

Vergaderjaar 2022–2023

35 920

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

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP¹

Vastgesteld 24 oktober 2022

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en van de **PvdA** begrijpen de behoefte van de regering om adequater in te kunnen grijpen bij misstanden in het onderwijs. De geschiedenis van het wetsvoorstel is er een van gezwabber, aldus deze leden. Het oorspronkelijke voorstel, ingediend onder verantwoordelijkheid van de toenmalige Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, kreeg een sterk negatief advies van de Raad van State, omdat het onvoldoende was onderbouwd en te vergaande bevoegdheden aan de Minister toekende. In reactie daarop heeft de regering het voorstel aangepast en de bevoegdheden ingeperkt. In de nota van wijziging zijn de bevoegdheden door de huidige Minister weer opgerekt en vervolgens door middel van enkele amendementen weer enigszins ingeperkt. Vanwege de fijne balans tussen het uitgangspunt dat het geven van onderwijs vrij is en de zorgplicht van de overheid (artikel 23 van de Grondwet) hebben deze leden gezamenlijk nog enkele vragen.

¹ Samenstelling:

Essers (CDA), Ganzevoort (GL), Van Strien (PVV), Van Apeldoorn (SP), Atsma (CDA), Pijlman (D66) (*ondervoorzitter*), Schalk (SGP), Klip-Martin (VVD), De Bruijn-Wezeman (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), Beukering (Fractie-Nanninga), A.J.M. van Kesteren (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Vos (PvdA), Van den Berg (VVD), Dessing (FVD), Doornhof (CDA), Veldhoen (GL), Krijnen (GL), Van der Voort (D66), De Vries (Fractie-Otten), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) Verkerk (CU) (*voorzitter*), Prast (PvdD) en Fiers (PvdA).

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen.

De leden van de **SGP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, maar constateren dat het wetsvoorstel gedurende de behandeling er niet duidelijker op is geworden. Zo zijn er steeds meer uiteenlopende termen (zoals: wezenlijk, ernstig en flagrant) in het wetsvoorstel opgenomen. Ook blijven de noodzaak en proportionaliteit van de fundamentele stelselwijziging die met dit wetsvoorstel wordt beoogd, onvoldoende onderbouwd. Naar aanleiding hiervan hebben deze leden nog enkele vragen.

2. Aanleiding

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel is regelmatig de vraag gesteld of deze wet eigenlijk wel nodig is. Op basis van een relatief klein aantal incidenten heeft de Minister aangegeven dat de noodzaak er wel degelijk is, gezien de (mogelijke) gevolgen van incidenten voor de kwaliteit van het onderwijs, de veiligheid op scholen en de burgerschapsopdracht. Toch blijft de indruk bij de leden van de fractie van de **ChristenUnie** hangen dat het aantal incidenten uit het verleden wel erg klein is om nieuwe wetgeving te rechtvaardigen. De noodzaak van deze wet zou ook beoordeeld kunnen worden vanuit een onderbouwde visie op de toekomst. Kan de regering aangeven of in de toekomst meer incidenten worden verwacht dan in het verleden? Deze leden vernemen graag om welke incidenten het dan gaat. Is de regering het met deze leden eens dat de incidenten die in de memorie van toelichting genoemd worden breed bekend zijn in het onderwijsveld en daarmee al een geweldige preventieve werking hebben met betrekking tot de toekomst? Geldt iets vergelijkbaars niet voor de veiligheid op scholen en de burgerschapsopdracht? Deze onderwerpen zijn uitgebreid besproken tijdens de behandeling van de Wet burgerschapsopdracht. Van dit soort gesprekken gaat een geweldige preventieve werking uit. Met andere woorden, denkend aan de toekomst: waarom is deze wet nodig?

De leden van de **SGP**-fractie verzoeken de regering om toe te lichten waarom zij dit wetsvoorstel nodig acht gezien het gegeven dat de regering zelf aangeeft niet bekend te zijn met externe onderzoeken naar de noodzaak,² terwijl het toch om forse maatregelen gaat. Kan de regering voorts uitleggen hoe zij dit vindt passen bij de nieuwe cultuur van zorgvuldige wetgeving?

3. Kern van het voorstel

De leden van de **CDA**-fractie lezen in het wetsvoorstel dat de term «bevoegd gezag» gekoppeld wordt aan het college van bestuur. Kan de regering verduidelijking geven op dit punt bij de uitwerking van de definitie van «bevoegd gezag» in het onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs?

De leden van de **CDA**-fractie zijn van mening dat in het huidige onderzoekskader exact dezelfde definitie gebruikt zou dienen te worden als in de Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs. Is de regering het eens met deze leden? En wat betekent dat voor het onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs?

² *Kamerstukken II, 2021–2022, 35 920, nr. 32.*

De fractieleden van **GroenLinks** en de **PvdA** merken op dat de wettekst stelt dat de Minister een aanwijzing kan geven indien er sprake is van wanbeheer. De uitdrukking «er is sprake van» betekent volgens de Van Dale «(a) de mensen spreken erover; (b) het plan bestaat om». Kan de regering uitsluiten dat op basis van geruchten over of voornemens tot wanbeheer een aanwijzing wordt gegeven?

Voordat een (spoed)aanwijzing kan worden gegeven, dient de Inspectie een onderzoek te hebben verricht op basis van artikel 11 of 15 van de Wet op het onderwijstoezicht. Bij een aanwijzing is het niet nodig dat een overtreding van een wettelijk voorschrift is vastgesteld, maar dient er wel wanbeheer te zijn vastgesteld. Bij een spoedaanwijzing daarentegen dient er wel een overtreding van een wettelijk voorschrift te zijn vastgesteld en is er slechts een wezenlijk vermoeden van wanbeheer nodig. Kan de regering aangeven welke vormen van wanbeheer niet onder een wettelijk voorschrift vallen?

Gegeven de mogelijkheid dat een (spoed)aanwijzing is gegeven zonder dat er daadwerkelijk wanbeheer is dan wel zonder dat een wettelijk voorschrift is overtreden, bestaat het risico dat de (spoed)aanwijzing achteraf onrechtmatig blijkt. In dat geval is het handelen van de Minister achteraf gezien een onrechtmatige inbreuk op de grondwettelijke vrijheid van onderwijs. De fractieleden van GroenLinks en de PvdA vragen of de bevoegdheid die deze wet aan de Minister geeft met de hier geformuleerde waarborgen niet in strijd is met de Grondwet.

De regering stelt dat een wezenlijk vermoeden tussen een ernstig vermoeden en een redelijk vermoeden in ligt. Om hier begripsