherming van het belang van de leerlingen) het geven van een (spoed)aanwijzing te rechtvaardigen. Ten tweede is hierboven aangegeven waarom het bestaande handhavingsinstrumentarium wel degelijk gebreken vertoont (zie ook de behandeling van specifieke casuïstiek, hieronder, waarmee nut en noodzaak van het wetsvoorstel ook wordt onderbouwd). Gezien het fundamentele karakter van onderliggende vraagstukken, die de Onderwijsraad in zijn advies behandelt, zal overigens nog een beleidsreactie gegeven worden op het gehele advies.

De regering acht de voorstellen om het bestaande instrumentarium te evalueren niet opportuun. Nu eerst een evaluatie, externe toetsing of een empirische analyse verrichten, zou er immers toe leiden dat de bestaande handhavingsverlegenheid langer dan nodig voortduurt. Verdere (externe) analyse van het verleden zal, zoals ook aangegeven in het nader rapport,

bovendien naar verwachting weinig nieuwe informatie opleveren, nu de zaken die het betreft zich (gelukkig) slechts zelden voordoen.

De SGP-fractie vraagt aandacht voor mogelijke negatieve effecten van de uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid: zal de inspectie daar niet te snel naar grijpen? Tevens vragen de leden van SGP-fractie de regering om toelichting op alternatieven voor het uitbreiden van de aanwijzingsbevoegdheid.

De Minister – niet de inspectie – beschikt over de (spoed)aanwijzingsbevoegdheid. De inzet van de nieuwe instrumenten is aan strikte voorwaarden gebonden. De inspectie moet beoordelen of is voldaan aan die voorwaarden. De regering heeft het volste vertrouwen in het professionele en onafhankelijke oordeel van de inspectie in dit verband. De regering meent daarom dat het risico op de verwezenlijking van de door de leden van de SGP-fractie omschreven mogelijke negatieve effecten zo goed als afwezig is. Desalniettemin moet er altijd voor worden gewaakt dat bevoegdheden correct worden toegepast en dat deze niet ongeoorloofd als pressiemiddel worden ingezet.

De aanwijzing ziet op situaties waarin een bekostigingssanctie niet het juiste middel is om verbetering te bewerkstelligen. Anders dan bij een bekostigingssanctie kan door middel van een (spoed)aanwijzing een specifieke, bindende opdracht aan een bevoegd gezag worden opgelegd. Er kunnen zich (uitzonderlijke) situaties voordoen, waarin dat nodig is. Er is dus geen gelijkwaardig alternatief voor de uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid voorhanden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke alternatieven zijn overwogen om snelheid van optreden bij ernstige situaties door de inspectie en/of de Minister te regelen en waarom daar niet voor gekozen is. De leden van de SGP-fractie vragen waarom het niet voor de hand ligt om in de situaties waarop het wetsvoorstel ziet allereerst te voorzien in mogelijkheden om binnen de reguliere kaders met meer spoed sancties te treffen, bijvoorbeeld door verkorting van termijnen.

De regering onderzoekt momenteel samen met de inspectie hoe het toezicht- en handavingsproces kan worden versneld. De inspectie kijkt daarbij binnen de wettelijke kaders scherp naar de mogelijkheid om met kortere termijnen te werken. De Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen wordt aangepast om meer flexibel te kunnen opereren. Zo wordt het mogelijk om met steviger sancties in te grijpen, als dat nodig is. Het aanpassen van termijnen bij handhaving is echter geen volwaardig alternatief voor het uitbreiden van de aanwijzingsbevoegdheid. Met de (voorgestelde) (spoed)aanwijzing wordt het immers mogelijk om in meer gevallen een specifieke, bindende opdracht aan bevoegde gezagen te geven. Dat kan niet kan worden bewerkstelligd door verkorting van termijnen. Wel versnelt dit wetsvoorstel een aantal processen, waaronder de publicatietermijn voor inspectierapporten.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er in de internetconsultatie zorgen zijn geuit over de spoedaanwijzing, aangezien er veelal grote maatschappelijke en politieke druk speelt bij dergelijke besluitvorming. In hoeverre hebben de respondenten van de internetconsultatie ook meegenomen dat het logisch is dat er maatschappelijke druk meespeelt wanneer de sociale veiligheid van leerlingen in het geding komt? Deelt de regering de mening dat het daarom des te logischer is om snel in te kunnen grijpen, zo vragen de leden.

De regering is, met de leden van de VVD-fractie, van mening dat er snel moet kunnen worden ingegrepen als de veiligheid van leerlingen ernstig in gevaar is. Dit geldt ongeacht de wel of niet aanwezige maatschappelijke druk. De respondenten hebben de maatschappelijke druk die meespeelt wanneer de sociale veiligheid van leerlingen in het geding komt overigens niet als overweging genoemd. Of en in hoeverre de respondenten dit punt wel in hun inbreng hebben meegewogen, is de regering om deze reden niet bekend.

De leden van de VVD-, CDA-, GroenLinks-, SP- PvdA, ChristenUnie- en SGP-fracties stelden vragen met betrekking tot de casuïstiek die ten grondslag ligt aan en betrekking heeft op dit wetsvoorstel.

De leden van de VVD-fractie vragen op welke wijze de Raad van State kennis heeft genomen van de recente incidenten die de opmaat waren voor het onderhavige wetsvoorstel. Zij vragen ook of dit nog verder kan worden geëxpliciteerd aangezien er wel degelijk recente incidenten zijn geweest die het nut, noodzaak en proportionaliteit van dit wetsvoorstel aantonen.

In de toelichting die aan de Afdeling is aangeboden, werden de incidenten op het VMBO Maastricht en het Cornelius Haga Lyceum genoemd. Deze incidenten vormden de directe aanleiding voor dit wetsvoorstel. Op basis van het advies van de Afdeling zijn wetsartikelen en memorie aangepast, zoals aangegeven in het nader rapport. Op dat moment is ook de casus Avicenna in de memorie van toelichting opgenomen. De regering koos ervoor om nut en noodzaak in de memorie van toelichting alleen te illustreren aan de hand van recente casussen (de casus Avicenna speelde in de periode kort voordat het wetsvoorstel ter advisering aan de Afdeling werd voorgelegd).

Uit deze casuïstiek volgt reeds in voldoende mate dat het handhavingsinstrumentarium op bepaalde punten kan worden verbeterd. Aangezien verscheiden fracties daar om hebben gevraagd, wordt in deze nota desalniettemin ingegaan op oudere casuïstiek en wordt een nadere toelichting gegeven op de reeds genoemde casussen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan schetsen wat de gang van zaken bij de genoemde incidenten in de memorie van toelichting zou zijn geweest indien dit wetsvoorstel destijds al wet was geweest? Waren zaken dan anders verlopen? De leden van de PvdA-fractie vragen in dit verband in welke mate de bevindingen van de inspectie, die destijds ook niet in elke fase onverdeeld negatief waren, het ingrijpen bij het Cornelius Haga Lyceum hebben beïnvloed. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke instrumenten uit de voorliggende wet bij het VMBO Maastricht en het Cornelius Haga Lyceum zouden gebruikt zijn en hoe deze instrumenten verschillen van het huidige beschikbare instrumentarium. Dit mede gezien de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State, onder verwijzing naar de evaluatie door de Auditdienst Rijk, dat er onvoldoende gebruik is gemaakt van het huidige instrumentarium. Na lezing van de toelichting en het nader rapport blijven de leden van de SGP-fractie de indruk houden dat de verwijzing naar de verschillende casus nog te vaag is om de stelling te kunnen dragen dat met betere benutting van het bestaande instrumentarium en minder vergaande aanpassing tot adequate oplossing had kunnen worden gekomen. De leden vragen de regering meer precies en stap voor stap in de casus van het Haga Lyceum aan te geven op welke momenten en in welke situaties bevoegdheden ontbraken of tekortschieten die niet te maken hadden met fouten aan de kant van de overheid.

In de casus VMBO Maastricht constateerde de inspectie vlak voor de uitreiking van de diploma's dat de afname van de schoolexamens ernstige gebreken vertoonde en ook dat op dat moment niet viel te garanderen dat de centraal examens op een deugdelijke manier waren afgenomen. Op dat moment stond niet vast dat het bestuur van VMBO Maastricht tijdig maatregelen zou treffen om de uitreiking van diploma's door de directeur van de school te voorkomen. Er bestond daarmee een afhankelijkheid van de medewerking van het bestuur. Als het bestuur niet zou hebben meegewerkt, zou de Minister met lege handen hebben gestaan: hij beschikt immers niet over een instrument om deze medewerking, door middel van een gerichte opdracht om de diploma's niet uit te reiken, op korte termijn af te dwingen.

In dat geval zou een onomkeerbare, hoogst onwenselijke situatie zijn ontstaan. Een eenmaal uitgereikt diploma kan niet door OCW of de inspectie worden ingetrokken. Het intrekken van diploma's is immers een bevoegdheid van de directeur die alleen in specifieke omstandigheden kan worden ingezet (fraude of een, ook voor de leerling kenbare, evident onjuiste diploma-verlening). Niet alleen zouden de betreffende leerlingen in dat geval onvoldoende zijn voorbereid op het vervolgonderwijs, ook de waarde van het diploma in het algemeen zou daardoor onder druk komen te staan.

Een reguliere aanwijzing was gezien zijn aard en de daaraan verbonden procedurele voorwaarden geen passend middel geweest, omdat het niet geschikt is in dit soort acute situaties. De procedure zou te veel tijd hebben gekost. Het in de memorie van toelichting omschreven proces om te komen tot een definitieve aanwijzing neemt in de praktijk enkele maanden in beslag.

Het enige alternatief dat destijds voorhanden was, betrof de bevoegdheid om te besluiten dat de *centrale* examens (deels) opnieuw moeten worden afgenomen. In dat geval worden de reeds gemaakte centrale examens daartoe ongeldig verklaard. Dit was echter onwenselijk, wegens de grote impact die dit zou hebben gehad op de leerlingen en hun mogelijkheden om tijdig aan een vervolgopleiding te beginnen. Daarmee zou de ononderbroken leerlijn van deze leerlingen in gevaar gekomen zijn.

Deze casus illustreert de noodzaak van de mogelijkheid om een spoedaanwijzing op te kunnen leggen en zo op korte termijn de medewerking van een bestuur in urgente situaties af te dwingen.

De Afdeling merkte hierover op, dat er volgens de Auditdienst Rijk door de inspectie onvoldoende gebruik is gemaakt van het huidige instrumentarium om de problemen met de schoolexamens op het VMBO Maastricht tijdig te kunnen signaleren en op verbetering aan te dringen. De Auditdienst Rijk contateerde dat de inspectie conform de toezichtregels had gehandeld, maar dat er ook aanleiding was om deze regels tegen het licht te houden.¹¹ In de brief over de «Lessen van VMBO Maastricht» is daarom aangegeven dat de inspectie bij het bestuurlijk toezicht bij grote besturen extra alert zal zijn op het zicht van besturen op de kwaliteit van de scholen. Ook concludeerden de Ministers: «We werken een aanvullend (bestuursrechtelijk) instrumentarium uit dat passend en effectief is om in crisissituaties adequaat en snel te kunnen handelen, indien het belang van

¹¹ Kamerstukken II 2018/19, 30 079, nr. 92, blz. 8: «De ADR stelt vast dat de inspectie in haar toezicht op LVO conform de toezichtregels, die hun grondslag vinden in de WOT, heeft gehandeld. De ADR concludeert echter ook dat de crisis bij VMBO Maastricht aanleiding geeft om de werkwijze, het toezicht en de regels tegen het licht te houden.»

leerlingen, studenten en het onderwijs dit vereist.»¹² Het spreekt voor zich dat het toezicht er – mede – op gericht is om een crisissituatie te voorkomen, maar ook dat het toezicht dit nooit altijd zal kunnen voorkomen. Als duidelijk is dat er sprake is van een crisis, moeten er voldoende instrumenten beschikbaar zijn om snel en effectief te kunnen ingrijpen.

In de casus van het Cornelius Haga Lyceum (CHL) bestond indertijd ernstige zorg over de mogelijke invloed van anti-democratisch gedachtegoed op het CHL. Deze zorg kwam voort uit twee door de AIVD uitgebrachte ambtsberichten. In het naar aanleiding van deze berichten uitgevoerde verdiepend onderzoek door de inspectie werd geconstateerd dat het bestuur in de context van de school actief burgerschap en sociale integratie niet bevorderde en ook niet bereid was daar verandering in aan te brengen. Gezien het gebrek aan deze bereidheid van het bestuur om deze, op dat moment veronderstelde, ernstige overtreding te beëindigen, is toen een aanwijzing gegeven.

Het traject van eerste signalen, verdiepend onderzoek en uiteindelijk het definitief opleggen van een aanwijzing heeft ruim een half jaar in beslag genomen. Gezien de ernst van de constatering en de politieke en maatschappelijke ophef, werd deze termijn als zeer lang ervaren. Op basis van het instrumentarium in het voorliggende wetsvoorstel zou waarschijnlijk een spoedaanwijzing zijn gegeven, gericht op het tijdelijk op non-actief stellen van personen die verantwoordelijk waren voor het wanbeheer.

De rechter oordeelde later dat op basis van het toen geldende recht geen strijd met de burgerschapsopdracht kon worden aangenomen, omdat het bestuur van een school een grote mate van vrijheid toekomt bij het invullen van de burgerschapsopdracht.¹³ Dit doet niet af aan het spoedeisende karakter van het toen lopende sanctietraject. Wel onderstreept het het belang van de in het wetsvoorstel opgenomen voorwaarde, dat de maatregelen waartoe een spoedaanwijzing verplicht, altijd van voorlopige aard zijn.

In dit verband wijst de regering er nog op dat de burgerschapsopdracht recent is aangescherpt.¹⁴ Zou dezelfde situatie zich thans voordoen, dan zou naar alle waarschijnlijkheid geoordeeld worden dat er sprake is van een schoolcultuur waarin de basiswaarden onvoldoende worden bevorderd, hetgeen een negatieve invloed heeft op de ontwikkeling en het welzijn van leerlingen. Ook dan zou, gezien de ernst van de constatering en uitgaande van een weigerachtige houding van het bestuur, het opleggen van een spoedaanwijzing de geëigende sanctie zijn geweest. Gedurende de looptijd van de spoedaanwijzing zou vervolgens onderzoek zijn gedaan naar de vraag of het vermoeden van wanbeheer kon worden bevestigd. Zo ja, dan zou een reguliere aanwijzing in beeld zijn gekomen.

Inderdaad waren de bevindingen van de inspectie over CHL, zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken, niet louter negatief, zeker als rekening wordt gehouden met het feit dat CHL een startende school was. De inspectie constateerde echter ook tekortkomingen, waartegen uiteraard moet worden opgetreden met passende maatregelen. De vraag was welke maatregel bij de geconstateerde overtredingen paste. Uit de bevindingen van de inspectie kwam naar voren dat er sprake was van onrechtmatig financieel handelen door de directeur-bestuurder en dat er

¹² Kamerstukken II 2018/19 30 079, nr. 92, blz. 12.

¹³ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

¹⁴ Wet van 23 juni 2021, Stb. 2021, 320.

ook in strijd met de burgerschapsopdracht werd gehandeld; daarom werd een aanwijzing gegeven.

Bij Avicenna was sprake van onderling wantrouwen tussen bestuur, toezichthouders, schoolleiding, docenten en medezeggenschapsraad. Gevolg hiervan was dat er geen dan wel slechts gedeeltelijk onderwijs werd verzorgd. Net als in de hierboven omschreven casussen ontstond hier een afhankelijkheid van de medewerking van het bestuur bij het treffen van maatregelen. Die medewerking kon niet als gegeven worden beschouwd, in dit geval mede als gevolg van het heersende conflict binnen het bestuur en de toezichthouders. Een regulier hersteltraject zou veel tijd in beslag hebben genomen in een periode waarin het onderwijs niet gegarandeerd had kunnen worden. Alleen een spoedaanwijzing zou de benodigde snelheid hebben kunnen bewerkstelligen. Die spoedaanwijzing zou dan hebben kunnen inhouden dat het bestuur moest worden geschorst en een interim-bestuurder moest worden aangesteld met als eerste taak te zorgen voor de continuïteit van het onderwijs.

Uiteindelijk is ook in deze casus, na de nodige bestuurlijke druk, een oplossing tot stand gekomen met medewerking van het bestuur, maar hierop kon niet automatisch worden vertrouwd en het was ook niet mogelijk geweest om medewerking op korte termijn af te dwingen.

De leden van de VVD-fractie vragen aan de regering om een uiteenzetting over hetgeen met het huidige instrumentarium zou kunnen gebeuren wanneer informele «aanwijzingen» niet worden opgevolgd, wanneer de overtuigingskracht van de overheid onvoldoende is en/of de bereidwilligheid van het bevoegd gezag om mee te werken ontbreekt.

Er wordt gevraagd naar het verloop van een toezichttraject onder het huidige instrumentarium, in de situatie waarin er afhankelijkheid van de medewerking van een bestuur bestaat en een «informele» aanwijzing niet wordt opgevolgd.

In de situatie die de leden van de VVD-fractie schetsen, kan de benodigde medewerking alleen worden afgedwongen door middel van een aanwijzing. Een aanwijzing behoort slechts tot de mogelijkheden op het moment dat wanbeheer kan worden geconstateerd. Naar huidig recht staat de stelseis daar overigens vaak aan in de weg en ontbreekt een specifieke grondslag voor een aanwijzing wegens wanbeheer met betrekking tot burgerschap en veiligheid. In de praktijk duurt het bovendien enige tijd voordat wanbeheer kan worden geconstateerd. Veelal ontstaat een vermoeden van wanbeheer eerst op het moment dat een bevoegd gezag niet in staat is gebleken aan een herstelopdracht van de inspectie te voldoen. Op dat moment is nog onderzoek nodig om het wanbeheer te kunnen vaststellen. In de praktijk duurt dat enkele maanden.

In dergelijke situaties, waarin wanbeheer (nog) niet in een inspectierapport is vastgesteld, resteert derhalve naar huidig recht alleen het instrument van de herstelopdracht of de bekostigingssanctie. Daarmee kan echter geen bindende opdracht worden gegeven tot het nemen van een specifieke maatregel (zoals schorsing van het bestuur). Het wetsvoorstel brengt daarin verandering, door middel van de invoering van de spoedaanwijzing.

De mogelijkheid om een spoedaanwijzing te geven is de aanpassing waarmee met name wordt bereikt dat in gevallen waarin is vastgesteld dat een overtreding van de wettelijke voorschriften plaatsheeft, er weliswaar een (redelijk) vermoeden van wanbeheer is, maar er nog aanvullend onderzoek noodzakelijk is om dat definitief vast te stellen, in te

kunnen grijpen. Wel geldt de voorwaarde dat er sprake moet zijn van voldoende urgentie (onverwijlde spoed), die een dergelijke ingreep rechtvaardigt. De spoedaanwijzing zou ook in een tweetal hierna toegelichte casussen van meerwaarde zijn geweest: SVES en Lotus.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of enkel de gebeurtenissen rond het VMBO Maastricht, het Cornelius Haga Lyceum en het Avicenna College ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel, of dat ook andere casussen hebben meegespeeld? De leden van de CDA-fractie vragen de regering om aan te geven in welke casussen eerder had kunnen worden ingegrepen de afgelopen jaren met de maatregelen uit dit wetsvoorstel en bij welke casussen dit wetsvoorstel geen verschil had gemaakt. De leden van de SP-fractie of er voorbeelden bekend zijn van falend bestuur in combinatie met ernstige tekortschietende onderwijskwaliteit waarin de stelseis een horde vormde voor het geven van een aanwijzing. Tevens wordt gevraagd om voorbeelden van casussen uit het verleden waarin een spoedaanwijzing gegeven had kunnen worden indien dit wetsvoorstel destijds al van kracht was? Wat is er in het verleden fout gegaan waardoor een spoedaanwijzing op zo'n korte termijn volgens de regering noodzakelijk is en dit niet op een andere wijze kan worden opgelost, zo vragen deze leden.

In het primair onderwijs hebben zich de afgelopen jaren twee casussen voorgedaan die vroegen om overheidsingrijpen, maar die door een gebrek aan handhavingsmogelijkheden een lange periode van herstel vergden. Het betreft de Stichting voor Evangelische Scholen (hierna SVES)¹⁵ en de Lotusschool.

SVES bestond uit zeven kleine, startende scholen. Alle scholen haalden de stichtingsnorm niet of zouden die hoogstwaarschijnlijk niet halen. Alle scholen hadden grote moeite om de minimale kwaliteit te halen en waren door de inspectie als niet voldoende beoordeeld, of waren dat geweest. Bij de EBS Timon, beoordeeld als zeer zwak, constateerde inspectie tijdens een specifiek aanvullend onderzoek dat ook de veiligheid van leerlingen en leraren ernstig in het geding was.¹⁶

Na gesprekken met het bestuur concludeerde de inspectie dat het bestuur onvoldoende in staat was om effectief leiding te geven aan de scholen en de inspectie had er onvoldoende vertrouwen in dat het bestuur in staat zou zijn om verantwoordelijkheid voor duurzaam kwalitatief goed onderwijs op zijn scholen waar te maken. Er werd in gesprek tussen bestuur en de Minister afgesproken dat de scholen overgedragen zouden worden aan een ander bestuur. In de voortgangsgesprekken met het bestuur bleek echter dat een voortvarende en adequate uitvoering van dit besluit uitbleef, waardoor uiteindelijk een aanwijzing werd gegeven.

De problematiek bij SVES heeft enkele jaren gespeeld, waarbij de periode tussen de constatering van de specifieke problematiek rondom de veiligheid bij EBS Timon en het daadwerkelijk geven van de aanwijzing meer dan een jaar betrof. In eerste instantie werden de constatering van de inspectie door het bestuur bestreden en was er nadrukkelijk geen sprake van een constructieve houding van het bestuur. Uiteindelijk zijn de scholen overgedragen aan andere besturen, of gesloten. Overigens gebeurde dit nadat mediation had plaatsgevonden en de aanwijzing, als resultaat daarvan, ook weer was ingetrokken.

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 31 293 nr. 205.

¹⁶ Rapport van Bevindingen Specifiek Onderzoek naar onderwijskwaliteit, kwaliteitszorg en naleving wet- en regelgeving EBS Timon; vastgesteld d.d. 7 januari 2014.

Het geven van een aanwijzing werd in het geval van SVES bemoeilijkt door de stelseis. De scholen van SVES hadden gezamenlijk circa 250 leerlingen. Bovendien ontbraken er in het geval van SVES gegevens over de onderwijsresultaten, omdat de scholen nog niet erg lang bestonden. Hoewel een overtreding van de veiligheid werd geconstateerd, was dat op zichzelf niet voldoende grond om tot het geven van een aanwijzing over te gaan.

Met het nu voorgestelde instrumentarium zou sneller en beter onderbouwd ingegrepen kunnen worden. Waar nu op basis van de geconstateerde overtredingen onderzocht moest worden of er sprake was van wanbeheer, zou met het aangepaste instrumentarium en op basis van een redelijk vermoeden van wanbeheer met betrekking tot langdurige (zie dienaangaande de nota van wijziging, die dit begrip toevoegt aan de grond voor wanbeheer) of ernstige tekortschietende kwaliteit en de veiligheid, een spoedaanwijzing kunnen worden gegeven, waarmee de veiligheid op de basisschool Timon sneller hersteld zou zijn en ook de lang durende kwaliteitsproblemen zouden zijn aangepakt.

In de casus van de Lotusschool constateerde de inspectie dat de school, die bij eerder onderzoek zeer zwak bleek, geen herstel vertoonde. Het onderwijsaanbod, zicht op ontwikkeling van leerlingen, het didactisch handelen, de extra ondersteuning van leerlingen en het pedagogisch klimaat waren onvoldoende. De school liet leerlingen toe met een zorgbehoefte, waaraan de school niet kon voldoen. De leerachterstanden waren groot en liepen verder op. De inspectie drong aan op onmiddellijke sluiting van de school. De bekostiging van een school kan echter alleen worden beëindigd als wordt vastgesteld dat de kwaliteit en de onderwijsresultaten onvoldoende zijn. Door het kleine aantal leerlingen en de korte tijd dat de school bestond kon de inspectie geen resultaten vaststellen en was er geen juridische grond om de bekostiging te beëindigen. In zo'n situatie kan alleen een aanwijzing soelaas bieden, omdat de tekortkomingen gelegen zijn in het handelen van het bestuur. Een aanwijzing was echter problematisch, omdat nog geen wanbeheer was vastgesteld in een rapport en bovendien de stelseis daar vermoedelijk aan in de weg zou hebben gestaan.

Door bestuurlijke overreding lukte het de bestuurder te laten instemmen met directe sluiting van de school. De periode in de zomervakantie en de eerste maanden daarna zijn gebruikt om de kinderen op andere scholen onder te brengen. In oktober zaten alle kinderen op een andere school. Er was een spoedeisend belang, maar in de praktijk ontstond er een grote afhankelijkheid van de medewerking van het bestuur om tot een oplossing te komen, omdat de Minister niet over een bruikbaar instrumentarium beschikte. Als de bestuurder niet zou hebben meegewerkt was er geen andere mogelijkheid geweest dan het geleidelijk opschorten en inhouden van de bekostiging. Daarmee zouden de kinderen nog langer onderwijs van ernstig tekortschietende kwaliteit hebben gekregen.

De leden van de SGP-fractie vragen of naar aanleiding van de in de memorie van toelichting genoemde casus volstaan had kunnen worden met minder vergaande maatregelen.

Naar de mening van de regering is dit niet mogelijk. Hierboven is toegelicht waarom de voorgestelde aanpassingen, mede gelet op de beschreven casuïstiek, nodig zijn. Het betreft een afgewogen aanpassing voor uitzonderlijke situaties.

De leden van de GL-fractie vragen in hoeverre de roep van de Tweede Kamer tot ingrijpen bij dit soort incidenten een rol heeft gespeeld bij het ontwikkelen van dit wetsvoorstel.

De roep van de Tweede Kamer om snel en daadkrachtig in te grijpen bij incidenten heeft de noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel onderstreept.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de gevolgen voor leerlingen van een situatie waar de inspectie niet kon ingrijpen door het ontbreken van passende handhavingsinstrumenten en hoe vaak dit in de afgelopen tien jaar is voorgekomen. Voorts vragen de leden op welke manier de regering in de afgelopen tijd te maken kreeg met een bevoegd gezag dat niet overging tot maatregelen, omdat verdere instrumenten om in te grijpen ontbraken. Het lid van de BIJ1-fractie vraagt in hoeveel gevallen de huidige wetgeving tekort is geschoten en in hoeveel gevallen de problemen met de huidige wetgeving wel zouden zijn opgelost. Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe vaak dat het voorkomt dat het handhavingsinstrumentarium nu tekortschiet.

Falend bestuur in combinatie met een ernstig tekortschietende onderwijskwaliteit kan tot gevolg hebben dat leerlingen langdurig en ernstig in kwaliteit tekortschietend onderwijs ontvangen. Dit kan leiden tot achterstanden en tot gevolgen voor de verdere ontwikkeling en de verdere onderwijsloopbaan, met alle mogelijke gevolgen van dien. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het instromen in een vervolgopleiding op een lager niveau dan anders mogelijk was geweest. Het is moeilijk om aan te geven hoe vaak dat in de afgelopen tien jaar is voorgekomen; de inspectie registreert niet wanneer de wettelijke handhavingsmogelijkheden tekortschieten. In ieder geval in de casus van SVES kan beargumenteerd worden dat de tekortschietende onderwijskwaliteit veel langer heeft geduurd dan onder het aangepaste instrumentarium het geval zou zijn geweest.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen ook hoe vaak wordt er ingegrepen door de inspectie. Hoe vaak wordt een bekostigingsmaatregel ingesteld? Ook de leden van de VVD-fractie vragen om een overzicht waaruit blijkt hoe vaak de inspectie in de afgelopen tien jaar sancties heeft ingezet en om welke sancties het dan gaat.

Sinds 2016 is informatie over de inzet van sancties beschikbaar in de jaarverslagen van de inspectie.¹⁷ Vanaf 2016 is er op basis van deze informatie sprake van 98 door de inspectie opgelegde sancties in de sfeer van de bekostiging (opschorting, inhouding, terugvordering of bestuurlijke boetes op grond van de Leerplichtwet 1969) en 239 waarschuwingen ter zake van de intrekking van licenties van mbo-opleidingen vanwege onvoldoende onderwijskwaliteit, onvoldoende examenkwaliteit of niet voldoen aan wettelijke vereisten.

Wat de sancties in de sfeer van de bekostiging betreft: zowel in 2021 als in 2020 werden 10 door de inspectie genomen sanctiebesluiten opgelegd. In 2019 ging het om 21 sanctiebesluiten, in 2018 om 11 sanctiebesluiten, in 2017 om 31 sanctiebesluiten en in 2016 om 15 sanctiebesluiten. Deze sancties werden vrijwel allemaal in het funderend onderwijs opgelegd en betroffen voornamelijk terugvorderingen in het kader van onrechtmatige verkrijging of besteding van middelen.

¹⁷ Te raadplegen op de website van de inspectie. <https://www.onderwijsinspectie.nl/over-ons>.

Wat de bedoelde 239 waarschuwingen betreft heeft de Minister – nadat bij herstelonderzoek door de inspectie bleek dat de tekortkomingen onvoldoende waren hersteld – van 22 opleidingen bij 11 instellingen (waarvan 5 bekostigd en 6 niet-bekostigd) het recht op examinering (bij 20 opleidingen) dan wel het recht op het verzorgen van de opleiding (bij 2 opleidingen) ingetrokken.

Specifiek voor het mbo vragen de leden van de VVD-fractie hoe vaak de Minister in de afgelopen tien jaar gebruik heeft gemaakt van het intrekken van het recht om een bepaalde opleiding te mogen verzorgen.

Vanaf 2012 heeft de Minister op advies van de inspectie acht keer het recht om een opleiding te verzorgen ingetrokken, waarvan twee in de periode vanaf 2016 (zie boven). Het gaat hier om zeven opleidingen bij vijf bekostigde instellingen en één opleiding bij een niet-bekostigde instelling.

Met betrekking tot het intrekken van het recht op examinering voor een opleiding vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe vaak het voorkomt dat niet-bekostigde mbo-instellingen doorgaan met het afgeven van diploma's of vrijstellingen, terwijl de inspectie al heeft vastgesteld dat dit proces (ernstige) gebreken bevat en de instelling reeds een waarschuwing heeft ontvangen met een opdracht tot het herstellen van deze gebreken. Kan de regering aangeven hoe vaak dit is voorgekomen en wat de aard is van de gebreken?

Wanneer de inspectie bij een kwaliteitsonderzoek constateert dat de examenkwaliteit van een opleiding onvoldoende is, geeft de inspectie de instelling namens de Minister een waarschuwing. Vanaf 2012 verzond de inspectie ten aanzien van 130 opleidingen bij 75 niet-bekostigde instellingen een dergelijke waarschuwing.

De inspectie hanteert in de waarschuwingsbrieven doorgaans een hersteltermijn van twaalf maanden. Bij grote risico's kan een kortere hersteltermijn gegeven worden. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de instelling ten onrechte diploma's afgeeft, de diplomawaarde niet is gegarandeerd, er ernstige tekorten in de deskundigheid van de examencommissie worden geconstateerd en het stelsel van kwaliteitszorg op bestuursniveau onvoldoende functioneert, of wanneer aan geen van de drie standaarden voor examenkwaliteit wordt voldaan. Gedurende deze hersteltermijn blijft de instelling bevoegd om diploma's af te geven. Het wetsvoorstel maakt het mogelijk, om in gevallen van overtreding van eisen met betrekking tot het onderwijs of de examens en een ernstig vermoeden dat daarmee niet aan alle voorwaarden wordt voldaan om tot diplomering over te gaan, deze bevoegdheid van de instelling gedurende zes maanden (en dus ook gedurende genoemde hersteltermijn) te schorsen.

Bij vier opleidingen bij vier instellingen heeft de inspectie in de afgelopen jaren een kortere hersteltermijn in de waarschuwingsbrief opgenomen dan de standaard hersteltermijn van twaalf maanden. Bij drie instellingen is een hersteltermijn van drie maanden gegeven, bij één instelling een hersteltermijn van zes maanden. Deze laatste instelling heeft bezwaar gemaakt tegen de kortere hersteltermijn en in de beslissing op bezwaar is de hersteltermijn aangepast naar tien maanden.

Van de niet-bekostigde instellingen die een waarschuwingsbrief ontvingen in verband met onvoldoende examenkwaliteit, heeft de Minister van OCW vanaf 2012 van negentien opleidingen bij negen niet-bekostigde instellingen het recht op examinering ingetrokken, nadat bij het door de

inspectie uitgevoerde herstelonderzoek bleek dat de tekortkomingen onvoldoende waren hersteld:

- 2016: één opleiding bij één niet-bekostigde instelling;
- 2017: twee opleidingen bij één niet-bekostigde instelling;
- 2018: twee opleidingen bij één niet-bekostigde instelling;
- 2019: twaalf opleidingen bij vier niet-bekostigde instellingen;
- 2020: twee opleidingen bij twee niet-bekostigde instellingen.

Van de eerdergenoemde vier niet-bekostigde instellingen waarvoor in de waarschuwingsbrief een kortere hersteltermijn was opgenomen in verband met grote risico's, heeft het herstelonderzoek tot het volgende geleid:

- Recht op examinering ingetrokken: één opleiding bij één instelling;
- Tekortkomingen hersteld, oordeel voldoende bij het herstelonderzoek: één opleiding bij één instelling;
- Opleiding/instelling ten tijde van het herstelonderzoek opgeheven, afgebouwd of overgenomen door andere instelling, geen herstelonderzoek uitgevoerd: twee opleidingen bij twee instellingen.

3. Kern van het voorstel

3.1 Huidig instrumentarium

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering met een overzicht kan komen van het huidige beschikbare instrumentarium en het bestuurlijk instrumentarium dat met deze wet daaraan wordt toegevoegd, om zo helder inzichtelijk te krijgen hoe deze instrumenten van meerwaarde zijn. Ook de leden van de VVD-fractie vragen om een dergelijk overzicht, met daarbij de toevoeging welke sancties zwaarder worden naarmate de overtreding langer voortduurt. De leden van de CDA-fractie vragen welke mogelijkheden er zijn om in te grijpen bij bekostigde mbo-instellingen op het punt van overtredingen die worden bestreken door het voorgestelde instrument van schorsing van de bevoegdheid tot diplomering en examinering.

Het huidige sanctie-instrumentarium in het funderend onderwijs bestaat uit: opschorting, inhouding en terugvordering van de bekostiging, beëindiging van de bekostiging en het geven van een aanwijzing. Daarnaast kan nog een bestuurlijke boete opgelegd worden op basis van de Leerplichtwet 1969. Dit wetsvoorstel breidt de gronden voor het geven van een aanwijzing uit. Kort gezegd: de «stelseleis» vervalt, en langdurig tekortschietende kwaliteit¹⁸, burgerschap en veiligheid worden toegevoegd. Ook de gronden voor het beëindigen van de bekostiging worden uitgebreid (kort gezegd: indien een aanwijzing met betrekking tot burgerschap of veiligheid niet wordt opgevolgd en het wanbeheer blijft voortbestaan). Daarnaast wordt de spoedaanwijzing ingevoerd.

In het mbo kan de bekostiging worden opgeschort, ingehouden en teruggevorderd en kan een aanwijzing worden gegeven. Daarnaast kan ook in het mbo een bestuurlijke boete worden opgelegd op basis van de Leerplichtwet 1969. Verder kan bij tekortkomingen het recht op het aanbieden van een opleiding of het recht op examinering van een opleiding worden ingetrokken na een waarschuwing met bijbehorende hersteltermijn. Dit kan bijvoorbeeld bij onvoldoende onderwijs- of examenkwaliteit en geldt zowel voor bekostigde als niet-bekostigde mbo-instellingen. Met dit wetsvoorstel wordt de bevoegdheid tot het schorsen van de mogelijkheid om examens af te nemen of diploma's uit te

¹⁸ Zie de nota van wijziging, die gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag bij uw Kamer is ingediend.

reiken door niet-bekostigde mbo-instellingen aan het instrumentarium toegevoegd. Ook wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om een bestuurlijke boete op te leggen indien (onder andere), zonder daartoe gerechtigd te zijn, de suggestie wordt gewekt dat een erkende beroepsopleiding in de zin van de WEB wordt aangeboden. Dit wetsvoorstel breidt ook voor het mbo de gronden voor het geven van een aanwijzing uit (alleen de stelseis vervalt, burgerschap en veiligheid worden niet toegevoegd). Ook wordt de spoedaanwijzing geïntroduceerd in het mbo.

De reeds genoemde bekostigingssancties en de aanwijzing behoren ook in het ho tot de mogelijkheden. In het ho kan de Minister van OCW daarnaast aan een opleiding de aanspraak op bekostiging en de bevoegdheid tot graadverlening ontnemen, indien wordt ingegrepen naar aanleiding van wijziging van kwaliteit van de opleiding, deze zodanig wijzigt dat accreditatie niet zou zijn verleend, en de accreditatie voor een opleiding wordt ingetrokken. Daarmee vervalt namelijk ook de aanspraak op bekostiging en de bevoegdheid tot graadverlening. Daarnaast heeft de Minister de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete¹⁹ aan degene die graden of titels verleent en daar niet toe gerechtigd is, of die niet-gerechtigd de naam universiteit of hogeschool voert.²⁰ De aanwijzingsbevoegdheid in het ho wordt op dezelfde wijze uitgebreid als in het mbo. Ook wordt een spoedaanwijzingsbevoegdheid ingevoerd.

Ten aanzien van de vraag over de wijze waarop de sancties in zwaarte toenemen dient het volgende te worden opgemerkt. Aan de oplegging van sancties wordt pas toegekomen nadat de inspectie een onderzoek heeft verricht, een rapport heeft vastgesteld waarin wordt geconstateerd dat een overtreding is begaan en een herstelopdracht is gegeven, en vervolgens, door middel van een herstelonderzoek, in een rapport heeft vastgesteld dat niet aan de herstelopdracht is voldaan. Als een sanctietraject wordt gestart, is er dus al enige tijd sprake van een overtreding van de deugdelijkheidseisen. Doorgaans vangt een sanctietraject aan met een bekostigingssanctie. De Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen geeft regels over het type bekostigingssanctie en de hoogte ervan: een sanctietraject vangt op basis daarvan in de regel aan met een opschorting van 15% van de bekostiging. Na drie maanden volgt een inhouding van 15%, die kan worden verhoogd naar 30% en 100% als de overtreding blijft voortduren. Bij het stelselmatig niet naleven van wettelijke voorschriften kunnen hogere percentages worden gehanteerd.

Er wordt thans gewerkt aan een aanpassing van de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen, waarmee wordt bewerkstelligd dat het instrument van de bekostigingssanctie op meer passende wijze kan worden ingezet. Zo wordt het mogelijk om, indien nodig, lagere percentages te hanteren, maar ook om juist steviger in te grijpen, als de zaak daar om vraagt. Daarnaast is de inspectie bezig met het binnen de wettelijke kaders verkorten van de termijnen in het toezichtsproces, zodat overtredingen sneller tot een einde worden gebracht.

Als sprake is van wanbeheer, kan ook worden opgetreden met een aanwijzing. Van wanbeheer is (gelukkig) echter zelden sprake. De wet bepaalt niet welke inhoud de aanwijzing moet hebben. Gedacht kan worden aan het geven van een opdracht om bepaalde handelingen niet meer te verrichten, om een extern deskundige aan te stellen, of om een bestuurder te ontslaan. De Minister kan de bekostiging ook meteen geheel

¹⁹ De Minister kan op grond van artikel 15.9 van de WHW een bestuurlijke boete opleggen ten hoogte van de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht, of, indien dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming.

²⁰ Artikel 15.7 en 15.8 WHW.

inhouden indien het bevoegd gezag of de raad van toezicht niet voldoet aan een aanwijzing.²¹

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de rol is van de medezeggenschapraad in het geval van aanwijzingen, ingrijpen en wanbeheer. Meer specifiek vragen zij wat de rol van de medezeggenschapraad is bij een besluit of aanwijzing voor het vervangen van één of meer bestuurders of toezichthouders. Tevens geven zij aan dat in het wetsvoorstel het woord «medezeggenschap» in zijn geheel niet voor komt, en of de regering kan reflecteren op de rol van de medezeggenschapraad en andere toezichthouders binnen dit wetsvoorstel?

Bij het geven van een aanwijzing is er formeel geen rol weggelegd voor de medezeggenschapraad of intern toezichthouders. De reden daarvoor is dat de medezeggenschapraad op belangrijke punten en onderwerpen die vanuit het bevoegd gezag geïnitieerd worden advies- of instemmingsbevoegdheden heeft, maar dat een aanwijzing juist een maatregel is, die evenals een herstelopdracht door de inspectie, van buitenaf wordt opgelegd. Daarom verhoudt een formele rol voor de medezeggenschapraad of het toezichthoudend orgaan bij het opleggen van een aanwijzing zich niet tot het instrument van de aanwijzing. Wat echter wel mogelijk is dat een bevoegd gezag, juist bij het opvolgen van de aanwijzing, ook de medezeggenschapraad en het toezichthoudend orgaan betreft. Indien een aanwijzing inhoudt dat één of meer bestuurders of toezichthouders vervangen moeten worden, geldt, net als in reguliere gevallen, dat de medezeggenschapraad een adviesbevoegdheid heeft bij de aanstelling of ontslag van de leden van het bestuur en bij de vaststelling van de competentieprofielen van de bestuurders en toezichthouders. De voorgestelde wijziging van het instrumentarium doet dan ook niets af aan de rechten van de medezeggenschapraad, zoals die met name uit de Wet medezeggenschap op scholen volgen.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd of er zicht is op het functioneren van raden van toezicht door de jaren heen. Hoe kan het dat zij bij misstanden of wanbeheer vaak niet aan de bel trekken?

Allereerst kan geconstateerd worden dat, als het eenmaal op sancties aankomt, een situatie is ontstaan waarop het handelen van het interne toezicht geen, of onvoldoende effectieve invloed heeft gehad. Daarmee is niet gezegd dat raden van toezicht «vaak» niet aan de bel trekken; er is immers geen zicht op situaties die zich niet hebben voorgedaan juist door wél effectief ingrijpen door de raad van toezicht.

De inspectie betreft de interne toezichthouder waar dat opportuun is in haar toezicht. De inspectie heeft ook thematisch onderzoek gedaan naar de governance in het mbo; het samenspel tussen raden van toezicht en colleges van bestuur.²² Op basis daarvan is echter geen algemeen beeld te schetsen van het functioneren van raden van toezicht in situaties van wanbeheer.

Ook heeft Regioplan in 2020, in opdracht van het Ministerie van OCW een breder onderzoek verricht naar het intern toezicht in het funderend onderwijs.²³ Het onderzoek geeft in zijn algemeenheid zicht op het functioneren van de intern toezichthouders, maar gaat niet in op de

²¹ Zie voor het voorgaande de artikelen 4, 5 en 5a van de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen.

²² Inspectie van het Onderwijs, Governance in het mbo, 2019. Te raadplegen via <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themaraapporten/2019/11/04/governance-in-het-mbo>.

²³ Bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 31 293, nr. 548.

momenten dat er achteraf sprake was van gebreken in het interne toezicht. Uit het onderzoek blijkt dat, volgens toezichthouders en bestuurders, er binnen intern toezichtsorganen vooral behoefte is aan professionalisering op het toezichthouden op de onderwijskwaliteit en strategievorming en op het meer proactief toezichthouden.

3.2 Voorgestelde maatregelen voor alle sectoren, en enkele specifiek voor het funderend onderwijs

De leden van de SGP-fractie vragen naar het voorstel om de verplichting tot het motiveren van een aanwijzing te laten vervallen, omdat dit reeds in de Awb is geregeld. Zij vragen waarom het vanuit de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van wetgeving niet geraden is om juist bij zulke gevoelige maatregelen de procedure in de onderwijswetgeving zo volledig mogelijk uit te schrijven?

De verplichting om besluiten deugdelijk te motiveren is neergelegd in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze verplichting geldt dus ook voor besluiten tot het geven van een aanwijzing. Het opnemen van een dergelijke verplichting in de onderwijswetgeving is derhalve overbodig en zou de betreffende bepaling onnodig lang en complex maken. Het wél opnemen van de verplichting tot deugdelijke motivering zou bovendien in strijd komen met een van de doelstellingen van de Awb, namelijk het systematiseren en vereenvoudigen van wetgeving. Zoals de memorie van toelichting bij de Awb het uitdrukt: «Het opstellen van algemene regels zal tot vereenvoudiging van de wetgeving kunnen leiden. Een algemene regel zal immers een bepaling in vele bijzondere wetten overbodig maken.»²⁴

Het lid van de BIJ1-fractie is ernstig bezorgd dat deze verruiming van bevoegdheden zal worden ingezet op scholen gebaseerd op islamitisch onderwijs. Zij vraagt of de regering deze bezorgdheid kan wegnemen.

De uitbreiding van bevoegdheden heeft betrekking op alle bekostigde scholen en instellingen, zowel het openbaar als bijzonder onderwijs. De bevoegdheden zullen worden ingezet daar waar dat nodig is. Daarbij heeft de regering geen specifieke groep scholen en instellingen of denominaties op het oog.

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de Kamer de controlerende taak kan uitvoeren bij de uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden van de Minister.

De Minister is verantwoordelijk voor het al dan niet uitoefenen van zijn bevoegdheden. De inspectie is bevoegd om binnen de grenzen van haar mandaat²⁵ (namens de Minister) sancties op te leggen. Op het moment dat de Minister zelfstandig (dus niet door tussenkomst van de inspectie) overgaat tot het opleggen van een sanctie, wordt de Kamer daarover geïnformeerd. Het gaat dan bijvoorbeeld om gevallen waarin de Minister voornemens is een aanwijzing op te leggen. Dat zal dus ook gelden voor de oplegging van een spoedaanwijzing. Dat stelt de Kamer in de gelegenheid de Minister op zijn verantwoordelijkheid aan te spreken en zodoende haar controlerende taak uitoefenen.

De GL-fractie vraagt de regering om te reflecteren op de rol van de gemeenteraad bij ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, in verhouding tot de onderdelen uit dit

²⁴ Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 7.

²⁵ Zie artikel 3, tweede lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.

wetvoorstel ten aanzien van snel inzetbare aanwijzingsbevoegdheid voor spoedeisende gevallen door de Minister. Ook de leden van de D66-fractie vragen hiernaar. De leden van de PvdA-fractie vragen eveneens naar de gevolgen van het wetsvoorstel voor het horizontaal en extern toezicht in het openbaar onderwijs, en wilden weten of de vergroting van de macht van centrale overheid niet de functie en impact van het horizontaal en extern toezicht verkleint. Zij vragen ook hoe de regering dit toezicht waardeert. De leden van de SGP-fractie wezen erop dat vanuit de bijzondere verantwoordelijkheid van de overheid reeds is voorzien in de bevoegdheid tot benoeming en ontslag van de leden van de raad van toezicht van openbare scholen en universiteit door de gemeente en door de Minister. Hoe heeft de regering deze situatie meegewogen als het gaat om aanwijzingen die het ontslag van bestuurders en toezichthouders betreffen, zo vragen zij. Ook vragen zij hoe de regering de rol van de gemeente ziet bij misstanden, bijvoorbeeld als het gaat om ongerechtvaardigde verrijking. Zij vragen of het niet verstandig zou zijn dat de gemeente bij dergelijke misstanden aan zet is. Ook vragen zij hoe wordt voorkomen dat de overheden zelfs een uiteenlopende koers willen varen als het gaat om het aanpakken van misstanden? De leden van de SP-fractie stelden de vraag of dit wetsvoorstel de positie van de gemeenteraad verandert. Ook vragen zij wat de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel is, gezien de huidige rol van de gemeenteraad als het gaat om ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet. Tevens vragen deze leden hoe de regering met dit wetsvoorstel en de mogelijkheid tot het stopzetten van bekostiging/opheffen van een openbare school de garantiefunctie van het openbaar onderwijs blijft waarborgen. Zij vragen ook hoe de regering in dat kader aankijkt tegen een tussenstap waarin de gemeenteraad betrokken wordt bij het opheffen van een openbare school, zodat die garantiefunctie behouden blijft.

Gemeenten hebben een bijzondere rol en verantwoordelijkheid als het gaat om het in stand houden van het openbaar onderwijs. Die rol is in de loop der jaren wel veranderd. Waar het openbaar onderwijs vroeger direct door de gemeente in stand werd gehouden en de gemeenteraad ook het bevoegd gezag vormde, komt die situatie nu vrijwel niet meer voor. Er is sprake van verzelfstandigd openbaar onderwijs, veelal ondergebracht in een stichting met een bestuur en een raad van toezicht. De rol van de gemeente beperkt zich met name tot statutaire bevoegdheden met betrekking tot de benoeming, herbenoeming, schorsing en ontslag van toezichthouders. Gezien de ultieme (financiële) verantwoordelijkheid van gemeenten bij het in stand houden van het openbaar onderwijs is deze constructie ook passend. De interne toezichthouders zien toe op de door de gemeente gedragen risico's. Indien bestuurders of toezichthouders niet goed functioneren of onvoldoende optreden bij geconstateerde misstanden (taakverwaarlozing), kan de gemeenteraad ingrijpen.²⁶

De voorgestelde wijziging van het instrumentarium introduceert geen nieuw instrument dat de interbestuurlijke verhoudingen compliceert. Er vindt geen verschuiving plaats van bevoegdheden tussen de rijksoverheid en gemeenten. Uiteraard zullen de organen van de betreffende gemeente zo veel mogelijk worden betrokken bij de besluitvorming over eventuele inzet van het instrumentarium. Indien naar aanleiding van die betrokkenheid blijkt dat de gemeenteraad eveneens in staat en bereid is de vereiste maatregelen te treffen, hoeft niet te worden overgegaan tot oplegging van een (spoed)aanwijzing.

²⁶ Zie artikel 47, achtste lid, en artikel 48, elfde lid, van de Wet op het primair onderwijs, alsook artikel 42a, achtste lid, en 42b, elfde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

Ook in het huidige instrumentarium bestaat de mogelijkheid dat de Minister een aanwijzing geeft aan een school voor openbaar onderwijs, waarbij de vraag zou kunnen spelen of de gemeente niet zelf zou moeten of kunnen ingrijpen. Een door de inspectie geconstateerde overtreding van de deugdelijkheidseisen (in de vorm van een rapport) in combinatie met het kenbaar gemaakte voornemen tot het geven van een aanwijzing zou voor een gemeente voldoende aanleiding kunnen zijn om de eigen bevoegdheden jegens het bestuur of de raad van toezicht in stelling te brengen. Zelfs bij een eventuele spoedaanwijzing is dit het geval: ook dan is sprake van een inspectierapport en wordt een voornemen kenbaar gemaakt, zij het met aanzienlijk kortere termijnen.

Nu kan met name bij een spoedaanwijzing de situatie ontstaan dat de wijze waarop de lokale bevoegdheden zijn ingeregeld, effectief 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, bijvoorbeeld omdat de gemeente een andere inschatting maakt van het vermogen van het bestuur om het wanbeheer te beëindigen.

In beginsel wijzigt de functie en impact van de gemeenteraad en het gemeentelijk toezicht op het openbaar onderwijs dus niet. Indien de inspectie echter wanbeheer op een openbare school constateert, en de gemeenteraad daar niet op acteert, resteert er geen andere optie dan dat de Minister uiteindelijk een aanwijzing zal geven.

Dat past ook het meest bij de gebruikelijke systematiek van de onderwijs-wetgeving, waarin alle sanctiebevoegdheden in gelijke zin van toepassing zijn op het bijzonder en het openbaar onderwijs.

De voorgestelde wijziging heeft geen invloed op (waarborging van) de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Het wetsvoorstel verandert niets aan de wijze waarop gemeenten en provincies dienen te handelen om deze waarborgfunctie in te vullen. Mocht het zover komen dat een openbare school bij wijze van sanctie wordt opgeheven, dan zal in overleg met de betrokken gemeente en besturen van andere scholen een passende oplossing worden gezocht voor de leerlingen.

Tenslotte vroeg de PvdA-fractie of de vergroting van de macht van centrale overheid niet de functie en impact van het horizontaal en extern toezicht in het openbaar onderwijs verkleint. Het onderhavige wetsvoorstel zal naar de mening van de regering, alleen al door het feit dat het uitzonderlijke situaties betreft, naar verwachting geen impact hebben op de functie van het horizontaal en extern toezicht. Het horizontale, het interne en het externe toezicht zorgen voor versterking van het bestuur en vormen een waarborg voor deugdelijk onderwijs.

In reactie op de door de leden van de SGP-fractie gestelde vraag hoe de regering de reeds bestaande bevoegdheid tot benoeming en ontslag van de leden van de raad van toezicht van openbare universiteiten heeft meegewogen in situaties dat het gaat om aanwijzingen die het ontslag van bestuurders en toezichthouders betreffen, merkt de regering het volgende op. Ten eerste strekt de aanwijzingsbevoegdheid zich ook naar huidig recht uit over het openbaar onderwijs. Het wetsvoorstel brengt daarin geen verandering. Ten tweede kan een aanwijzing ook een andere, minder vergaande maatregel dan ontslag betreffen. Een aanwijzing dient immers evenredig te zijn aan het doel waarvoor zij wordt gegeven. De aanwijzing werkt in dat opzicht aanvullend op de door de leden van de SGP-fractie genoemde bevoegdheid. Ten derde merkt de regering op dat in het geval dat er op basis van het onderzoek en het daarop volgende

rapport van de inspectie in het kader van de aanwijzing grond tot ontslag van een lid van de raad van toezicht is gebleken, dit ook betekent dat dit voldoende grond is om op grond van de reeds bestaande bevoegdheid over te gaan tot ontslag van een lid van de raad van toezicht, omdat dan sprake zal zijn van gewichtige redenen, in de zin van artikel 9.7, derde lid, van de WHW. Het ligt echter voor de hand dat indien uit het inspectierapport in het kader van een voornemen tot aanwijzing volgt dat ontslag van een lid van de raad van toezicht een gepaste maatregel is, deze als grondslag voor ontslag wordt gehanteerd en niet de reeds bestaande bevoegdheid tot ontslag van de leden van de raad van toezicht van openbare universiteiten.

3.2.1 Wanbeheer bij tekortschietende kwaliteit ook zonder gevaar voor stelsel

3.2.2 Wanbeheer bij tekortschietende kwaliteit betreft ook de afsluiting van het onderwijs

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt de regering hoe zij het begrip wanbeheer omschrijft.

Het begrip wanbeheer is limitatief omschreven in de onderwijswetgeving. Voor een volledige weergave daarvan zij korthedshalve verwezen naar artikel 163b, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs. Het begrip is op soortgelijke wijze omschreven in de andere sectorwetgeving. De insteek van het wetsvoorstel is om dit begrip uit te breiden, op de wijze zoals (onder meer) in de paragraaf 1 van de memorie van toelichting is omschreven.

De leden van de VVD-fractie vragen naar het toepassen van de aanwijzing indien de kwaliteit van de afsluiting van het onderwijs in het geding is. Meer in het bijzonder vragen zij waar precies de grens ligt, en of dit gezien moet worden in het licht van de casus VMBO Maastricht, waar grote onregelmatigheden werden geconstateerd in de schoolexamens, of dat dit middel al eerder voor toepassing in aanmerking komt, bijvoorbeeld wanneer blijkt dat de leesvaardigheid Nederlands niet voldoende is om goed deel te kunnen nemen aan het vervolgonderwijs.

In de context van het primair onderwijs wordt met afsluiting bedoeld op (de organisatie van) de eindtoetsen en de schooladvisering. In het voortgezet onderwijs wordt hiermee bedoeld op (de organisatie van) de eindexamens en de diplomering. Aangezien sprake moet zijn van ernstige nalatigheid, komt dit instrument niet snel voor toepassing in aanmerking. Inderdaad moet dan worden gedacht aan grote onregelmatigheden zoals bij VMBO Maastricht.

Indien het onder de maat zijn van de leesvaardigheid voortkomt uit ernstige nalatigheid om maatregelen te treffen met betrekking tot (de goede voortgang van) het onderwijs, is er sprake van wanbeheer. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin op een school zeer ondermaats leesvaardigheidsonderwijs wordt gegeven en het bevoegd gezag nalaat daar iets aan te doen. Dan is er dus ook aanleiding voor het geven van een aanwijzing.

3.2.3 Interventiemogelijkheden in urgente situaties

De leden van de fracties van D66, CDA, SP en GroenLinks vragen naar de betekenis van het begrip «ernstig vermoeden van wanbeheer», dat in de voorgestelde bepalingen met betrekking tot de spoedaanwijzing wordt gehanteerd. De leden van de D66-fractie vragen in dit verband ook naar de gevolgen, indien na oplegging van een spoedaanwijzing blijkt dat er geen sprake is van wanbeheer. De leden van de CDA-fractie vragen in dit

verband hoe kan worden geobjectiveerd of sprake is van een dergelijk ernstig vermoeden, mede gelet op de keuze om geen rechterlijke toetsing voorafgaand aan een spoedaanwijzing mogelijk te maken. De leden van de SP-fractie vragen hoe willekeur kan worden voorkomen en waarom het wetsvoorstel hier niets over vastlegt. De leden van de GroenLinks-fractie vragen om uitleg over het verschil tussen een ernstig vermoeden en het daadwerkelijk vaststaan van wanbeheer.

In de nota van wijziging heeft de regering opgenomen om in de tekst van het wetsvoorstel de term «redelijk vermoeden» te hanteren, in plaats van de term «ernstig vermoeden». De regering hecht eraan te benadrukken dat er meer aan de hand moet zijn dan alleen een (redelijk) vermoeden van wanbeheer om een spoedaanwijzing op te kunnen leggen. Er dient tevens sprake te zijn van een overtreding van een deugdelijkheidseis en van onverwijlde spoed.

Voor het aantonen van de overtreding en de onverwijlde spoed geldt de gebruikelijke bestuursrechtelijke bewijsmaatstaf: de te bewijzen feiten moeten voldoende aannemelijk zijn gemaakt. Door bij de spoedaanwijzing te kiezen voor de lichtere bewijsmaatstaf van een «redelijk vermoeden», vergroot dit de mogelijkheden om op basis van eerste signalen van misstanden op te treden.

Van een redelijk vermoeden is sprake, als op basis van de feiten en omstandigheden met waarschijnlijkheid kan worden aangenomen dat een nog te verrichten onderzoek het oordeel wanbeheer zal opleveren. Dit redelijk vermoeden kan gebaseerd zijn op directe observaties of constatering van de inspectie zelf, maar ook voortkomen uit signalen van derden of overige bronnen. Daarbij moet worden aangegeven dat een volledig objectieveerbare maatstaf met betrekking tot een redelijk vermoeden niet mogelijk is; uiteindelijk is het aan de onafhankelijke inspectie om hierover een professioneel oordeel uit te spreken.

De wetgever maakt vaker gebruik van lichtere bewijsmaatstaven, zoals die van het redelijke vermoeden. Zie bijvoorbeeld artikel 49 van de Wet marktordening gezondheidszorg, waarin de zorgautoriteit op basis van een redelijk vermoeden van het bestaan van aanmerkelijke marktmacht, in spoedeisende gevallen verplichtingen mag opleggen aan zorgaanbieders. De Wet luchtvaart gebruikt in verschillende bepalingen het begrip «ernstig vermoeden» in het kader van bepaalde schorsingsbevoegdheden. Het is lastig om bewijsmaatstaven verder te concretiseren, omdat iedere casus nu eenmaal zijn eigen feitencomplex kent en de toepassing van de maatstaf dus casuïstisch is. De reeds genoemde wetgeving bevat dan ook geen verdere concretisering van deze maatstaf. Datzelfde geldt overigens ook voor andere wetgeving waarin dergelijke maatstaven worden gehanteerd. Ook in jurisprudentie vindt dergelijke concretisering maar beperkt plaats; hooguit kunnen daaruit globale richtlijnen worden afgeleid ten aanzien van relevante aspecten van de bewijswaardering. Zo is de bewijskracht van verslagen, processen-verbaal, rapporten, adviezen en verklaringen mede afhankelijk van de zorgvuldigheid waarmee ze tot stand zijn gekomen.

De combinatie van de hierboven besproken voorwaarden met betrekking tot de oplegging van een spoedaanwijzing vormt voldoende waarborg tegen willekeurige toepassing van dit instrument. Daarnaast zijn er de procedurele waarborgen van zorgvuldigheid in de vorm van hoor- en wederhoor.

Een bevoegd gezag dat zich geconfronteerd ziet met een spoedaanwijzing kan bovendien daartegen in bezwaar komen en vervolgens beroep bij de bestuursrechter instellen. Het bevoegd gezag kan gelijktijdig een voorlopige voorziening vragen bij de bestuursrechter. Met een voorlopige voorziening kan de spoedaanwijzing worden geschorst totdat het bezwaar of beroep is afgerond. In dergelijke uitspraken kan (voor zover mogelijk) ook nadere concretisering van de bewijsmaatstaf plaatsvinden. Rechterlijke toetsing vormt een waarborg tegen onjuiste toepassing van de spoedaanwijzingsbevoegdheid.

De regering acht het, alles in aanmerking nemende, niet nodig om als extra waarborg een rechterlijke toetsing voorafgaande aan de oplegging van een spoedaanwijzing mogelijk te maken. Dat zou ook niet goed passen bij het karakter van de spoedaanwijzing, die immers op zeer korte termijn moet kunnen worden opgelegd. In het bestuursrecht is een dergelijke toetsing vooraf ook niet gebruikelijk.

Ten aanzien van de spoedaanwijzing verwijzen de leden van de fractie van D66 naar het advies van de Raad van State, waarin is gesteld dat niet duidelijk is tot welke maatregelen een spoedaanwijzing kan leiden en dat niet duidelijk is in welke gevallen een spoedaanwijzing kan worden opgelegd. Deze leden vragen toe te lichten waarom de regering het niet nodig acht dit te verduidelijken. Ook het lid van de BBB-fractie verwijst naar dit deel van het advies van de Raad van Staten en geeft aan dit te onderschrijven. Ook vraagt dit lid waarom het advies van de Raad van State om de mogelijke maatregelen neer te leggen in een amvb (tezamen met een interventieladder) niet is opgevolgd. Ook de leden van de CDA-fractie vragen aan te geven wat de reikwijdte is van de spoedaanwijzing.

Voordat een spoedaanwijzing kan worden opgelegd moet er aan enkele voorwaarden zijn voldaan. Op die voorwaarden is hierboven, onder andere bij de beantwoording van de vragen omtrent de betekenis van het begrip ernstig (of redelijk) vermoeden, al ingegaan. De regering kan zich daarom niet vinden in het advies van de Afdeling dat niet duidelijk is in welke gevallen een spoedaanwijzing kan worden opgelegd. De regering heeft er niet voor gekozen om de maatregelen die met een spoedaanwijzing kunnen worden opgelegd te limiteren of specificeren, omdat daarmee het instrument aan effectiviteit en flexibiliteit zou inboeten. Het is belangrijk om ruimte te hebben in het opleggen van een spoedaanwijzing die voor dat specifieke geval noodzakelijk is. Desalniettemin gelden er wel bepaalde grenzen voor de mogelijk op te leggen maatregelen. In het wetsvoorstel is neergelegd dat de maatregelen waartoe een spoedaanwijzing verplicht, altijd van voorlopige aard moeten zijn, dus dat na afloop van de looptijd van de maatregel de juridische situatie van voor de spoedaanwijzing weer geldt. Tevens kan de spoedaanwijzing slechts voor een beperkte termijn worden opgelegd. Deze vereisten gelden niet voor de reguliere aanwijzing.

De leden van de D66-fractie vragen in dit verband een aantal voorbeelden te geven van maatregelen die worden opgelegd bij een spoedaanwijzing en een aantal voorbeelden van het type gevallen in relatie tot de spoedaanwijzing.

Dienaangaande kan het volgende worden opgemerkt. In het geval van VMBO Maastricht was het noodzakelijk om direct maatregelen te treffen zodat er niet ten onrechte diploma's konden worden afgegeven. De spoedaanwijzing zou dan hebben bestaan uit een schorsing van de bevoegdheid tot het afgeven van diploma's. Bij de casus Avicenna was het juist belangrijk dat er zo snel mogelijk weer onderwijs zou worden

verzorgd. Indien het bestuur niet had meegewerkt aan het bereiken van een oplossing, zou de spoedaanwijzing bijvoorbeeld hebben kunnen bestaan uit het schorsen van het bestuur en het aanstellen van een interim-bestuur. Eenzelfde type spoedaanwijzing zou denkbaar zijn geweest in reeds besproken casus van SVES en de Lotusschool.

Wat de reikwijdte van de spoedaanwijzing betreft, vragen de leden van de SGP-fractie waarom de spoedaanwijzing toepasbaar is ten aanzien van alle gronden van wanbeheer. Zij merken op dat een bedreiging van de veiligheid van leerlingen van andere orde is dan financieel wanbeheer en vragen waarom laatstgenoemde grond niet in de voorgestelde bepalingen omtrent de spoedaanwijzing is uitgezonderd.

De regering deelt het standpunt van de SGP dat niet bij alle gronden sprake is van een gelijke impact voor de leerlingen en studenten. Echter, ook bij financieel wanbeleid kan er sprake zijn van een spoedsituatie waarbij direct ingrijpen noodzakelijk is. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als wordt vermoed dat (een deel van) de onderwijsbekostiging wordt verduisterd. Dan kan het noodzakelijk zijn om door middel van een spoedaanwijzing een opdracht te geven om tijdelijk geen nieuwe financiële verplichtingen aan te gaan. Aangezien een dergelijke situatie ook grote gevolgen kan hebben voor leerlingen of studenten, kan het dus ook in gevallen van financieel wanbeleid noodzakelijk zijn om een spoedaanwijzing op te leggen.

De leden van de VVD-fractie vragen nader te duiden wanneer sprake is van «onverwijld spoed». Daarnaast vragen zij aan te geven op welke manier «terughoudend gebruik» in de praktijk precies wordt gedefinieerd.

Dat er met enige terughoudendheid van de spoedaanwijzing gebruik moet worden gemaakt, volgt uit de afbakening van de nieuwe bevoegdheid. Deze zijn aan (reeds beschreven) voorwaarden gebonden. Ten aanzien van de spoedaanwijzing is een van die voorwaarden dat sprake moet zijn van onverwijld spoed. In de memorie van toelichting is aangegeven hoe dat begrip moet worden toegepast. Om te bepalen of sprake is van onverwijld spoed, moet worden bekeken welke gevolgen er zijn, indien overheidsingrijpen uitblijft en op welke termijn. Indien deze gevolgen, gelet op de aard en omvang daarvan, niet voldoende ernstig zijn of de gevolgen niet op korte termijn intreden, mag niet worden ingegrepen met een spoedaanwijzing. Verder gelden de beginselen van evenredigheid en proportionaliteit.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets eruitziet. De leden van de VVD-fractie lezen dat het instrumentarium hoogst zelden voor toepassing in aanmerking zal komen en dat het slechts bedoeld is om ernstige en langdurige misstanden op scholen te bestrijden die niet op een andere manier kunnen worden opgelost. Zelfs als aan deze voorwaarden is voldaan, dient de Minister te onderzoeken of het probleem ook met minder vergaande middelen dan de aanwijzingsbevoegdheid kan worden opgelost. Wanneer is precies aannemelijk gemaakt dat het reguliere instrumentarium niet afdoende is? Hoeveel tijd krijgt de Minister in dit soort gevallen om zijn onderzoek te doen, en staat dit niet haaks op de wens om in urgente gevallen snel in te kunnen grijpen?

In het besluit tot oplegging van de (spoed)aanwijzing zal allereerst worden onderbouwd waarom aan de voorwaarden van de (spoed)aanwijzing is voldaan. Tevens zal in het besluit ook gemotiveerd worden waarom een (spoed)aanwijzing proportioneel is. Hierin zal worden meegenomen of de inbreuk op de autonomie van het bestuur en de vrijheid van onderwijs in

verhouding staan tot de noodzaak van de Minister om in te grijpen op de specifieke school of instelling. De omvang van die noodzaak wordt bepaald door te onderzoeken wat de ernst is van de gevolgen die intreden als ingrijpen uitblijft.

Omdat een (spoed)aanwijzing een ingrijpend middel is, zal de Minister, op grond van het subsidiariteitsbeginsel, altijd proberen te bewerkstelligen dat de overtreding, zonder het opleggen van een (spoed)aanwijzing, wordt hersteld. De opstelling van het bestuur is daarbij bepalend. Als bijvoorbeeld de inspectie vanwege kleine(re) misstanden al geruime tijd in gesprek is met de school of instelling en dat traject moeizaam verloopt, kan er bij het ontdekken van wanbeheer of een redelijk vermoeden daarvan, op basis daarvan worden geoordeeld dat het opleggen van een (spoed)aanwijzing de enige oplossing is.

Het kan ook voorkomen dat er nog geen (verscherpt) toezichtstraject van toepassing is en er sprake blijkt van wanbeheer, of een redelijk vermoeden daarvan, waarbij ingrijpen vereist is. Indien uit het gesprek dat hierover wordt gevoerd met het bevoegd gezag van de school blijkt dat het bevoegd gezag niet de ernst van de situatie inziet, en niet kan of wil handelen, dan kan hieruit vrij snel de conclusie worden getrokken dat een (spoed)aanwijzing vereist is. De duur van het onderzoek naar de vraag of kan worden volstaan met een ander middel dan een (spoed)aanwijzing kan daarom kort zijn, en zal daarom ook niet de wens om in urgente gevallen snel in te kunnen grijpen in de weg staan.

De leden van de SP-fractie vragen wat er gebeurt indien er nog geen herstel heeft plaatsgevonden na zes maanden. Zij vragen of de spoedaanwijzing dan verlengd kan worden, of dat er dan andere sancties volgen. De leden van de VVD-fractie vragen waarom de spoedaanwijzing niet kan worden verlengd, na zes maanden.

Zoals hierboven aangegeven, geldt de spoedaanwijzing voor een beperkte periode van zes maanden, die eenmalig kan worden verlengd. Hiervoor is gekozen in het belang van de proportionaliteit en de rechtszekerheid. Nu een spoedaanwijzing (mede) is gebaseerd op een redelijk vermoeden omtrent het wanbeheer en deze ook ingrijpend kan zijn voor een bevoegd gezag, is het immers niet gepast deze voor een al te lange periode te kunnen laten gelden. De termijn van maximaal twee keer zes maanden kan gebruikt worden voor het doen van nader onderzoek en voor het eventueel opleggen van een reguliere aanwijzing.

In het verlengde van het voorgaande vragen de leden van de SP-fractie waarom een spoedaanwijzing altijd voorlopig dient te zijn, en waarom het mogelijk zou moeten zijn dat een geschorste bestuurder na zes maanden weer zijn functie zou kunnen uitoefenen. Daarnaast vragen deze leden of er wat de regering betreft niet strenger op zou moeten worden toegezien dat de betreffende bestuurders niet opnieuw een bestuursfunctie kunnen bekleden, ook niet bij een ander bestuur binnen het onderwijs of elders in de publieke sector na een paar jaar, om herhaling te voorkomen.

De spoedaanwijzing kan straks worden opgelegd nadat een redelijk vermoeden van wanbeheer is gerezen. Daarmee is het wanbeheer nog niet daadwerkelijk vastgesteld. Het voert daarom te ver, om een bestuurder uit te sluiten van functies louter omdat op basis van een vermoeden een maatregel is opgelegd.

Gedurende de looptijd van een spoedaanwijzing (bijvoorbeeld tot schorsing van een bestuurder) zal de inspectie onderzoek verrichten naar de vraag of het redelijk vermoeden van wanbeheer kan worden bevestigd.

Als dat het geval is, kan een reguliere aanwijzing worden gegeven. Een reguliere aanwijzing kan, indien dat noodzakelijk is, ook het ontslag van een bestuurder inhouden.

De regering deelt de mening van de leden van de SP-fractie dat bestuurders die verantwoordelijk zijn voor het beheren en uitgeven van publieke gelden betrouwbaar moeten zijn. Het is echter aan het bevoegd gezag bij het aanstellen van een nieuwe bestuurder om zich te vergewissen dat deze bestuurder betrouwbaar is. Hierin hebben ook de medezeggenschapsorganen en het interne toezicht een belangrijke verantwoordelijkheid.

Daarnaast is geregeld dat een aanvraag voor bekostiging van nieuwe scholen wordt afgewezen, indien de aanvraag is ingediend door een rechtspersoon die in de vijf jaren voorafgaand aan de aanvraag een aanwijzing heeft ontvangen. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin de aanvraag wordt gedaan door een rechtspersoon met een of meer bestuurders of toezichthouders die deel uitmaakten van een andere rechtspersoon die in de genoemde periode een aanwijzing heeft gekregen.²⁷

De leden van de SP-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de zorg van de profielorganisaties dat bij de spoedaanwijzing minder (procedure)voorschriften in acht genomen dienen te worden dan bij een reguliere aanwijzing en dat daardoor de kans reëel is dat bij uitoefening van het toezicht eerder overgegaan zal worden tot een spoedaanwijzing dan tot het geven van een reguliere aanwijzing. De leden vragen hoe dit wordt voorkomen en hoe beide typen aanwijzing zich tot elkaar verhouden.

Hierboven is reeds ingegaan op de waarborgen die gelden voor de oplegging van een spoedaanwijzing: er moet sprake zijn van een overtreding van een deugdelijkheidseis, van een redelijk vermoeden van wanbeheer en van onverwijlde spoed. Daarnaast gelden de beginselen van evenredigheid en subsidiariteit en is rechterlijke toetsing achteraf mogelijk.

Over de verhouding tussen de spoedaanwijzing en de aanwijzing valt in aanvulling daarop het volgende op te merken. Voor de spoedaanwijzing geldt, anders dan bij de aanwijzing, het vereiste van onverwijlde spoed. Dat vormt, samen met de overige normcondities, een extra drempel voor de oplegging daarvan. Als geen sprake is van onverwijlde spoed, kan geen spoedaanwijzing worden opgelegd. Indien er desalniettemin wel sprake is van een (redelijk) vermoeden van wanbeheer, zal de inspectie het onderzoek naar het wanbeheer voortzetten, zodat kan worden bepaald of er een reguliere aanwijzing kan en moet worden opgelegd. Met name dit vereiste van onverwijlde spoed staat eraan in de weg dat het instrument van de spoedaanwijzing zal worden ingezet in plaats van een reguliere aanwijzing. Een ander vereiste dat hieraan in de weg zal staan is het feit dat de spoedaanwijzing altijd een voorlopig karakter dient te hebben, dus de strekking heeft van een ordemaatregel. Zo kan een spoedaanwijzing nooit strekken tot ontslag van een bestuurder, omdat dat geen voorlopige maatregel is. Met een gewone aanwijzing kan dus meer worden bereikt dan met een spoedaanwijzing. Ook in dat opzicht zijn beide instrumenten dus geen gelijkwaardige alternatieven.

²⁷ Zie artikel 75, vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 67, zesde lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs.

De leden van de D66-fractie signaleerden dat de sectorraden zorgen hebben over de mogelijkheid om een tijdelijke aanwijzing te kunnen geven in spoedeisende gevallen waarin sprake is van overtreding van een deugdelijkheidseis en mede naar aanleiding daarvan er een redelijk vermoeden van wanbeheer bestaat. Zij roepen de regering op om met een alternatief te komen. Deze leden vragen hoe de regering deze zorgen beoordeelt.

Om te voorkomen dat er, gelet op het redelijke vermoeden van wanbeheer, te zware maatregelen opgelegd worden die het gebruik van de spoedaanwijzing niet rechtvaardigen, zijn er voorwaarden aan de maatregel gesteld om de proportionaliteit te waarborgen. Zo dient de maatregel tijdelijk en voorlopig van aard te zijn, en moet deze gericht zijn op het voorkomen of het beperken tot de nadelige gevolgen van het vermoede wanbeheer. Daarbij dient de Minister de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen, waaronder het evenredigheids- en subsidiariteitsbeginsel.

Het overwogen alternatief is om de situatie te laten zoals het nu is. Dat zou betekenen dat bij een ernstige, spoedeisende situatie, de Minister alleen kan ingrijpen door middel van een bekostigingssanctie. Dat is echter niet altijd de meest passende oplossing, omdat deze geen specifieke maatregelen kan afdwingen en bovendien door de bekostigingssanctie leerlingen en studenten uiteindelijk worden benadeeld, doordat er middelen worden onttrokken aan het onderwijs. Door de spoedaanwijzing aan het instrumentarium toe te voegen, wordt het mogelijk om in voorkomende gevallen passender op te treden, teneinde de belangen van leerlingen en studenten beter te beschermen ingeval van overtredingen waarbij het redelijke vermoeden van wanbeheer bestaat.

Over de gevolgen van het niet-naleven van de spoedaanwijzing vragen de leden van de VVD-fractie naar de passage in de memorie van toelichting waarin werd opgemerkt dat dergelijk niet-naleven een forse bekostigings-sanctie tot gevolg zal hebben, te weten een inhouding van 25 tot 50 procent. Deze leden vragen waarom de regering ervoor kiest om enkel een kleine bekostigingsmaatregel toe te passen, en waarom zij niet veel verder gaat, gezien het belang van zeer dringende zaken waarin een spoedaanwijzing wordt opgelegd. De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de gevolgen voor leerlingen, indien sancties worden opgelegd. Zij lezen dat als een bestuur de spoedaanwijzing niet opvolgt, het bestuur geraakt zal worden met een zware bekostigingssanctie, bijvoorbeeld inhouding van 25 à 50% op de maandelijkse bekostiging. De voornoemde leden snappen dat dit middel wordt ingezet om het gewenste effect af te dwingen, maar vragen zich ook af of dit de leerlingen, het personeel en het onderwijs aan de leerlingen niet extra zal raken. Hoe kijkt de regering naar de gevolgen van zo'n bekostigings-sanctie voor de leerlingen en het personeel, zo vragen de leden van deze fractie.

Indien de spoedaanwijzing niet binnen de gestelde termijn wordt nagekomen, volgen er bekostigingssancties. Daarbij zal, zoals de leden van de VVD-fractie stellen, de zwaarte van de overtreding worden betrokken om tot een passende en proportionele bekostigingssanctie te komen.

Maar ook de belangen van leerlingen en personeel moeten worden meegenomen, omdat een bekostigingssanctie ook voor hen (grote) gevolgen kan hebben. De bedoeling van de uitbreiding van het wetsvoorstel is juist ook om de oplegging van bekostigingssancties te kunnen vermijden, omdat het wetsvoorstel het voor de Minister mogelijk

maakt om in plaats van een bekostigingssanctie een gerichte spoedaanwijzing op te leggen. Indien het bevoegd gezag na het opleggen van de spoedaanwijzing alsnog niet aan de deugdelijkheidseisen voldoet, is het enige pressiemiddel dat dan nog resteert het opschorten of inhouden van de bekostiging. Een spoedaanwijzing wordt niet lichtvaardig opgelegd. Indien de maatregelen uit de spoedaanwijzing niet worden opgevolgd, zal deze onwenselijke situatie in veel gevallen nog schadelijker zijn voor het personeel en de leerlingen dan de bekostigingssanctie. Daarom is de bekostigingssanctie bij het niet voldoen aan de spoedaanwijzing, ondanks de nadelen, toch een geschikt pressiemiddel.

Ten aanzien van de hierboven behandelde voorgestelde uitbreidingen van het instrumentarium zijn specifiek met betrekking tot de toepasselijkheid daarvan op het hoger onderwijs enkele vragen gesteld, die hieronder zullen worden behandeld.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten in welke casussen uit het verleden is gebleken dat het huidige handhavingsinstrumentarium onvoldoende is in het hoger onderwijs. In de memorie van toelichting benoemt zij alleen casussen uit het funderend onderwijs en het mbo. De leden vragen of de regering ook kan aangeven waarom zij van mening is dat dit wetsvoorstel ook nodig is voor het hoger onderwijs.

Het wettelijke handhavingsinstrumentarium in het hoger onderwijs houdt in dat – naast de bestaande aanwijzingsbevoegdheid – het recht op graadverlening van een instelling kan worden ingetrokken, of de accreditatie van een opleiding kan worden ingetrokken. Ook een bekostigingssanctie behoort tot de mogelijkheden. Dit instrumentarium in het hoger onderwijs is in het verleden voldoende gebleken. Genoemde instrumenten die intrekking van graadverlening of accreditatie tot gevolg hebben, zien op die situaties waarin de kwaliteit van het onderwijs of de continuïteit van de betreffende rechtspersoon in het geding zijn. De bestaande aanwijzingsbevoegdheid kan als instrument worden ingezet in geval van wanbeheer. De regering constateert tot haar genoegen dat in het hoger onderwijs er in het verleden geen aanleiding is geweest deze aanwijzingsbevoegdheid te moeten gebruiken. Dit neemt niet weg dat, ondanks het bestaan van dit instrumentarium, er ook in het hoger onderwijs situaties voor zouden kunnen komen waarin dit tekortschiet en snellere interventie noodzakelijk is. Een dergelijk geval heeft een zodanige impact op (aspirant) studenten in het hoger onderwijs, dat het naar de mening van de regering gerechtvaardigd is dat de Minister ook in het hoger onderwijs beschikt over een snel inzetbare aanwijzingsbevoegdheid voor spoedeisende gevallen.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot de voor het hoger onderwijs ingestelde commissie die moet beoordelen of er sprake is van antidemocratische uitlatingen door personeelsleden, bestuursleden of leden van de raad van toezicht en de benoemingsbevoegdheid die de Minister heeft ten aanzien van toezichthouders. Kan de regering aangeven wat de ervaringen tot nu toe zijn met deze externe toets op antidemocratische uitlatingen in het hoger onderwijs en of er nog mogelijke knelpunten zijn?

Anders dan in het funderend onderwijs of in het mbo, waar sprake is van een burgerschapsopdracht danwel burgerschapsonderwijs, houdt de inspectie in het hoger onderwijs geen toezicht op burgerschap. In het hoger onderwijs worden dan ook geen door de inspectie te toetsen normen overschreden, indien antidemocratische uitlatingen zouden worden gedaan. Het grote maatschappelijke belang dat ook in het hoger onderwijs geen sprake kan zijn van het verspreiden van antidemocratisch

gedachtegoed, is in het hoger onderwijs vertaald in de opdracht aan de instellingen om aandacht te schenken aan de bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten. Dit houdt ten minste in dat instellingen, met inbegrip van diegenen die hen formeel of informeel vertegenwoordigen, zich onthouden van discriminatoire gedragingen en uitlatingen. Indien de Minister overweegt een besluit te nemen vanwege het door een instelling niet nakomen van deze verplichting, dient hij eerst advies te vragen. Hiervoor is de commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef geïntroduceerd. Deze commissie adviseert of enige uitlating door personeelsleden, bestuursleden of leden van de raad van toezicht van een instelling voor hoger onderwijs leidt tot de conclusie dat de instelling de verplichting niet nakomt om het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef van studenten te bevorderen. Indien uit dit advies volgt dat hier sprake van is, dan kan de Minister de instelling bijvoorbeeld het recht ontnemen op graadverlening.

Tot op heden is er eenmaal aanleiding geweest om de Commissie om advies te vragen. Hierbij heeft de Commissie zich uiterst gedegen en zorgvuldig van haar taak gekweten. De Commissie is tot een inhoudelijk en goed gemotiveerd advies gekomen. Vervolgens is het besluit genomen de procedure tot het ontnemen van het recht op graadverlening te starten en de instelling eerst een waarschuwing gegeven.²⁸ Aan deze waarschuwing is door de betreffende instelling voldaan.²⁹

Dit wetsvoorstel laat de benoemingsbevoegdheid van de leden van de raad van toezicht van openbare universiteiten en academische ziekenhuizen onverlet.

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het hoger onderwijs het recht op graadverlening of accreditatie van een opleiding kan worden ingetrokken. Herinnert de regering zich de motie Wiersma waarin expliciet gevraagd wordt de procedure binnen deze wetgeving te verkorten? Ziet de regering mogelijkheden deze motie alsnog uit te voeren en recht te doen aan de wens van de Kamer om de procedures in te korten, aangezien datzelfde doel ook met deze wet voor het funderend onderwijs wordt nagestreefd? Zo nee, waarom niet?

De regering verwijst in dit kader naar de brief d.d. 13 december 2021, waarmee uw Kamer is geïnformeerd over de uitwerking van deze motie van het lid Wiersma.³⁰ Teneinde sneller te kunnen ingrijpen in het geval van discriminatoire uitspraken binnen het hoger onderwijs heeft de regering de mogelijkheid verkend van beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in plaats van een rechtsgang in twee instanties. Hiermee wordt het mogelijk dat het beroep van een instelling tegen het besluit tot ontneming van het recht op graadverlening door een niet-bekostigde instelling niet eerst door de rechtbank moet worden behandeld, maar direct door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is wenselijk, omdat het met het oog op de voortgang van het onderwijs van bijzonder belang is dat op korte termijn een einduitspraak beschikbaar is. Het feitelijke gevolg van deze voorgestelde wijziging is dat er sneller kan worden ingegrepen. Voorgaande is in lijn met de regeling die reeds geldt bij het

²⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 31 288, nr. 839.

²⁹ Het door de instelling tegen dit waarschuwingsbesluit ingediende bezwaar is ongegrond verklaard. Het daar tegen ingestelde beroep bij de rechtbank is door de instelling weer ingetrokken.

³⁰ Kamerstukken II, 2021/22, 31 288, nr. 935.

besluit tot het ontnemen van het recht op graadverlening door bekostigde instellingen.

Om dit mogelijk te maken dient Bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht te worden aangepast. Hierover heeft reeds afstemming plaatsgevonden met het Ministerie van Justitie en Veiligheid. De daarvoor benodigde wetswijziging zal in het eerste daarvoor geschikte wetsvoorstel worden meegenomen. De motie wordt daarmee op zo kort mogelijke termijn tot uitvoering gebracht.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering in het hoger onderwijs de aanwijzing richt op de raad van toezicht en niet op het bevoegd gezag. Deze leden vinden het voor de hand liggen om in lijn met de ambitie om de status van het bevoegd gezag in de sectorwetten eenduidig te regelen, juist ook op een belangrijk punt als de aanwijzing de rechtspersoon centraal te stellen. Daarnaast vragen de leden hoe de regering de verhouding ziet tussen de aanwijzing aan de raad van toezicht en de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de examencommissie voor de deugdelijke afsluiting van het onderwijs. Gaat het toezicht zich hier niet te veel mengen in de inhoud van het onderwijs? Waarom wordt in dezen niet juist de rol van de accreditatie centraal gesteld, zo vragen zij.

In het hoger onderwijs is de status van het bevoegd gezag in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek nog niet eenduidig geregeld. Reden hiervan is dat de governance van de instellingen in het hoger onderwijs afwijkt van die van de andere sectoren. Eerder is aan uw Kamer toegezegd te bezien of er aanleiding is om het bevoegd gezag ook in het hoger onderwijs te regelen. Aan deze toezegging is door beperkte capaciteit en dientengevolge noodzakelijk prioriteitstellingen als gevolg van de COVID-19 crisis nog geen gevolg gegeven. De regering kiest er nu voor om, overeenkomstig de bestaande aanwijzing, de spoedaanwijzing ook te richten op de interne toezichthouder. Bij de uitwerking van genoemde toezegging zal worden bezien of de voorgestelde bepaling omtrent de spoedaanwijzing moet worden aangepast.

De examencommissie is en blijft daarnaast het enige orgaan dat op objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad. Dat is met de huidige aanwijzingsbevoegdheid het geval en dit blijft ook zo met de in dit voorstel voorgestelde wijzigingen. De regering deelt de zienswijze dat het toezicht zich te veel mengt met de inhoud van het onderwijs dan ook niet. Voorts wijst de regering naar de eerdere beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie, waarin uiteen is gezet dat juist onderdeel van het bestaande instrumentarium is de mogelijkheid tot het intrekken van de accreditatie en het ontnemen van het recht op graadverlening.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid niet het mbo en het hoger onderwijs betreft. De Minister wijst daarbij op de Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef die het hoger onderwijs kent. Toch hebben de leden begrepen dat de VSNU misbruik van de spoedaanwijzing blijkt te vrezen, bijvoorbeeld in de onverhoopte situatie waarin de academische vrijheid van de universiteit ter discussie wordt gesteld, omdat er kritische studenten worden opgeleid of omdat er onderzoek wordt gedaan dat kritiek uit op handelen van de overheid. Voor de VSNU vormt dit zelfs een reden om het wetsvoorstel geheel af te wijzen, in ieder geval voor de universiteiten. Ziet de regering mogelijkheden om deze vrees bij de VSNU nog weg te nemen? Is zij bereid om de behandeling van het wetsvoorstel uit te stellen tot na de uitwerking van de voorstellen rondom de instellingstoets door de NVAO en de daarmee samenhangende aanpassingen

van het toezichtkader hoger onderwijs 2014 tussen de inspectie en de NVAO? De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering tevens om nader in te gaan op de zorgen en bezwaren over de autonomie van de openbare en bijzondere universiteiten die de VSNU heeft geuit in haar brief van 21 oktober 2021. Ook de leden van de CDA-fractie vragen de regering wat zij vindt van de kritiek van de VSNU dat dit wetsvoorstel de verhouding tussen inspectie en universiteiten op scherp stelt en onnodig onder druk zet door het persoonsgerichte karakter van de (spoed)aanwijzingsbevoegdheid, dit in strijd zou zijn met het legaliteitsbeginsel, een inbreuk vormt op de onafhankelijke positie van de examencommissies en dat de nut en noodzaak om dit toe te passen in het hoger onderwijs en de evaluatie van de (preventieve) werking van de in 2014 geïntroduceerde aanwijzingsbevoegdheid ontbreken. Kan de regering tevens reflecteren op de stelling van de VSNU dat dit wetsvoorstel afbreuk doet aan de wettelijke garanties dat de onafhankelijke positie van de hoger onderwijsinstellingen gewaarborgd blijft, zo vragen de leden van deze fractie. Aansluitend daarop vragen de leden van de CDA-fractie de regering in hoeverre de academische vrijheid binnen deze wet blijft gewaarborgd. Is het mogelijk dat er met een beroep op deze wet wordt ingegrepen op de academische vrijheid middels de spoedaanwijzing indien er onderzoek wordt gedaan dat bijvoorbeeld kritiek uit op het handelen van de overheid? Welke waarborgen zijn er op dit punt voor de hoger onderwijsinstellingen, zo vragen de leden.

De regering merkt allereerst op dat de leden van de PvdA-fractie stellen dat de uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid niet het mbo en ho betreft. Dit is slechts ten dele waar. De stelseis komt ook in het mbo en het ho te vervallen, en ook de langdurige nalatigheid met betrekking tot de kwaliteitszorg wordt (door middel van de nota van wijziging) toegevoegd als grond voor een aanwijzing. Ook wordt de spoedaanwijzing in die sectoren geïntroduceerd. Alleen de uitbreiding van de definitie van wanbeheer met veiligheid en burgerschap betreft uitsluitend het funderend onderwijs. Zie daarover nader paragraaf 3.3.1 van de memorie van toelichting.

Wat betreft de vrees van de UNL (VSNU) merkt de regering het volgende op. Hoger onderwijsinstellingen zijn een plek waar gedebatteerd kan worden over opvattingen ten aanzien van maatschappelijke onderwerpen – daaronder begrepen de rol en het handelen van de overheid. Met dit voorstel is en blijft deze academische vrijheid gewaarborgd. Een (spoed)aanwijzingsbevoegdheid is een met waarborgen omklede procedure waarin zware voorwaarden zijn verbonden aan het kunnen inzetten van dit instrument. In reactie op de door leden van de PvdA-fractie, de leden van de CDA-fractie en de leden van de ChristenUnie-fractie geuite zorgen op het vlak van academische vrijheid hecht de regering eraan te benadrukken dat kritiek op het handelen door de overheid geleverd in wetenschappelijk onderzoek niet zal leiden tot wanbeheer en derhalve ook geen basis kan zijn voor het inzetten van een spoedaanwijzing.

De regering herkent zich voorts niet in de kritiek van UNL wat betreft het op scherp zetten van de verhouding inspectie en universiteiten en dat dit wetsvoorstel afbreuk doet aan de onafhankelijke positie van hoger onderwijsinstellingen. Voor wat betreft de door UNL kennelijk veronderstelde strijd met het legaliteitsbeginsel, wordt verwezen naar hetgeen daarover in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in deze nota is opgenomen. Wat betreft de inbreuk op de onafhankelijke positie van de examencommissie verwijst de regering naar het eerdere antwoord op de vraag van de leden van de SGP-fractie waarin is aangegeven dat deze het enige orgaan is en blijft dat op objectieve en deskundige wijze

vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad. Dat is met de huidige aanwijzingsbevoegdheid het geval en dit blijft ook zo. Concluderend stelt de regering zich op het standpunt dat onderhavig wetsvoorstel de autonomie en de onafhankelijke positie van de universiteiten en gremia daarbinnen niet aantast. De introductie van de spoedaanwijzing heeft, net als de introductie van de aanwijzing als zodanig, invloed op de bestuurlijke verhoudingen in uitzonderlijke situaties. Volgens de regering is de impact hiervan echter niet dusdanig, dat uitstel van de behandeling van het wetsvoorstel tot na de uitwerking van de voorstellen rondom de instellingstoets door de NVAO gerechtvaardigd is, zoals door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd.

3.2.4 Termijnen in het toezichtsproces

3.3 Uitbreiding maatregelen in het funderend onderwijs

3.3.1 Uitbreiding maatregelen aanwijzingsbevoegdheid in het funderend onderwijs bij wanbeheer met betrekking tot veiligheid of burgerschap

Over de reikwijdte van de burgerschapsopdracht en de mogelijkheden tot verdere verduidelijkingen daarvan, zijn enige vragen gesteld. Daarop wordt in deze paragraaf eerst ingegaan. Daarna wordt ingegaan op vragen die betrekking hebben op (het begrippenkader ten aanzien van) de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot veiligheid en burgerschap.

De leden van de D66-fractie wezen erop dat zij bij de behandeling van de wet tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht hebben aangegeven, dat er een zware opdracht aan scholen wordt gegeven zonder handvatten in de vorm van kerndoelen en eindtermen en vragen om een reactie van de regering.

Gedurende de behandeling van de wet waarin de nieuwe burgerschapsopdracht is geregeld, is de relatie van deze opdracht tot de inhoud van het curriculum meermaals toegelicht.

De wijze waarop de burgerschapsopdracht is geformuleerd laat bewust veel ruimte voor een invulling die past bij de identiteit van de school. Hiermee onderscheidt de algemene opdracht zich van de meer specifieke opdrachten die zijn uitgewerkt in de kerndoelen. Kerndoelen omschrijven immers een leerdoel van de onderwijsactiviteiten per sector en zijn toegespitst op de specifieke ontwikkelingsfase van een leerling. Afgezien daarvan biedt de burgerschapsopdracht ook als zodanig duidelijkheid over wat van de school wordt gevraagd. Met name de aspecten die gaan over bevordering van basiswaarden en sociale en maatschappelijke competenties zijn dan van belang. Overigens wordt in het kader van de curriculumherziening gezien of en hoe de burgerschapsopdracht nader kan worden uitgewerkt in de vorm van eindtermen en kerndoelen.³¹

Aan scholen wordt ondersteuning geboden bij de uitwerking van de burgerschapsopdracht. Er wordt nu gewerkt aan het opzetten van de nieuwe ondersteuningsstructuur. Daarover wordt u dit voorjaar nader geïnformeerd. De huidige ondersteuning is verlengd tot het einde van het schooljaar, zodat de kwaliteit van de ondersteuning gewaarborgd blijft en er samen met de betrokken partijen zorgvuldig gewerkt kan worden aan de nieuwe ondersteuningsstructuur.

³¹ Zie ook Kamerstukken II 2019–2020, 35 352, nr. 4, p. 7.

De leden van de CDA-fractie vragen om een reflectie op het advies van de Onderwijsraad, waarin wordt gesteld dat het handhavingsinstrumentarium volstaat, en dat het veeleer schort aan de duidelijkheid van de opdracht van het onderwijs. Zij vragen in hoeverre dit wetsvoorstel bijdraagt aan de verduidelijking van de opdracht van het onderwijs. Zij vragen tevens in hoeverre het wetsvoorstel bijdraagt aan verduidelijking van de zorgplicht voor een veilige schoolomgeving en of het een link legt richting de kerndoelen en eindtermen op dit punt, en dan met name ten aanzien van de burgerschapsopdracht. Deze leden refereerden in dit verband ook aan kritiek van de sectororganisaties en de Onderwijsraad over de duidelijkheid van de zorgplicht in het kader van de burgerschapsopdracht.

De regering volgt de conclusie van de Onderwijsraad dat het huidig instrumentarium zou volstaan, niet. Dit is hierboven (in paragraaf 2) toegelicht.

Dit wetsvoorstel gaat niet over de inhoud van de burgerschapsopdracht of de zorgplicht voor sociale veiligheid maar over de mogelijkheden om te sanctioneren, indien in strijd met deze wettelijke opdrachten wordt gehandeld. Het legt dus geen link richting de kerndoelen en eindtermen ten aanzien van de burgerschapsopdracht.

Over de kritiek dat de zorgplicht op het gebied van burgerschap onduidelijk zou zijn omschreven, waardoor scholen onvoldoende handvatten zouden hebben om te controleren of zij wel of niet aan deze zorgplicht voldoen, zij het volgende opgemerkt. De leden Rog en Bruins hebben op dit punt een motie ingediend, die het kabinet verzocht om samen met het onderwijsveld en de inspectie een duidelijk kader op te stellen waaruit de reikwijdte van het inspectietoezicht met betrekking tot de burgerschapsopdracht moet blijken. In de brief van 24 juni 2021 hebben de Ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media u laten weten dat aan deze motie invulling is gegeven in de Onderzoekskaders 2021.³²

In de Onderzoekskaders 2021 is verduidelijkt hoe toezicht wordt gehouden op de burgerschapsopdracht. Het onderwijsveld is bij de vaststelling van de onderzoekskaders nauw betrokken geweest. De nadere uitwerking in de onderzoekskaders maakt voor scholen inzichtelijk hoe het toezicht op de nieuwe burgerschapsopdracht er in de praktijk uit ziet.

Verder is een uitgebreid ondersteuningsprogramma beschikbaar, dat scholen kan helpen om de burgerschapsopdracht in te vullen op een manier die bij hen past.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe de motie Kwint c.s. over het verbieden van identiteitsverklaringen in het onderwijs wordt uitgevoerd en om toe te lichten welke maatregelen er zijn genomen tegen scholen die geen aandacht besteden aan seksuele diversiteit, conform de motie Jasper van Dijk c.s.

Over de stappen die zijn gezet naar aanleiding van een eerdere motie op dit punt, is uw Kamer geïnformeerd in de brief over toelatingsbeleid en toegankelijkheid in het funderend onderwijs, d.d. 18 december 2020.³³ In die brief is onder meer vermeld dat de inspectie met extra aandacht en prioriteit kijkt naar de naleving van de wettelijke eisen inzake het toelatingsbeleid. Er wordt getoetst of scholen die gebruikmaken van

³² Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VIII, nr. 256.

³³ Kamerstukken II 2020/21, 31 293, nr. 572.

verklaringen waarbij de inspectie risico's ziet voldoen aan de eisen met betrekking tot sociale veiligheid en de aangescherpte burgerschapseisen, waaronder het zorgdragen voor een gelijkwaardige schoolcultuur.

Voor zowel het primair als voor het voortgezet onderwijs is in de kerndoelen vastgelegd dat leerlingen respectvol dienen leren om te gaan met seksualiteit en met diversiteit binnen de samenleving, waaronder seksuele diversiteit. Als scholen hier geen aandacht aan besteden, leven ze de wet niet na. De inspectie houdt hier toezicht op, geeft indien nodig herstelopdrachten en legt, als de opdrachten niet worden uitgevoerd, sancties op.

Over de uitvoering van de motie Kwint c.s. wordt uw Kamer op korte termijn geïnformeerd.

De leden van de SGP-fractie gaven verder aan dat het hen opmerkelijk voorkwam dat wordt voorgesteld de aanwijzingsbevoegdheid uit te breiden naar het burgerschapsonderwijs aangezien herhaaldelijk zou zijn gezegd dat het wetsvoorstel tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht de in de toelichting geschetste problemen zou voorkomen. Waarom dan toch dit voorstel, zo vragen zij. Ook de leden van de CDA-fractie hadden hierover een vraag. Zij vragen waarom de uitbreiding van het instrumentarium niet in genoemd wetsvoorstel is geregeld.

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, zijn verschillende vragen gesteld over de raakvlakken tussen dat wetsvoorstel en het wetsvoorstel dat nu ter behandeling voorligt.

Met de nieuwe burgerschapsopdracht is enkel de inhoud van de betreffende deugdelijkheidseis aangepast, niet de wijze waarop de inspectie toezicht houdt op die norm en hoe die norm wordt gehandhaafd. Toezicht en handhaving vindt in de meeste gevallen plaats via het reguliere instrumentarium. Onderhavig wetsvoorstel is alleen van toepassing op uitzonderlijke situaties en heeft bovendien een bredere scope dan alleen burgerschap. Het lag om die reden niet voor de hand om (een deel van) de uitbreiding van het handavingsinstrumentarium in de Wet tot verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs neer te leggen.

De leden van de CDA-fractie vragen in dit kader ook of het mogelijk en wenselijk is om de bepalingen uit te breiden ten aanzien van de (sociale) veiligheid van personeel van onderwijsinstellingen. Zo ja, binnen welk wetsvoorstel zou dit dan moeten worden veranderd; is dat het onderhavige wetsvoorstel of het wetsvoorstel met betrekking tot sociale veiligheid.

In het coalitieakkoord is opgenomen dat de wet sociale veiligheid wordt uitgebreid met leraren.³⁴ Uw Kamer is over de uitwerking van deze maatregel geïnformeerd bij brief van 4 maart 2022.

De uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid naar de domeinen veiligheid en burgerschap vinden de leden van de SGP-fractie arbitrair ogen. Deze leden wijzen erop dat de bepalingen in hun huidige vorm slechts van zeer recente datum zijn, nog na de invoering van de aanwijzingsbevoegdheid. Hoe is het te verklaren en te rechtvaardigen dat die bepalingen in korte tijd een superstatus hebben verworven? Deze leden

³⁴ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst Coalitieakkoord 2021 – 2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, blz. 22.

zien niet hoe een helder onderscheidend criterium kan worden aangebracht dat voortdurende uitdijning van de aanwijzingsbevoegdheid kan verhinderen. Waarom zou het bijvoorbeeld niet logisch zijn om ook aanwijzingen te geven indien de professionele ruimte van het personeel structureel wordt geschonden of het bevoegd gezag de bevoegdheidseisen voor leraren aan de laars lapt, waardoor structureel schade aan het welzijn van leraren en leerlingen kan ontstaan?

De zorgen omtrent burgerschap en veiligheid bestonden eerder al, maar zijn nog altijd actueel, en op sommige punten zelfs toegenomen. Gezien het fundamentele karakter van veiligheid en burgerschap en de grote gevolgen die juist misstanden op deze terreinen hebben, is het van belang om handhavingsmogelijkheden tegen overtredingen hiervan steviger in de wet te verankeren. Dit betekent echter niet dat deze eisen een hogere status hebben dan andere deugdelijkheidseisen.

De overtredingen die de leden van de SGP-fractie noemen, zijn, evenals overtredingen van de burgerschapsopdracht of veiligheid, op zichzelf niet zonder meer aanleiding voor het opleggen van een (spoed)aanwijzing. Over het algemeen zal daartegen worden opgetreden door middel van een regulier sanctietraject. Indien de professionele ruimte van het personeel structureel wordt geschonden of het bevoegd gezag de bevoegdheidseisen van leraren niet navolgt, en er daardoor sprake is van het ernstig of langdurig nalaten om maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit van het onderwijs, kan dit wel wanbeheer opleveren en dus reden zijn voor het geven van een aanwijzing. Dit zal afhankelijk zijn van de ernst van het geschonden feit en de gevolgen voor leerlingen/studenten en het personeel.

De leden van de ChristenUnie-fractie en het lid van de BIJ1-fractie vragen naar de betekenis van het begrip «structurele overtreding».

In de nota van wijziging is opgenomen dat de term «structureel» vervalt. Er moet nog steeds wel sprake zijn een overtreding die ernstige schade aan een of meer leerlingen of ernstige aantasting van een basiswaarde van de democratische rechtsstaat tot gevolg heeft of dreigt te hebben. Alleen ernstige overtredingen zijn dus aanleiding voor een aanwijzing.

Zoals toegelicht in de nota van wijziging, zal een aanwijzing op deze grondslagen pas in beeld komen als een bestuur heeft laten zien de overtreding niet te willen of kunnen herstellen. Doorgaans zal dat volgen uit het feit dat sprake is van een structurele overtreding. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting kan het structurele karakter van een overtreding blijken uit de duur van een overtreding en het aantal gelegenheden waarbij het bevoegd gezag op de overtreding is gewezen en is gevraagd om herstel. Ook kan worden vastgesteld dat sprake is van een structurele tekortkoming, bijvoorbeeld doordat bij onderzoek door de inspectie blijkt dat een overtreding al meermaals heeft plaatsgevonden, al geruime tijd plaatsvindt, of dat het bevoegd gezag niet bereid is mee te werken aan opheffing van de overtreding zodat deze zonder ingrijpen zal blijven bestaan. Meestal zal de aanwijzing in beeld komen nadat een herstelopdracht niet het gewenste effect heeft gehad en door de inspectie dus voor de tweede keer een overtreding van de deugdelijkheidseis wordt geconstateerd.

Er kunnen zich echter ook gevallen voordoen, die weliswaar incidentele overtredingen betreffen, maar die zodanig ernstig zijn dat zij direct aanleiding geven voor een zware sanctie als een aanwijzing. 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.

De leden van de SGP-fractie vragen of het wetsvoorstel uitgaat van een causaal verband tussen de structurele overtreding (van de zorgplicht voor de veiligheid) en de daaruit voortvloeiende of dreigende ernstige schade voor een of meer leerlingen.

Het wetsvoorstel gaat inderdaad uit van een dergelijk causaal verband, waarbij zij aangetekend dat de term «structureel», als gevolg van de nota van wijziging, komt te vervallen. Enkel het tekortschieten in de naleving van de zorgplicht voor de veiligheid (dan wel de burgerschapsopdracht) is onvoldoende grond voor een aanwijzing. Het tekortschieten moeten leiden tot of dreigen te leiden tot ernstige schade bij een of meerdere leerlingen.

Met betrekking tot de werkwijze van de inspectie vragen de leden van de SP-fractie nog hoe wordt omgegaan met individuele meldingen van ouders, leerlingen en/of personeel die zouden kunnen duiden op wanbeheer. Wanneer en op basis waarvan wordt de keuze gemaakt om dit mee te nemen in het reguliere toezicht dan wel in onderzoek in aanloop naar een mogelijke spoedaanwijzing, zo vragen deze leden. De leden van de SGP-fractie vragen daarnaast waarom het nodig zou zijn een aanwijzing te kunnen geven indien sprake is van (dreigende) ernstige schade aan een enkele leerling, voortkomend uit een structurele overtreding van de zorgplicht voor de veiligheid. Deze leden vragen daarnaast of de lijn dat de inspectie niet treedt in individuele leerlingzaken (en dat slechts het beleid punt van aandacht is) met dit wetsvoorstel is verlaten.

Ouders, leerlingen en/of personeel kunnen telefonisch contact opnemen met de inspectie om een melding te doen. Ze kunnen hun melding ook door middel van een digitaal contactformulier naar de inspectie sturen. Meldingen zijn belangrijk voor het toezicht van de inspectie op het onderwijs en de naleving van wet- en regelgeving. Wat de inspectie doet met een melding hangt af van de situatie en de aard van de melding. Dit kan variëren van het toevoegen van de melding aan het dossier van het betreffende bestuur tot het direct doen van onderzoek. Het zal steeds gaan om een specifieke weging in de specifieke situatie.

Het uitgangspunt, ook bij dit wetsvoorstel, is en blijft dat Minister alleen zal ingrijpen indien dit noodzakelijk is. Of ingrijpen noodzakelijk is, is afhankelijk van de aard van de overtreding. Indien sprake is van een overtreding van de zorgplicht voor de veiligheid waaruit ernstige schade voortvloeit of dreigt voort te vloeien, moet de mogelijkheid bestaan om in te grijpen. Hierbij is het niet relevant of deze niet-naleving ernstige gevolgen heeft voor één of juist voor meerdere leerlingen, maar of de overtreding leidt of dreigt te leiden tot ernstige sociale, psychische of fysieke schade. Het gaat dus niet zozeer om het bestrijden van een incident, maar om het herstellen en voor de toekomst voorkomen van grote tekortkomingen waarbij sprake is van (dreigende) ernstige schade voor de leerling(en).

Zo kan het signaal van één individuele leerling aanleiding zijn voor de inspectie om te onderzoeken of er sprake is van een tekortkoming in het schoolbeleid omtrent de veiligheid en de uitvoering daarvan. In dat geval zal de inspectie een herstelopdracht geven. In bijna alle gevallen zal het bevoegd gezag gehoor geven aan de herstelopdracht, en het beleid en de uitvoering daarvan verbeteren. Zo niet, dan volgt een bekostigingssanctie,

of een aanwijzing, al dan niet met spoed. Met deze werkwijze wordt het beleid, dat de inspectie niet treedt in individuele leerlingzaken, niet verlaten.

De leden van de SGP-fractie hadden verder enige vragen over de afbakening van de aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot overtreddingen van de burgerschapsopdracht. Deze leden gaven aan dat het wetsvoorstel het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid mogelijk maakt als ernstige inbreuk op één kernwaarde aan de orde is, terwijl de Kamer zich met name richtte op het ondermijnen van de democratische rechtsstaat. Deze leden vragen of de regering onderkent dat dit verschillende criteria zijn, en waarom zij voor deze uitwerking heeft gekozen. Zij merken verder op dat, als het gaat om de invloed van jihadisten en terroristen de regering daarentegen zou kiezen voor het reguliere handavingsinstrumentarium. Waarom zou juist in deze gevallen geen sprake zijn van spoed en urgentie, zo vragen zij.

De regering erkent dat het inderdaad gaat om verschillende criteria. Situaties die leiden of klaarblijkelijk dreigen te leiden tot ontwijking van de democratische rechtsstaat worden onder meer bestreken door artikel 2:20 BW, op grond waarvan een rechtspersoon door de rechter (op verzoek van het Openbaar Ministerie) kan worden verboden. De regering neemt aan dat de leden van de SGP-fractie hierop doelen, waar zij spreken over de inzet van het reguliere instrumentarium tegen de invloed van jihadisten en terroristen. Het begrippenkader van artikel 2:20 BW is strikter dan de voorgestelde uitbreiding van het begrip wanbeheer met betrekking tot burgerschap en veiligheid. Het komt dus hoogst zelden voor toepassing in aanmerking. Toepassing ervan heeft ook verstrekkende gevolgen, namelijk het verbieden van een rechtspersoon.

Voor het ruimere begrippenkader in het voorliggende wetsvoorstel is gekozen, omdat de regering meent dat de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW breder is. Kern is hier dat de opdracht tot bevordering van basiswaarden van de democratische rechtsstaat onder meer samenhangt met de ultieme verantwoordelijkheid van de overheid voor bestendiging van de democratische rechtsstaat. Deze kan niet bestaan zonder burgers die democratische basiswaarden zijn toegedaan. Aantasting van dat draagvlak, zoals bijvoorbeeld door een bestuur dat weigert basiswaarden te bevorderen of aandacht te schenken aan ernstige risico's, is daarmee in strijd. Vanwege de nauwe relatie tussen de verschillende basiswaarden is het zowel principieel ongewenst als praktisch niet uitvoerbaar een rangorde tussen minder en minder essentiële basiswaarden aan te brengen, zodanig dat overtreding van bijvoorbeeld één basiswaarde geen, en van meer dan één of specifieke basiswaarden wel een probleem zou zijn. Zulk onderwijs legt immers de grondslag voor de ontkenning van en handelen in strijd met algemeen aanvaarde grondvesten van onze democratische rechtsstaat. Om dat te voorkomen moet de Minister over voldoende instrumentarium beschikken.

In het geval waarin meerdere instrumenten voor toepassing in aanmerking komen, moet worden onderzocht welk instrument moet worden ingezet. Een combinatie van instrumenten is ook mogelijk. Het kan dus zijn dat zowel de Minister als het Openbaar Ministerie, ieder op basis van hun eigen verantwoordelijkheid, actie ondernemen tegen een bevoegd gezag. Dergelijke actie kan ook een spoedaanwijzing inhouden, indien daar aanleiding voor is. Het is dus niet zo dat het tegengaan van invloed van antidemocratisch gedachtegoed en ondermijning door de regering niet zou worden aangemerkt als potentieel spoedeisend en urgent.

De leden van de SGP-fractie vragen verder een reactie op hun suggestie om de aanwijzing op genoemde grondslag alleen mogelijk te maken als alle «kernwaarden» in het geding zijn.

Deze leden spreken over het begrip »kernwaarde« naast het begrip »basiswaarde«. De regering gaat ervan uit dat zij met beide begrippen doelen op het begrip »basiswaarde«, zoals dat is neergelegd in de wettelijke bepalingen omtrent de burgerschapsopdracht.

Wat de suggestie betreft om alleen een aanwijzing op te kunnen leggen indien alle basiswaarden in het geding zijn, merkt de regering op dat, indien deze suggestie worden gevolgd, dat tot gevolg zou hebben dat de Minister moet kunnen aantonen dat alle basiswaarden van de democratische rechtsstaat ernstig (dreigen te) worden aangetast, voordat hij een aanwijzing kan geven. Naar het oordeel van de regering is dat te restrictief. Een overtreding van de burgerschapsopdracht waarbij één basiswaarde ernstig wordt aangetast (of dreigt te worden aangetast) is voldoende aanleiding voor een aanwijzing. Kern is ook hier dat de opdracht tot bevordering van basiswaarden mede samenhangt met de verantwoordelijkheid van de overheid voor bestendiging van de democratische rechtsstaat. Vanwege de nauwe relatie tussen de verschillende basiswaarden is het zowel principieel ongewenst als praktisch niet uitvoerbaar een rangorde tussen minder en minder essentiële basiswaarden aan te brengen, zodanig dat overtreding van bijvoorbeeld één basiswaarde geen, en van meer dan één of specifieke basiswaarden wel een probleem zou zijn. Zoals hierboven aangegeven is ook de ernstige aantasting van een enkele basiswaarde van de democratische rechtsstaat voldoende ernstig om een aanwijzing te rechtvaardigen (indien ook aan de overige normcondities voor toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid is voldaan).

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wanneer sprake is van een «ernstige aantasting» van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

Een overtreding van de burgerschapsopdracht kan vele vormen aannemen. Het betreft enerzijds niet-naleving van meer algemene voorschriften, zoals de eis dat het burgerschapsonderwijs doelgericht en samenhangend moet zijn. Anderzijds zijn er eisen rond de inhoud van het burgerschapsonderwijs, zoals bevordering van sociale en maatschappelijke competenties, en van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Om dat laatste gaat het hier. Van aantasting van de basiswaarden zal met name sprake zijn indien het bevoegd gezag:

- doelbewust onderwijs in strijd met de basiswaarden verzorgt (bijvoorbeeld: aanzet tot onverdraagzaamheid),
- het verzorgde onderwijs in strijd is met de basiswaarden en het bevoegd gezag deze situatie (hoewel bekend) laat voortbestaan (bijvoorbeeld: een leraar uit zich stelselmatig en langere tijd op intolerante wijze), of
- sprake is van een schoolcultuur die in strijd is met de basiswaarden en het bevoegd gezag die cultuur laat voortbestaan (bijvoorbeeld: leerlingen uiten zich stelselmatig antisemitisch en de school treedt niet corrigerend op).

De vraag of een aantasting van een of meer basiswaarden als ernstig kan worden aangemerkt, hangt af van de omstandigheden van het geval. De inspectie zal daarover een oordeel geven, waarbij omvang, aard, duur en intensiteit van de overtreding een rol spelen.

De leden van de ChristenUnie-fractie en van de GL-fractie vragen wat de regering bedoelt met het begrip «dreigt te leiden tot».

Dit begrip wordt zowel gehanteerd in het kader van de aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de burgerschapsopdracht als de zorgplicht voor de veiligheid. Hier zal achtereenvolgens op worden ingegaan.

Het begrip »dreigt te leiden tot« verwijst naar de situatie dat, bijvoorbeeld, niet duidelijk is of handelen in strijd met de burgerschapsopdracht (zie het antwoord op de voorgaande vraag) daadwerkelijk heeft geleid tot ernstige aantasting van de basiswaarden. De formulering »dreigt te leiden« legt dus het accent bij het risicovolle van de uiting als zodanig, in plaats van bij het effect daarvan.

Naar het oordeel van de regering moet ook door middel van een aanwijzing kunnen worden ingegrepen indien er een reëel risico is dat leerlingen zich naar deze denkbepelden zullen gedragen. Ook in dat geval is er immers sprake van een dermate ernstige situatie (een overtreding van de burgerschapsopdracht die een reëel risico op ernstige aantasting van een of meer basiswaarden oplevert) dat een aanwijzing moet kunnen worden gegeven. Het is moeilijk om in abstracte zin aan te geven in welke gevallen sprake zal zijn van een dergelijk risico. De inspectie zal dit van geval tot geval beoordelen. De duur en intensiteit van de overtreding kunnen in dit verband een rol spelen.

Voor de aanwijzing met betrekking tot de zorgplicht voor de veiligheid geldt iets soortgelijks. Naar het oordeel van de regering is het onwenselijk als de aanwijzingsbevoegdheid pas zou kunnen worden ingezet indien er weliswaar een overtreding van deze zorgplicht is geconstateerd en er een reëel risico op ernstige schade is, maar deze schade nog niet is ingetreden.

De leden van de VVD-fractie vragen of sprake is van een overtreding van de burgerschapsopdracht en of de aanwijzingsbevoegdheid kan worden gebruikt, indien de burgerschapsopdracht niet correct wordt uitgevoerd en leerlingen lessen krijgen die hen met de rug naar de Nederlandse samenleving laten opgroeien.

Indien de inspectie constateert dat de burgerschapsopdracht niet correct wordt uitgevoerd, dan is sprake van een overtreding van de deugdelijkheidseis. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat, indien de overtreding voortduurt en voldoende ernstig is, er een aanwijzing kan worden opgelegd.

De leden van de VVD-fractie lezen dat het ook mogelijk wordt gemaakt om in te grijpen in het geval van een onveilig schoolklimaat. Wordt in deze gevallen dan ook meteen aangifte gedaan bij de politie, of wordt dit in extreme gevallen gemeld bij de AIVD, conform het recente advies van de Onderwijsraad? De leden vragen, evenals de leden van de SP-fractie, of kan worden toegelicht wat wordt verstaan onder «casussen waarin de veiligheid in het geding is». Tevens vragen de fracties of sociale onveiligheid voor leerlingen, onder wie bijvoorbeeld lhbt-leerlingen, voortaan ook onder «wanbeheer» valt.

De eisen die eisen omtrent sociale veiligheid voor leerlingen, hebben uiteraard ook betrekking op lhbt-leerlingen. Indien er sprake is van handelen in strijd met de fysieke, sociale of psychische veiligheid dat dreigt te leiden tot ernstige sociale, psychische of fysieke schade aan een of meer leerlingen, kan er sprake zijn van wanbeheer.

Indien de inspectie vermoedt dat een strafbaar feit is gepleegd, wordt er aangifte gedaan. Per situatie zal worden bekeken of er noodzaak is om ook andere partijen te betrekken.

3.3.2 Uitbreiding bevoegdheid tot beëindiging van de bekostiging in het funderend onderwijs bij wanbeheer met betrekking tot burgerschap of veiligheid

De leden van de VVD-fractie lezen dat het mogelijk wordt de bekostiging in het funderend onderwijs geheel te beëindigen. Hiervoor gelden stringente voorwaarden. De leden van de VVD-fractie op welke manier er zorg wordt gedragen voor de onderwijscontinuïteit van leerlingen op een dergelijke school. Wie is er primair verantwoordelijk voor dat leerlingen hun onderwijs kunnen continueren op een andere school, indien een school de gehele bekostiging verliest vanwege zeer zwak onderwijs of de weigering van het bevoegd gezag om afspraken met de inspectie te maken?

Op grond van de Leerplichtwet 1969 zijn de ouders van minderjarige, leerplichtige kinderen ervoor verantwoordelijk dat deze zijn ingeschreven aan een school en deze geregeld bezoeken. Bij een besluit tot beëindiging van de bekostiging moeten de belangen van leerlingen en ouders worden meegewogen. Daarom zal de ingangsdatum van de beëindiging van de bekostiging zoveel mogelijk op een zodanig tijdstip worden vastgesteld dat er een redelijke termijn is om ervoor te zorgen dat andere scholen in de omgeving de leerlingen toelaten. Op deze manier blijft de continuïteit van het onderwijs aan de leerlingen zo veel mogelijk intact. Afhankelijk van de specifieke situatie kan het bevoegd gezag van de op te heffen school, indien deze zijn taak niet goed vervult, of het bevoegd gezag van de school of scholen die de kinderen van de opgeheven school overneemt, hierin door het ministerie of de gemeente worden bijgestaan. Waar nodig wordt ondersteuning geboden voor de continuïteit van het onderwijs.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te reflecteren op het navolgende. In de ernstige casussen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan was niet altijd sprake van onvoldoende handvatten om in te grijpen, maar was er ook wel eens sprake van aarzeling aan de kant van de inspectie en het ministerie om met de middelen die wel voorhanden waren in te grijpen, vanwege de grote gevolgen die dit zou kunnen hebben voor de leerlingen of de studenten. Bij opschorting van de bekostiging of uiteindelijk sluiting van de school moeten veel leerlingen of studenten tegelijkertijd een plek krijgen op een andere school. Denk aan de casus van het Aloysius College. De leden vragen of de regering kan aangeven op welke wijze dit wetsvoorstel het mogelijk maakt om indien een casus aan alle voorwaarden voldoet voor een (spoed)aanwijzing, er toch beleidsruimte is om vanwege de ingrijpende gevolgen voor leerlingen of studenten af te zien van de (spoed)aanwijzing tot intrekken van (een gedeelte van) de bekostiging. Kan de regering aangeven in hoeverre zij dit mogelijk en wenselijk acht in het onderhavige wetsvoorstel?

Het voorgestelde handhavingsinstrumentarium is gericht op de gevallen waarbij het bevoegd gezag niet in staat of bereid is gebleken om bepaalde (ernstige) overtredingen te beëindigen. Een (spoed)aanwijzing wordt alleen opgelegd, indien de verwachting is dat het bevoegd gezag zonder deze (spoed)aanwijzing de overtreding niet opheft. De Minister kan in het belang van leerlingen of studenten, ervoor kiezen om geen (spoed)aanwijzing op te leggen, of afzien van een sanctie met betrekking tot de bekostiging. Het is wenselijk dat de Minister die optie heeft, aangezien het

opleggen van sancties uiteindelijk het belang van de leerlingen of studenten moet dienen.

3.4 Voorgestelde maatregelen in het mbo

3.4.1 Schorsing van het recht tot diplomering of examinering van niet-bekostigde instellingen in het mbo

3.4.2 Invoering van een bestuurlijke boete bij schending van artikel 11.2 WEB

3.4.3 Hersteltermijn bij onvoldoende onderwijskwaliteit

Er zijn verschillende vragen gesteld met betrekking tot de intrekking van de rechten tot het verzorgen van een opleiding of het examineren en diplomeren van een opleiding in het mbo na het geven van een waarschuwing, en de voorgestelde bevoegdheid tot schorsing van het recht van niet-bekostigde instellingen om diploma's uit te reiken of examens af te nemen.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering de verschillende termijnen benoemen waarin in intrekking van deze rechten mogelijk is. Vanaf welk moment, na een waarschuwing, worden de rechten tot het verzorgen van een opleiding of examineren en diplomeren ingetrokken, zo vragen zij.

Het recht om de opleiding te verzorgen kan in het mbo in verschillende gevallen worden ingetrokken. De termijn tussen de waarschuwing en intrekking verschilt vervolgens ook per geval. Hieronder is een overzicht van de termijnen gegeven. Bij het vaststellen van de geschikte termijn zal altijd het principe van proportionaliteit gelden.

Bekostigde instellingen

- Onvoldoende kwaliteit van de opleiding: tussen de waarschuwing en de intrekking zit minstens een jaar (zie artikel 6.1.4, eerste lid, onder a, en 6.1.5, eerste lid, onder a, WEB). Met dit wetsvoorstel wordt deze termijn verkort tot minstens drie maanden;
- Het niet voldoen aan (specifieke) wettelijke vereisten op het gebied van de kwaliteitszorg, het onderwijs of de examens: tussen de waarschuwing en de intrekking zitten minstens drie maanden (zie artikel 6.1.4, eerste lid, onder b, en 6.1.5, tweede lid, WEB);
- Het niet voldoen aan de zorgplicht voor voldoende arbeidsmarktperspectief en/of een doelmatig opleidingsaanbod: tussen de waarschuwing en de intrekking zitten minstens drie maanden (zie artikel 6.1.4, eerste lid, onder c, en 6.1.5, lid 2a, WEB).

Niet-bekostigde instellingen

- Onvoldoende kwaliteit van de opleiding: tussen de waarschuwing en de intrekking zit minstens een jaar (zie artikel 6.2.2, eerste lid, onder a, en 6.2.3, eerste lid, onder a). Met dit wetsvoorstel wordt deze termijn verkort tot minstens drie maanden;
- Het niet voldoen aan (specifieke) wettelijke vereisten voortvloeiend uit artikel 1.4.1, eerste lid, en 1.4.2 WEB, en 12, eerste, derde en vierde lid, van de Wet register onderwijsdeelnemers: tussen de waarschuwing en de intrekking zitten minstens drie maanden (zie artikel 6.2.2, eerste lid, onder b, en 6.2.3, tweede lid, onder b, WEB).

- Het niet verlenen van medewerking aan de toezichthouder: tussen de waarschuwing en de intrekking zitten minstens 10 dagen (zie artikel 6.2.2, eerste lid, onder c, en 6.2.3, derde lid, WEB).³⁵

Verder geldt voor zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen dat het recht op examinering voor een opleiding kan worden ingetrokken indien de kwaliteit van de examens van die opleiding niet voldoet aan de standaarden voor examenkwaliteit, bedoeld in artikel 7.4.4 WEB. De WEB bepaalt geen minimumtermijn tussen de waarschuwing en intrekking; dit is aan de Minister (zie artikel 6.1.5b, eerste en tweede lid, WEB en artikel 6.2.3b, eerste en tweede lid, WEB). Normaliter wordt voor een termijn van een jaar gegeven, tenzij er sprake is van grote risico's. In dat geval wordt een kortere termijn gegeven, bijvoorbeeld drie maanden.

Ten slotte wil de regering erop wijzen dat uw Kamer op 13 december 2021 geïnformeerd is over de uitvoering van de motie Wiersma, waar de leden van de VVD fractie naar verwijzen.³⁶

Met betrekking tot de schorsing van het recht van niet-bekostigde instellingen om diploma's uit te reiken of examens af te nemen, vragen de leden van de CDA-fractie de regering nader toe te lichten welke mogelijkheden er zijn om in te grijpen bij bekostigde instellingen op dit punt.

Bij tekortkomingen rondom de examinering geldt zowel voor bekostigde als niet-bekostigde mbo-instellingen dat het recht op examinering na een waarschuwing en met bijbehorende hersteltermijn kan worden ingetrokken. Aan bekostigde instellingen kunnen daarnaast bekostigings-sancties worden opgelegd. Voor zover genoemde instrumenten niet snel genoeg inzetbaar zijn, regelt dit wetsvoorstel dat aan bekostigde instellingen een spoedaanwijzing kan worden opgelegd. Die spoedaanwijzing kan een schorsing van het recht diploma's uit te reiken of examens af te nemen inhouden. Bij niet-naleving van de spoedaanwijzing kan eveneens een bekostigingssanctie worden opgelegd.

De leden van de SP-fractie willen weten welke gevolgen het heeft voor de student die geen diploma kan krijgen in het geval niet-bekostigde instellingen doorgaan met het afgeven van diploma's of vrijstellingen terwijl de inspectie al heeft vastgesteld dat dit proces ernstige gebreken bevat en de instelling al een waarschuwing heeft gehad. De leden vragen zich tevens af welke opties of ondersteuning de student dan heeft om alsnog een diploma te behalen, al dan niet aan een andere instelling. De leden lezen verder in de memorie van toelichting dat om de negatieve gevolgen van deze schorsing voor studenten te beperken, de instelling gehouden is om gedurende de schorsing de examinering en diplomering uit te besteden aan een derde partij. Ook hier vragen de leden zich af wat dit voor de student en het diploma betekent en of het niet logisch is om dit dan uit te besteden aan een bekostigde instelling. De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering aan te geven hoe vaak het is voorgekomen dat niet-bekostigde mbo-instellingen doorgaan met het afgeven van diploma's of vrijstellingen, terwijl de inspectie al heeft vastgesteld dat dit proces (ernstige) gebreken bevat en de instelling reeds een waarschuwing heeft ontvangen met een opdracht tot het herstellen van deze gebreken. De leden vragen zich tevens af wat de aard is van de gebreken en hoe studenten die schade hebben opgelopen in dit proces zijn bijgestaan.

³⁵ Voor bekostigde instelling is deze intrekkingsgrond niet nodig, aangezien het verlenen aan medewerking aan de toezichthouder kan worden afgedwongen door middel van bekostigings-sancties.

³⁶ Kamerstukken II 2021/22, 31 288, nr. 935.

Momenteel is het systeem zo ingericht dat een niet-bekostigde mbo-instelling na het ontvangen van een waarschuwing wegens onvoldoende examenkwaliteit door kan gaan met het afgeven van diploma's. De afgegeven diploma's zijn gedurende die periode ook gewoon rechtsgeldig. Dit hoeft geen probleem te zijn als de tekortkomingen niet dermate ernstig zijn dat de diplomawaarde er (meteen) onder lijdt. Het kan echter voorkomen dat de diplomawaarde wél onder de tekortkomingen lijdt. Daarom introduceert dit wetsvoorstel de mogelijkheid om het recht op het afgeven van diploma's door niet-bekostigde mbo-instellingen te schorsen.

Als de Minister deze bevoegdheid inzet, is het inderdaad zo dat de niet-bekostigde instelling waar de student is ingeschreven zelf tijdelijk niet kan diplomeren. Om studievertraging voor de studenten zoveel mogelijk te voorkomen, is die instelling gehouden om de diplomering over te dragen aan een andere instelling die het recht op examinering voor de betreffende opleiding heeft. Wel is het zo dat de instelling waaraan de diplomering wordt overgedragen, de studenten en hun examendossiers nog niet kent. Deze instelling zal dus enige tijd nodig hebben om voldoende informatie te vergaren en de diplomering feitelijk te organiseren. Dit kan eveneens enige studievertraging opleveren, maar dit nadeel weegt minder zwaar dan dat de diplomawaarde in het geding zou komen. Immers, van een diploma waar werkgevers geen vertrouwen in hebben, kan een student zijn/haar hele loopbaan last hebben.

De instelling waaraan de diplomering moet worden overgedragen, kan zowel een bekostigde instelling als een niet-bekostigde (examen)instelling zijn. Dit is al zo sinds de inwerkingtreding van artikel 7.4.4a van de Wet educatie en beroepsonderwijs in 2004. De regering vindt het niet wenselijk om dit in de toekomst te beperken tot bekostigde instellingen. Niet-bekostigde (examen)instellingen die het recht op examinering voor die opleiding hebben verkregen op grond van artikel 1.4.1 of 1.6.1 WEB, worden evenals bekostigde instellingen geacht voldoende examenkwaliteit te leveren.

De inspectie spreekt het bevoegd gezag van de niet-bekostigde mbo-instelling aan. Het is aan de mbo-instelling om de studenten bij te staan en, voor zover dat niet naar tevredenheid gebeurt, aan de studenten om de mbo-instelling hierop aan te spreken. Het is dus niet bekend hoe studenten die eventuele schade op hebben gelopen, zijn bijgestaan of naar (juridische) bijstand hebben gezocht.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer de Kamer de verkenning naar de wenselijkheid van aanvullend instrumentarium in het niet-bekostigd onderwijs in het funderend onderwijs en mbo kan verwachten.

In paragraaf 1 van deze nota is aangegeven waarom het instrumentarium ten aanzien van het niet-bekostigde funderend onderwijs in de ogen van de regering voldoende handvatten biedt om goed in te grijpen. Gelet daarop, zal in zoverre geen separate verkenning over dit onderwerp aan uw Kamer worden gestuurd. Voor niet-bekostigde instellingen in het mbo geldt dat dit wetsvoorstel reeds een aanvulling van het instrumentarium bevat. Daarnaast wordt momenteel een wetsvoorstel voorbereid waarvoor onder andere wordt verkend of het instrumentarium voor niet-bekostigde instellingen in het mbo nog meer uitbreiding behoeft. Het wetsontwerp zal waarschijnlijk rond de zomer in internetconsultatie gaan.

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat dit wetsvoorstel ook regelt dat een instelling niet meer ten onrechte de indruk kan wekken dat er sprake is van een beroepsopleiding conform de WEB of

dat een diploma, certificaat of mbo-verklaring conform de WEB wordt uitgereikt. Deze leden vragen de regering hoe op dit punt wordt gehandhaafd, aangezien studenten in zo'n geval meestal pas in een laat stadium van hun studie erachter komen dat het diploma niet rechtsgeldig is. Hoe wordt voorkomen dat studenten gebaseerd op onjuiste informatie op dit punt voor een studie kiezen, zo vragen de leden.

Op grond van het huidige artikel 11.2 WEB is het reeds verboden om onderwijs te verzorgen of examens af te nemen onder verwijzing naar de officiële benaming van een beroepsopleiding. Schending van het verbod kan worden bestraft met een strafrechtelijke geldboete. Met dit wetsvoorstel wordt genoemd verbod uitgebreid en kan de Minister een bestuurlijke boete opleggen aan een persoon of organisatie die dit verbod overtreedt. Voorafgaand aan de bestuurlijke boete kan de inspectie de betreffende persoon of organisatie aanspreken en zo nodig een herstelopdracht geven. Het blijft ook na de wetswijziging van groot belang dat studenten een signaal bij de inspectie afgeven indien zij twijfels hebben of zij een erkende beroepsopleiding volgen, de inspectie werkt hier immers vooral signaalgestuurd. Verder kunnen studenten in het openbare register checken of de persoon of organisatie het recht heeft om de opleiding te verzorgen.

4. Verhouding tot generieke instrumenten

Over de verhouding van het voorgestelde instrumentarium ten opzichte van generieke, in het Burgerlijk Wetboek geregelde instrumenten, zijn door meerdere fracties vragen gesteld. Daarnaast zijn vragen gesteld over de verhouding van het instrumentarium tot (gemeentelijke) toezichtsinstrumenten met betrekking tot het openbaar onderwijs. Op beide onderwerpen gaat de regering hierna achtereenvolgens in.

De leden van de SP-fractie vragen in welke gevallen de Minister wel kan overgaan tot het indienen van een verzoek tot ontslag van een bestuurder. De leden van de SGP-fractie vragen hoe de regering waarborgt dat in zaken van ontslag van bestuurders een bestendige, vooraf kenbare lijn bestaat, en waarom de regering niet heeft overwogen om het ontslag van bestuurders uit te sluiten bij de aanwijzingsbevoegdheid en om voor die specifieke aanwijzing de route van het kortgeding voor te schrijven. Deze leden vragen ook waarom de regering niet actiever verkend heeft of de bedoeling van het wetsvoorstel ten minste gedeeltelijk te bereiken valt door het introduceren van bepalingen inzake de openbare orde die toegespitst zijn op het onderwijs?

In de memorie van toelichting is reeds ingegaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot artikel 2:298 BW en de redenen waarom laatstgenoemde bepaling aanvulling (in de vorm van het voorgestelde instrumentarium) behoeft. In aanvulling daarop, merkt de regering het volgende op.

Het handhavingsinstrumentarium van de onderwijswetgeving heeft als doel overtredingen van de onderwijswetgeving tot een einde te brengen. Andere, generieke instrumenten kunnen weliswaar dergelijke beëindiging als neveneffect hebben, maar worden niet ingezet met het specifieke doel de naleving van de onderwijswetgeving te bevorderen. De Minister dient, vanuit zijn verantwoordelijkheid voor de naleving van de onderwijswetgeving, te beschikken over eigenstandige bevoegdheden die dat kunnen helpen bereiken.

Artikel 2:298 BW bepaalt in welke gevallen een verzoek kan worden gedaan aan een bestuurder van een stichting (maar niet een vereniging) te ontslaan. Dit is mogelijk indien de bestuurder zijn taak verwaarloost,

wegens andere gewichtige redenen, of wegens ingrijpende wijziging van omstandigheden op grond waarvan het voortduren van zijn bestuurderschap in redelijkheid niet kan worden geduld. In de memorie van toelichting bij de meest recente wijziging van artikel 2:298 BW is opgemerkt dat «de voorgestelde regeling van artikel 2:298 BW een basisregeling is die zal gelden voor alle stichtingen. In sectorspecifieke wetgeving kan deze basisregeling zo nodig worden aangevuld.»³⁷ De wetgever heeft een dergelijke aanvulling eerder nodig geacht – vandaar de invoering van de aanwijzingsbevoegdheid. Bij die aanvulling wordt nu aangesloten door de gronden voor een aanwijzing verder uit te breiden. Daarmee wordt specifiek in de sectorwetgeving neergelegd onder welke omstandigheden een aanwijzing kan worden gegeven, terwijl het generieke instrument van artikel 2:298 BW een algemenere grondslag kent. Indien beide grondslagen voor toepassing in aanmerking komen, zal in beginsel van de specifieke grondslag gebruik worden gemaakt.

De regering ziet vooralsnog geen aanleiding om aansluiting te zoeken bij artikel 2:298 BW door de bevoegdheid om een aanwijzing tot ontslag van een bestuurders af te schaffen. De aanwijzing is, ook wanneer die het ontslag van een bestuurder voorschrijft, immers bedoeld om de naleving van de wettelijke deugdelijkheidseisen te verzekeren. Het gaat dus om een handhavingsbevoegdheid, die als doel heeft tot herstel van de rechtmatige situatie te komen. Toezicht en handhaving zijn taken die primair bij de uitvoerende macht (en dus niet bij de civiele rechter) thuishoren, zoals ook het geval is in andere delen van het bestuursrecht. Uiteraard is er wel gelegenheid om tegen een aanwijzingsbesluit bezwaar en beroep in te stellen bij de bestuursrechter. Er is dus wel rechterlijke controle mogelijk, zij het niet vooraf. Om bovenstaande redenen is ook niet aangesloten bij de bepalingen omtrent openbare orde, zoals die zijn neergelegd in het Burgerlijk Wetboek.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de regering het niet als een taak of bevoegdheid van de overheid ziet om bestuurders te benoemen of ontslaan. Deze bevoegdheid blijft bij het orgaan dat daarvoor in de statuten van de rechtspersoon of krachtens de wet is aangewezen. De Minister kan via de weg van een aanwijzingsmaatregel dan ook niet een bestuurder of interne toezichthouder schorsen of ontslaan. Tegelijk lezen de voornoemde leden dat de Minister wel in geval van wanbeheer een aanwijzing kan geven om één of meer bestuurders of toezichthouders te vervangen. Deze leden vragen of de regering kan uitleggen hoe deze twee uitspraken samengaan. De leden van de SP-fractie vragen of het niet gerechtvaardigd zou zijn om in extreem ernstige gevallen de Minister de bevoegdheid te geven om zelf een verzoek tot ontslag in te dienen bij de rechtbank, zeker wanneer de rechtspersoon niet meewerkt bij een aanwijzing tot ontslag. Daarnaast vragen zij waarom bij niet-naleving van een spoedaanwijzing wordt gekozen voor de oplegging van een bekostigingssanctie, en niet voor een directe schorsing door de Minister, mede gezien de gevolgen die een bekostigingssanctie voor leerlingen en studenten heeft.

De Minister kan een aanwijzing geven tot het ontslag van een bestuurder, maar hij kan niet zelfstandig een bestuurder ontslaan. Hetzelfde geldt voor een spoedaanwijzing tot schorsing van een bestuurder. De aanstelling en het ontslag van bestuurders zijn immers, op grond van het rechtspersonenrecht, bevoegdheden van (een orgaan van) de rechtspersoon die het betreft. Als een aanwijzing niet wordt opgevolgd, volgen er bekostigings-sancties. In de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen is bepaald dat een dergelijke sanctie kan bestaan uit een

³⁷ Kamerstukken II 2015/16, 34 491, nr. 3, p. 35.

volledige inhouding van de bekostiging. Naar het oordeel van de regering is daarmee voldoende verzekerd dat een aanwijzing wordt opgevolgd en is het dus niet nodig om een bevoegdheid in het leven te roepen om via de rechter naleving van de aanwijzing af te dwingen, zoals de leden van de SP-fractie suggereren. Bij de oplegging van een bekostigingssanctie zal het belang van leerlingen en studenten moeten worden meegewogen. In dit verband wijst de regering er nog op dat het zeker niet in het belang van leerlingen en studenten is om onderwijs te blijven genieten op een disfunctionerende school of instelling. De facto wordt met de mogelijkheid van de oplegging van een forse bekostigingssanctie bewerkstelligd dat de Minister – in de sporadische gevallen van wanbeheer – ervoor zorgt dat een bestuurder wordt ontslagen of geschorst. Formeel-juridisch blijft dit een bevoegdheid van (een orgaan van) de rechtspersoon.

Overigens heeft de Staat de mogelijkheid, indien sprake is van een stichting, om de rechter te verzoeken een bestuurder te ontslaan. Dit kan gebeuren door een beroep te doen op BW 2:298, onder andere indien gewichtige redenen zich voordoen.

5. Verhouding tot hoger recht

De leden van de CDA-fractie vragen de regering ook te reflecteren op de verhouding tussen artikel 23 en de vrijheid van richting en inrichting voor bijzonder onderwijs versus het onderhavige wetsvoorstel en daarbij ook te reflecteren op de kritiek op dit punt zoals geuit door de Raad van State en de sectororganisaties. De leden van de SGP-fractie verzochten de regering te reflecteren op het wetsvoorstel in het licht van de Grondwet. Het lid van de BBB-fractie wees op het advies van de Raad van State, voor zover daarin werd gesteld dat het wetsvoorstel risico's op te vergaande inperking van de autonomie van scholen tot gevolg zou hebben.

Uit artikel 23 van de Grondwet volgt dat het geven van onderwijs vrij is, maar dat de onderwijswetgever daaraan beperkingen mag stellen, mits die noodzakelijk zijn. Dit noodzakelijkheidsvereiste houdt in dat de te stellen beperkingen evenredig dienen te zijn, en niet verder mogen gaan dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken (subsidiariteit).

De Afdeling, en ook de sectororganisaties, hebben kort gezegd aangegeven vraagtekens te hebben bij het belang van het voorgestelde nieuwe instrumentarium, omdat de onderbouwing van de nut en noodzaak onvoldoende zou zijn, terwijl er wel vergaande bevoegdheden worden geïntroduceerd.

Beide stellingnames dienen te worden weersproken. In de ogen van de regering zijn deze nut en noodzaak er wel degelijk. Zie daarover paragraaf 2. Er is een groot belang om bij overtredingen met grote risico's voor de veiligheid van leerlingen of de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en bij langdurige of ernstige overtredingen ten aanzien van de kwaliteitszorg in te kunnen grijpen door middel van een aanwijzing, of – in spoedeisende gevallen – met een spoedaanwijzing met een voorlopig karakter. Tegelijkertijd is het zo dat het nieuwe instrumentarium weliswaar vergaande bevoegdheden bevat, maar dat niet vaak voor toepassing in aanmerking zal komen. Er gelden immers, zoals de regering meermaals heeft aangegeven, aanzienlijke drempels voor de inzet van het instrumentarium. Deze inkadering maakt dat de in het belang van leerlingen en studenten noodzakelijke inperking van de vrijheid van onderwijs zo beperkt mogelijk blijft. De regering is derhalve van oordeel dat de voorgestelde beperking van de vrijheid van onderwijs gerechtvaardigd is en dus past binnen de kaders van artikel 23 van de Grondwet.

De leden van de fractie van D66 wezen erop dat de Afdeling advisering van de Raad van State van mening was dat het legaliteitsbeginsel niet voldoende terugkomt in de wettekst met betrekking tot de aanwijzing. Zij vragen of de regering kan toelichten waarom zij geen aanleiding ziet de tekst van de wet op dit punt aan te passen.

De Afdeling adviseerde om in de tekst van de bepaling omtrent de aanwijzingsbevoegdheid expliciet vast te leggen dat deze bevoegdheid alleen kan worden gebruikt als vast staat dat een deugdelijkheidseis is overtreden. Naar het oordeel van de regering is dit echter niet nodig. Dat er sprake moet zijn van een overtreding van een deugdelijkheidseis, voordat een aanwijzing kan worden gegeven, is namelijk reeds meermaals in de wetsgeschiedenis, en ook in de rechtspraak, bevestigd.³⁸

De PvdA-fractie vraagt waarom de regering met de verbreding van zijn instrumentarium door middel van een spoedaanwijzing kiest voor een mogelijkheid om in te grijpen die veel verder gaat dan de onschuldpresumptie die geldt binnen het strafrecht.

De onschuldpresumptie geldt voor strafsancties, bijvoorbeeld bestuurlijke boetes. De spoedaanwijzing is geen strafsanctie. Dientengevolge is het toegelaten om een lagere bewijsmaatstaf te hanteren. Opgemerkt zij nog dat een spoedaanwijzing alleen kan worden opgelegd als er, naast een redelijk vermoeden van wanbeheer, ook een overtreding is geconstateerd. Voor het aantonen van een overtreding geldt de reguliere bewijsmaatstaf.

De leden van de SGP-fractie vragen of de richting die de regering voorstaat in feite betekent dat bekostigingssancties enkel nog mogelijk en wenselijk zijn bij punten van ondergeschikt belang en dat we steeds meer in een systeem van aanwijzingen komen te leven.

Het reguliere instrumentarium, waarin bekostigingssancties toch al niet vaak worden opgelegd omdat herstelopdrachten meestal volstaan, blijft de norm. Aanwijzingen zijn de uitzondering, zo volgt ook uit de voorwaarden die verbonden zijn aan de toepassing daarvan.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering nu denkt over de conclusies van de commissie-Dijsselbloem met betrekking tot het «wat» en het «hoe». Wijst de regering de grenzen die deze parlementaire onderzoekscommissie trok, af?

De regering wijst deze grenzen niet af. Het bevoegd gezag gaat in beginsel over het «hoe». De bevoegdheid om een (spoed)aanwijzing te geven, en daarmee dus de mogelijkheid om wel een verplichting ten aanzien van het «hoe» in het leven te roepen, zal alleen worden toegepast in uitzonderlijke situaties, waarin er sprake is van zeer ernstige problematiek (wanbeheer of het redelijk vermoeden daarvan) die niet op een andere manier kunnen worden opgelost. De bevoegdheden zijn dan ook aan strikte voorwaarden gebonden.

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt of de regering de mening deelt dat de uitspraken van de Minister geen vertrouwen geven in het objectief behandelen van scholen. Zij wees er daarbij op dat de Minister het goedkeurt dat gereformeerde scholen ouders mogen vragen een verklaring te tekenen die een homoseksuele levensstijl afkeurt, omdat in de optiek van de Minister twee grondbeginselen, namelijk artikel 1 en artikel 23 van de Grondwet, botsen.

³⁸ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

Deze mening van het lid van de fractie van BIJ1 deelt de regering niet. Geen enkele school in Nederland mag leerlingen veroordelen of afwijzen op basis van hun seksuele identiteit. Ook mag een school genderdiversiteit en homoseksualiteit niet afwijzen. Niet in een identiteitsverklaring, niet in hun toelatingsbeleid en niet in hun schoolcultuur.³⁹ Daarbij zij opgemerkt dat het objectief behandelen van scholen mede is gewaarborgd doordat het toezicht van de inspectie onafhankelijk is.

6. Caribisch Nederland

De leden van de VVD-fractie vragen naar de reden waarom de beëindigingsbevoegdheid niet is neergelegd in de BES-wetgeving, en waarom deze bevoegdheid niet alsnog wordt geregeld in het wetsvoorstel.

Voor Caribisch Nederland geldt dat in principe dezelfde wetgeving geldt als in Europees Nederland, maar indien nodig met maatwerk. Dit is een voorbeeld van maatwerk. De reden dat er niet was gekozen voor beëindiging als mogelijke sanctie, en dit ook niet wordt geïntroduceerd door middel van onderhavig wetsvoorstel, is het gegeven dat door de inzet van deze sanctie er een reële mogelijkheid zou ontstaan dat er een deel van het funderend onderwijs op de eilanden verdwijnt. Ieder eiland heeft slechts één vo school met een aantal mbo opleidingen en ook voor het primair onderwijs geldt dat niet ieder eiland meer dan één po school heeft. Het inzetten van deze sanctie zou kunnen betekenen dat leerlingen een deel van het onderwijs, po of vo, niet zouden kunnen ontvangen op het eigen eiland, aangezien er geen alternatief is. Daarnaast geldt voor het primair onderwijs dat voor beëindiging als sanctie de resultaten op de eindtoets onvoldoende bevonden moeten worden door de inspectie. Op dit moment is er nog geen toets beschikbaar die de inspectie betrouwbaar inzicht kan geven in de onderwijskwaliteit van een school. Met de wet doorstroomtoetsen po zal wel in de ontwikkeling van een doorstroomtoets voor Bonaire worden voorzien.⁴⁰

7. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

8. Uitvoering

Over de beoordeling van de inspectie, meer in het bijzonder over de beoordeling van de naleving van de burgerschapsopdracht, hebben verscheidene fracties vragen gesteld. Deze worden in deze paragraaf behandeld.

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt of de regering de mening deelt dat wanbeheer, veiligheid en de vraag of burgerschapsonderwijs bijdraagt aan de samenleving soms subjectief zijn en met tussenkomst van een rechter moeten worden beslist, en dat deze vragen niet kunnen worden beantwoord door de Minister meer mogelijkheden tot sanctioneren te geven. De leden van de SP-fractie vragen waar volgens de regering de grens van de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van meningsuiting binnen het onderwijs ligt en of de regering de mening deelt dat er een grijs gebied bestaat over wat wel en niet acceptabel is en daarmee ook over het wel of niet inzetten van een aanwijzing door de Minister. De leden van de fractie van de ChristenUnie wijzen op de complexiteit van het burgerschapsbegrip, de vrijheid van onderwijs en de spanning tussen

³⁹ *Aanhangsel Handelingen II* 2020/21, nr. 2816.

⁴⁰ Het betreft de wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met aanpassingen op het gebied van de doorstroom van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs en wijziging van de stelselinrichting van doorstroomtoetsen en toetsen verbonden aan leerling- en onderwijsvolgsystemen in het basisonderwijs. Kamerstukken I 2021/22, 35 671, nr. A.

mogelijk conflicterende grondrechten, en vragen aandacht voor het door de regering en Tweede Kamer aanvaarde uitgangspunt van terughoudend toezicht op de burgerschapsopdracht. Meer in het bijzonder vragen zij de regering nader toe te lichten hoe onderhavig wetsvoorstel zich verhoudt tot dat uitgangspunt. Ook het lid van de BBB-fractie maakte een opmerking over de noodzaak van dit terughoudend toezicht in het licht van de vrijheid van onderwijs.

De inspectie beoordeelt of in een concreet geval van wanbeheer, van een overtreding van de burgerschapsopdracht dan wel van de zorgplicht voor de veiligheid sprake is. De inspectie is bij uitstek geëquipeerd om dergelijke oordelen te vellen, gelet op haar deskundigheid en onafhankelijkheid. Toetsing door de rechter vooraf acht de regering daarom niet nodig. Dergelijke toetsing zou ook de effectiviteit van de instrumenten aantasten, en is om die reden ook niet wenselijk. Oordelen van de inspectie kunnen wel, nadat ze gevelde zijn en aan een sanctie ten grondslag zijn gelegd, ter toetsing aan de bestuursrechter worden voorgelegd. Ook gedurende het inspectieonderzoek en in het kader van de vaststelling van het inspectierapport, kunnen scholen hun visie en/of bezwaren inbrengen.

Ten aanzien van (het toezicht op en de betekenis van) de burgerschapsopdracht merkt de regering het volgende op. In de wettelijk vastgelegde burgerschapsopdracht en de bijbehorende parlementaire stukken is vastgelegd wat bevordering van basiswaarden en strijdigheid met basiswaarden betekent. Hoewel de beoordeling in de praktijk soms nauwgezette weging van de situatie vraagt, is de norm duidelijk. In de beoordeling moet de inspectie de context en specifieke omstandigheden meewegen om tot een oordeel te komen of de burgerschapsopdracht geschonden is. Het gaat daarbij niet om het doen van uitspraken over de eventuele rangorde tussen in de Grondwet opgenomen waarden, maar om beoordeling van de vraag of het onderwijs zoals de school dat geeft met een of meer van de basiswaarden in strijd is. Waar dat het geval is, overtreedt een school de wet.

De regering bevestigt 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. Dit wetsvoorstel tornt niet aan dit uitgangspunt, aangezien het de inhoud van de burgerschapsopdracht niet wijzigt, noch de wijze waarop de inspectie toezicht houdt op de naleving ervan. De regering wenst nog te benadrukken dat een (spoed)aanwijzing nooit aan de orde kan zijn als geen sprake is van een overtreding.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering of dit wetsvoorstel ook de mogelijkheid introduceert en/of aanscherpt om de inspectie handhavend te laten optreden bij antidemocratische uitingen. Zij vragen in hoeverre de inspectie in het funderend onderwijs de aangewezen instantie hiervoor is, en in hoeverre zij voldoende toegerust is om hier oordelen over te kunnen geven. De leden van de D66-fractie constateren dat de voorgestelde wet afwijkt van de bestaande regeling in het hoger onderwijs rondom maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. Bij deze regeling beoordeelt een onafhankelijke commissie van wijzen of de Minister al dan niet moet ingrijpen. Deze leden vragen de regering waarom in deze voorgestelde wetgeving voor een andere vorm is gekozen dan de staande praktijk in het hoger onderwijs. Zij vragen in dit verband ook op welke wijze deze wet mogelijkheden biedt om in te grijpen bij individuele gedragingen van onderwijsbestuurders?

De Minister krijgt meer bevoegdheden om handhavend op te treden bij excessieve overtredingen van de burgerschapsopdracht. De reikwijdte van de burgerschapsopdracht wordt niet gewijzigd. Voor zover de burgerschapsopdracht normen bevat over antidemocratische uitingen, blijven die dus ongewijzigd. Meer concreet betreft dit de eis dat het onderwijs en de schoolcultuur niet in strijd mogen zijn met basiswaarden, en dat scholen optreden als daarvan sprake is en reageren op mogelijke risico's.

Om de naleving van de burgerschapsopdracht te kunnen beoordelen is een integrale beoordeling van de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs of van de schoolcultuur noodzakelijk. In die integrale beoordeling worden ook uitingen of gedragingen (ook van bestuurders) die in de school worden gedaan betrokken. Deze beoordeling is contextafhankelijk. Hiervoor is onderwijskundige en pedagogische kennis vereist, moeten wettelijke eisen (rond burgerschap en in samenhang met andere wettelijke eisen die aan de kwaliteit van het onderwijs worden gesteld) worden toegepast en is het van belang niet alleen de formele («papieren») visie en uitwerking te beoordelen, maar vooral de wijze waarop dit in de (brede) schoolpraktijk vorm krijgt.

Van belang is hierbij om te benadrukken dat de commissie, zoals die in het hoger onderwijs functioneert, geen toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs. De commissie heeft daarmee een andere functie en expertise dan de inspectie in het funderend onderwijs en is derhalve niet geschikt om deze toezichtsfunctie uit te oefenen. Gelet op haar deskundigheid en onafhankelijkheid is de inspectie, zoals hierboven aangegeven, bij uitstek geëquipeerd om dit toezicht te houden.⁴¹

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of aan alle genoemde voorwaarden moet worden voldaan bij een (spoed)aanwijzing of dat het voldoende is als aan de meeste voorwaarden is voldaan. Zij vragen hoe wordt beoordeeld of aan de voorwaarden is voldaan en welke controle door de Minister wordt uitgevoerd over de bevindingen van de inspectie. Daarnaast vragen zij of er ook een rechterlijke toetsing vooraf of achteraf op de interventiemogelijkheden is, en welke waarborgen er zijn om (onbedoelde) willekeur te voorkomen en ervoor te zorgen dat scholen in gelijke casussen gelijk worden behandeld.

De voorwaarden voor het opleggen van een (spoed)aanwijzing zijn cumulatief. Dat betekent dat pas als aan alle voorwaarden is voldaan, een (spoed)aanwijzing kan worden opgelegd. Het toezicht op het onderwijs is bij wet opgedragen aan de inspectie, die, gelet op zijn professionaliteit en onafhankelijkheid, goed in staat moet worden geacht te beoordelen of de voorwaarden voor het geven van een (spoed)aanwijzing zijn vervuld.

De inspectie beoordeelt aan de hand van haar onderzoek of aan alle voorwaarden tot het opleggen van een (spoed)aanwijzing is voldaan. Deze bevindingen en oordelen worden vastgelegd in een rapport. Het concept daarvan legt de inspectie voor hoor- en wederhoor aan het bestuur voor. Het bestuur kan hier een reactie op geven. Vervolgens stelt de inspectie het rapport vast. Het bestuur kan daar eventueel nog een zienswijze bij laten voegen. De inspectie gaat over tot publicatie van het rapport, met inachtneming van de daarvoor geldende termijn (publicatie vindt plaats in de vijfde week na vaststelling).

De Minister heeft geen controlerende rol ten aanzien van de inhoud van het rapport. Wel rust op hem de verantwoordelijkheid om op basis van het rapport een eigen afweging te maken over de vraag of hij van zijn

⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 352, nr. 34, p. 61, Kamerstukken II 2018/19, 29 614, nr. 118 en 121.

(spoed)aanwijzingsbevoegdheid gebruik dient te maken. Tegen de inhoud van het rapport staat een civiele rechtsgang open.⁴² Het is daarnaast mogelijk een voorlopige voorziening te vragen voor het schorsen van de publicatie van het rapport. Verder is het mogelijk om in een bestuursrechtelijke procedure tegen het (spoed)aanwijzingsbesluit op te komen en daarin de inhoud van het rapport te bestrijden. Op de rechtsbeschermingsmogelijkheden wordt verderop in deze nota nader ingegaan.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar waarborgen om willekeur te voorkomen. In de praktijk is elke casus weer anders. Waarborgen om willekeur te voorkomen zijn gelegen in de wettelijke voorwaarden voor de inzet van de instrumenten, de professionaliteit en onpartijdigheid van de inspectie, alsmede de procedurele waarborgen zoals hoor en wederhoor, de openbaarheid van de rapporten en de mogelijkheden die er zijn om tegen een (spoed)aanwijzing in het geweer te komen door gebruikmaking van de (bestuursrechtelijke) rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Volgens het lid van de BBB-fractie leiden slecht gespecificeerde wetten tot willekeur in de uitvoering en handhaving. Dit moet te allen tijde voorkomen worden. Het lid van de BBB-fractie gaf aan dan ook te willen dat de regering de dringende aanbevelingen van de Afdeling advisering van de Raad van State onverkort overneemt of deze wetswijziging niet indient.

De regering acht het van groot belang om willekeur in de uitvoering van wetten tegen te gaan. Om die reden bevat het voorgestelde instrumentarium voldoende waarborgen, ook rekening houdend met de Algemene wet bestuursrecht. Op die waarborgen is hierboven reeds ingegaan.

De leden van de SP-fractie vragen wanneer de inspectie onderzoek mag verrichten zonder dat het vier weken van tevoren wordt aangekondigd. Zij wilden weten of het onderzoek in deze situatie überhaupt niet aangekondigd hoeft te worden. Daarnaast vragen zij of het wetsvoorstel tot gevolg heeft dat, als de inspectie de toegang wordt geweigerd, er meteen wordt ingegrepen op de betreffende school en/of bij het betreffende schoolbestuur. De leden van de CDA-fractie vragen de regering op welke wijze het in dit soort gevallen nodig en noodzakelijk is voor het opstellen van een inspectierapport dat de inspectie daadwerkelijk toegang tot de school wordt verleend. Tevens vragen deze leden in hoeverre fysieke toegang tot de school afgedwongen kan worden indien dat nodig en noodzakelijk is voor het inspectieonderzoek. Indien dit kan worden afgedwongen, kan dat dan al op basis van de huidige wet- en regelgeving, of zit dit in het onderhavige wetsvoorstel? Indien dit (nog) niet kan worden afgedwongen, vragen deze leden of de regering dan van mening is dat dit nog moet worden toegevoegd aan het bestaande handavingsinstrumentarium.

Hoofdreel is dat een bezoek door de inspectie wordt aangekondigd.⁴³ Indien de inspectie dat nodig oordeelt, kan daarvan worden afgeweken.

De inspectie heeft, ook bij onaangekondigde bezoeken, de bevoegdheid om scholen te betreden. Het is aan de inspectie om te bepalen of het nodig is om in het kader van haar toezicht toegang tot een school te krijgen. Bij een regulier onderzoek is het meestal zo dat het aankondigen van een onderzoek meerwaarde heeft. Een bevoegd gezag kan er dan immers voor zorgen dat de informatie die de inspectie nodig heeft,

⁴² Tenzij daarin het oordeel «zeer zwak» is opgenomen; dan geldt dat er bezwaar en beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld.

⁴³ Zie artikel 11, vijfde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.

gereedligt en toegankelijk is. Bij andere typen onderzoeken kan het niet aankondigen van een onderzoek juist beter zijn. Bijvoorbeeld wanneer er al een herstelopdracht is gegeven.

Fysieke toegang tot de school kan worden afgedwongen. Artikel 5:15, eerste lid, van de Awb bepaalt dat toezichthouders bevoegd zijn iedere plaats te betreden, met uitzondering van woningen. Artikel 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt dat een ieder verplicht is medewerking te verlenen aan de redelijke uitoefening van bevoegdheden van de toezichthouder, dus ook die met betrekking tot het betreden van elke plaats. Indien die medewerking niet wordt verleend, kan die worden afgedwongen door middel van de oplegging van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom (artikel 5:20, derde lid, jo. artikel 5:32 van de Awb). Het niet verlenen van medewerking aan bevelen van een toezichthouder is daarnaast een strafbaar feit, op grond van artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in veel gevallen van wanbeheer de inspectie, als onderdeel van het reguliere toezichtproces, in een gesprek met het bestuur de noodzaak tot handelen of nalaten benadrukt. Hoeveel tijd krijgt een bestuur na een dergelijk gesprek met de inspectie om daadwerkelijk tot actie over te gaan?

Er zijn geen wettelijke termijnen waarbinnen het bevoegd gezag een gebrek in de naleving van wetgeving moet herstellen. Op basis van de aard van het te herstellen gebrek, zoals geformuleerd in een inspectierapport en in een herstelopdracht, stelt de inspectie het bevoegd gezag een redelijke termijn voor herstel. Zo'n redelijke termijn is maximaal een jaar maar kan in bepaalde situaties gelet op de aard van het gebrek ook (aanzienlijk) korter zijn. Het gaat om een termijn waarbinnen het voor het bestuur redelijkerwijs mogelijk is om het gebrek te herstellen. De inspectie werkt momenteel aan het binnen de wettelijke kaders aanscherpen van het proces van herstelopdrachten en -onderzoeken, waardoor de termijnen waar mogelijk zullen worden ingekort.

De leden van de CDA en SP-fractie merken op dat in een spoedeisende situatie middels dit wetsvoorstel de duur van het proces van onderzoek, rapport, zienswijze en spoedaanwijzing in niet meer dan twee dagen worden afgerond. In hoeverre is er sprake van een zorgvuldige procedure als dit proces zo snel kan worden doorlopen? Hoe wordt gewaarborgd dat de ingekorte termijn van hoor en wederhoor bij de spoedaanwijzing alleen wordt ingezet indien het noodzakelijk is voor effectief handelen van de inspectie en de zwaarwegende belangen van ouders, leerlingen, et cetera? Hoe wordt (schijn van) willekeur voorkomen en geborgd dat scholen in gelijke casussen gelijk worden behandeld? Hoe zit dit in gevallen van grote urgentie waarbij openbaarmaking van het rapport op veel kortere termijn plaatsvindt als de periode van hoor en wederhoor wordt ingekort naar 1 à 2 uur, zoals in de memorie van toelichting wordt aangegeven? De leden van de SGP-fractie begrijpen dat het in spoedgevallen lastig is om een gefixeerde wettelijke termijn op te nemen voor het indienen van zienswijzen. Dat is in mindere mate het geval bij de gewone aanwijzing. Deze leden vragen waarom voor die situatie niet ten minste een minimumtermijn wordt opgenomen.

Zowel de inspectie als de Minister zijn gebonden aan de geschreven en ongeschreven regels van het publiekrecht, waaronder de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Deze waarborgen gelden onverkort bij een kortlopend proces zoals het voorbereiden en geven van een spoedaanwijzing. Zo worden bijvoorbeeld beginselen als hoor- en wederhoor ook hier toegepast, zij het met kortere termijnen voor het geven van een

reactie/zienswijze. De Awb staat dergelijke korte termijnen toe, indien dat geboden is in verband met de vereiste spoed. In artikel 4:11 van de Awb wordt zelfs de mogelijkheid geboden om in het geheel af te zien van hoor- en wederhoor in urgente situaties. Het ligt evenwel niet voor de hand dat dit gebeurt in het kader van een voorgenomen spoedaanwijzing. Net zoals bij andere sanctiebesluiten is het niet nodig om minimumtermijnen met betrekking tot het indienen van zienswijzen in de wet op te nemen. De Awb biedt in dit verband voldoende garanties. Zie artikel 4:7 e.v. van de Awb.

De waarborg dat de ingekorte termijn voor hoor en wederhoor bij een spoedaanwijzing alleen wordt ingezet indien dit noodzakelijk is, ligt begrepen in de belangenafweging die in het besluit, dat aan de spoedaanwijzing ten grondslag ligt, is opgenomen. Daarin zal enerzijds worden getoetst of aan alle voorwaarden voor het opleggen van de spoedaanwijzing is voldaan, anderzijds zal ook worden beargumenteerd welke korte termijn in dit geval redelijk en billijk is. Er zal altijd een belangenafweging plaatsvinden. Tussen enerzijds de ernst van de situatie die noopt tot zeer spoedig ingrijpen en anderzijds het belang van met name het bestuur om voldoende tijd te hebben om te reageren op het besluit tot het opleggen van een spoedaanwijzing. Juist door de afweging in het besluit dat aan de spoedaanwijzing ten grondslag ligt, moet de (schijn van) willekeur worden voorkomen en worden geborgd dat scholen in gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

De leden van de VVD- en SP-fractie stellen allebei vragen bij de opmerking van de inspectie dat de voorgestelde termijn van zes maanden voor een spoedaanwijzing kort is, in het licht van andere verplichte termijnen. Om welke andere verplichte termijnen gaat dit? Wat zou volgens de inspectie wel een goede termijn zijn voor het laten duren van de spoedaanwijzing? Waarom kiest de regering er niet voor om de termijn te verlengen tot de periode die volgens de inspectie nodig is?

De andere verplichte termijnen waaraan de inspectie refereert zijn de verplichte termijnen voor hoor- en wederhoor en de publicatie van inspectierapporten. De inspectie heeft geen andere termijn genoemd voor de duur van de spoedaanwijzing. De opmerking van de inspectie heeft er mede toe geleid dat het wetsvoorstel is aangepast, door mogelijk te maken dat de publicatie van het inspectierapport kort na de vaststelling van het rapport kan plaatsvinden. Daarmee is aan de opmerking van de inspectie tegemoetgekomen. De regering heeft er niet voor gekozen een spoedaanwijzing een langere looptijd dan zes maanden te geven, in verband met de proportionaliteit en rechtszekerheid. Wel kan de spoedaanwijzing eenmaal verlengd worden met zes maanden (zie daartoe de nota van wijziging). Op een beslissing daartoe zijn dezelfde normcondities van toepassing als op de spoedaanwijzing zelf (dus: overtreding, redelijk vermoeden van wanbeheer, onverwijlde spoed) Zie hieromtrent nader het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie hierover, in paragraaf 3.2.3.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie de regering of de capaciteit van de inspectie wel voldoende op orde is om met spoed onderzoek te doen en een rapport op te stellen. Zo nee, hoe wil de regering dit dan oplossen?

Dit behoort ook nu al tot de reguliere werkzaamheden van de inspectie. Mocht op enig moment blijken dat er behoefte is aan extra capaciteit, dan zal daarover overleg plaatsvinden.

De leden van de VVD en CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat DUO aangeeft dat het wetsvoorstel uitvoerbaar is voor DUO, maar dat er wel kanttekeningen worden geplaatst bij de sanctietrajecten omdat deze arbeidsintensief zijn en de sanctiemaatregelen handmatig moeten worden verwerkt. Deze leden vragen de regering of dit ook vertragend kan werken op het tijdstip waarop de bekostiging (deels) moet worden ingehouden, waardoor een school dan nog steeds bekostiging ontvangt, terwijl daar op basis van de opgelegde sanctiemaatregelen geen recht meer op is? Tevens stelt DUO dat de maatregelen die uit de (spoed)aanwijzing en het niet opvolgen van de (spoed)aanwijzing volgen «ingrijpend» kunnen zijn. Dit is toch precies het doel van deze wet, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

DUO heeft te maken met maandelijks wettelijke betaaldaten. DUO heeft ten minste 2,5 week voorafgaand aan deze betaaldaten nodig om een opschorting en/of inhouding voor te bereiden en in te regelen. Dit heeft te maken met de berekening van het bedrag dat wordt opgeschort/ingehouden, het schrijven van een correctiebesluit en het aanpassen in de systemen. Om te voorkomen dat door deze doorlooptijd een bekostigings-sanctie pas later kan ingaan, zal tijdig contact met DUO worden opgenomen indien een bekostigingssanctie dreigt, zodat DUO hier rekening mee kan houden en de bekostigingssanctie tijdig kan ingaan. Indien een bekostigingssanctie echt pas op het laatste moment duidelijk wordt en er minder dan 2,5 week voor de eerstvolgende betaaldatum resteert, dan kan het in een uitzonderlijk geval voorkomen dat een school nog wel bekostiging ontvangt, terwijl daar op basis van de opgelegde sanctiemaatregelen geen recht meer op zou bestaan. Dit wordt dan in de volgende maand gecorrigeerd. Alle inspanningen zullen er op gericht zijn om een dergelijke situatie te voorkomen.

Het doel van deze wet is dat, indien er sprake is van (een redelijk vermoeden van) wanbeheer, en de andere, reeds gepleegde interventies geen effect hebben, de Minister in uitzonderlijke gevallen gericht kan ingrijpen door het opleggen van een (spoed)aanwijzing. Indien een bestuur weigert om hieraan mee te werken zal dit grote gevolgen (kunnen) hebben voor leerlingen/studenten en/of het personeel. De mogelijk ingrijpende gevolgen van dit instrument zijn geen doel van de aanwijzing, maar helaas, door de ontstane situatie op de school, in sommige gevallen onontkoombaar.

Over de rechtsbeschermingsmogelijkheden van bevoegde gezagen is een aantal vragen gesteld.

De leden van de VVD-fractie vragen of rechterlijke toetsing van een spoedaanwijzing vooraf of achteraf gebeurt. Zij vragen, indien dat vooraf zou gebeuren, hoe zich dat zou verhouden tot het spoedeisende karakter van het instrument. De leden van de CDA-fractie vragen wat de mogelijkheden zijn van een niet-bekostigde instelling om zich te verweren tegen de uitoefening van de bevoegdheid tot schorsing van het recht diploma's uit te reiken of examens in het mbo. Zij vragen ook welke mogelijkheden een onderwijsinstelling heeft om zich te verzetten tegen een spoedaanwijzing. De leden van de SGP-fractie vragen of de regering wil overwegen om inspectierapporten waarin de inspectie constateert dat sprake is van tekortkomingen aan te merken als een besluit, teneinde daartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open te stellen. Het lid van de BLJ1-fractie vraagt of het ook mogelijk is dat er tussen de Minister en het bevoegd gezag meningsverschil bestaat over de aard van de overtreding.

Het huidige systeem van rechtsbescherming van onderwijsrechtelijke sancties sluit aan bij de uitgangspunten van de Awb. Alleen tegen besluiten in de zin van de Awb staat bestuursrechtelijke rechtsbescherming open. Van een besluit is alleen sprake indien een beslissing publiekrechtelijke rechtsgevolgen heeft. Een rapport van de inspectie roept geen rechtsgevolgen in het leven en kan daarom niet bij de bestuursrechter worden bestreden. Dat is alleen anders voor zover een rapport het oordeel «zeer zwak» bevat, omdat de wetgever deze rapporten – in afwijking van de Awb – heeft aangemerkt als besluit (artikel 20, zesde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht). Bestuursrechtelijke rechtsbescherming staat in de regel dus eerst open indien op basis van een rapport een sanctie wordt opgelegd. De oplegging van die sanctie is immers wel een besluit. Tegen een aanwijzing, spoedaanwijzing of schorsing van het recht van diplomering of om examens af te nemen, kan dus bezwaar en beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Gelijktijdig met het bezwaar en beroep kan de bestuursrechter worden verzocht het sanctiebesluit te schorsen, door middel van een voorlopige voorziening. Al deze rechtsbeschermingsmogelijkheden staan eerst open ná oplegging van de betreffende sanctie. Dat betekent dat rechterlijke toetsing in beginsel achteraf plaatsvindt. Het is mogelijk dat in een dergelijke procedure een meningsverschil over de aard van de overtreding aan de orde wordt gesteld.

Met het wetsvoorstel sluit de regering aan bij het hierboven geschetste, uit de Awb voortvloeiende stelsel van rechtsbescherming. Het aanmerken van inspectierapporten als besluit in de zin van de Awb, zou een ingrijpende afwijking zijn van dat stelsel. De regering acht het niet opportuun om de in dat verband noodzakelijke afweging in het kader van dit wetsvoorstel (dat alleen van toepassing is op uitzonderlijke situaties) te verrichten.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar de situatie waarin, na de oplegging van een spoedaanwijzing, blijkt dat er geen sprake is van wanbeheer. Zij vragen of de school dan ook geholpen wordt om duidelijk naar de leerlingen, de ouders en de buitenwereld te communiceren dat ondanks het ingrijpen met spoed er geen sprake was van wanbeheer. Mocht het vermoeden van wanbeheer niet kloppen en het ingrijpen toch onjuist zijn gebleken, op welke manier wordt een school dan geholpen of gecompenseerd, zo wilden zij weten.

Het spreekt voor zich dat, indien blijkt dat er het vermoeden van wanbeheer onterecht was, dit helder gecommuniceerd zal worden. Ter nuancering, dat achteraf gezien geen sprake is van wanbeheer wil niet zeggen dat er geen deugdelijkheidseisen zijn overtreden. Zo kunnen er onrechtmatige uitgaven hebben plaatsgevonden, maar niet op zodanige wijze dat sprake was van wanbeheer. Er zal per geval beoordeeld moeten worden of, en zo ja, welke hulp of compensatie kan worden geboden.

9. Advies en consultatie

De leden van de D66-fractie refereren aan de zorgen van de sectorraden over de aanscherping van de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen zodat ook ernstige overtredingen gesanctioneerd kunnen worden die reeds zijn beëindigd. Zo denken zij dat de regering met deze preventieve prikkel de toekomstige naleving wil stimuleren. Zij geven advies nader onderzoek te doen naar de bestuurlijke boete. Graag ontvangen de leden van de D66-fractie een reflectie hierop.

De regering denkt dat er sprake is van een misverstand. Bekostigings-sancties zijn en blijven altijd gericht op herstel. Het kan niet voorkomen dat ernstige overtredingen die reeds zijn beëindigd alsnog gesanctioneerd worden. Wel is het zo dat in het verleden onrechtmatig bestede bekostiging kan worden teruggevorderd.

Voor elke herstelopdracht geldt een redelijke termijn om hieraan te voldoen. Indien een school binnen de termijn het herstel niet realiseert, zal een deel van de bekostiging worden opgeschort. Als de school tijdens de duur van de opschorting alsnog aan de herstelopdracht voldoet, zal het opgeschorte alsnog worden uitgekeerd. Pas als na opschorting wordt overgegaan tot inhouding van een deel van de bekostiging, zal na herstel het ingehouden bedrag niet alsnog worden uitgekeerd. Dit is een opbouw in de zwaarte van de sanctie, maar is en blijft gericht op het herstel van de tekortkoming. Elke sanctie stopt op het moment dat het herstel is geconstateerd.

De leden van CU-fractie vragen om een reactie op de in een brief van de profielorganisaties vervatte aanbevelingen, die zij, na indiening van het wetsvoorstel, aan de Tweede Kamer hebben doen toekomen.

Op de aanbeveling 1 («zorg voor een empirisch gefundeerde analyse») is reeds in het kader van de nut en noodzaak van het wetsvoorstel ingegaan, in paragraaf 2.

De redenen waarom de regering aanbeveling 2 («breid de definitie van wanbeheer niet uit») niet overneemt, volgen ook uit die paragraaf. Op de betekenis van en ratio achter het begrip «dreigt te leiden tot» is ingegaan in paragraaf 3.3.1. Deze aanbeveling gaat overigens ook in op de noodzaak tot terughoudend toezicht op burgerschap. Hierop is in paragraaf 8 ingegaan. Wat betreft de noodzaak van een overgangsregeling geldt dat de regering bij het bepalen van het inwerkingtredings-tijdstip rekening zal houden met de uitvoerbaarheid voor de inspectie en onderwijsinstellingen.

Voor aanbeveling 3 («voor de spoedaanwijzing niet in») geldt ook dat in paragraaf 2 is aangegeven waarom de spoedaanwijzing een nuttig en noodzakelijk instrument is. De profielorganisaties vragen nog naar de betekenis van het begrip «ernstig vermoeden». Dit is aan de orde gekomen in paragraaf 3.2.3. Wat betreft de aanbeveling ten aanzien van de interventieladder geldt het volgende. Zoals meermaals aangegeven, gelden bepaalde voorwaarden voor de inzet van de spoedaanwijzing. Zodoende is in de wet aangegeven wanneer een spoedaanwijzing voor toepassing in aanmerking komt. Bovendien gelden de vereisten van de Awb alsook de geschreven en ongeschreven algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Daar ligt feitelijk de interventieladder in besloten. Een interventie vindt pas plaats na een onderzoek en rapport van de inspectie, waaruit een overtreding blijkt, een redelijk vermoeden van wanbeheer, en van onverwijlde spoed. Na hoor en wederhoor volgt een besluit.

Wat de verkorte zienswijzetermijnen betreft (aanbevelingen 3 en 4): het wetsvoorstel sluit hiermee aan bij de Awb, die het mogelijk maakt om in spoedeisende situaties kortere zienswijzetermijnen te hanteren. Gezien het belang dat bij een spoedaanwijzing kan zijn gediend, komt de regering dat gerechtvaardigd voor. Ook ten aanzien van de reguliere aanwijzing wordt in het wetsvoorstel aangesloten bij de Awb. Niet valt in te zien waarom de daarin opgenomen algemene waarborgen niet zouden volstaan.

Wat de laatste aanbeveling betreft, om de termijnen in het toezichtsproces niet in te korten, merkt de regering het volgende op. Het wetsvoorstel bevat in dit verband twee aanpassingen. De termijn van publicatie van rapporten met twee weken verkort (naar drie weken na vaststelling daarvan). Deze termijn kan korter zijn, indien het rapport de basis vormt voor een spoedaanwijzing. Dan wordt het rapport de dag na de bekendmaking van de spoedaanwijzing openbaar gemaakt. Indien het bevoegd gezag een voorlopige voorziening bij de bestuursrechter vraagt, wordt deze openbaarmaking opgeschort. Een en ander laat bovendien onverlet dat bevoegde gezagen in de gelegenheid worden gesteld om, voorafgaand aan de vaststelling van het rapport, inzage te krijgen in het conceptrapport en daarover overleg te voeren (artikel 20, derde lid, WOT). Ook geldt er nog een zienswijzeprocedure ten aanzien van een eventueel op een rapport gebaseerd (sanctie)besluit, zoals een (spoed)aanwijzing. Naar het oordeel van de regering blijft zodoende sprake van voldoende procedurele waarborgen.

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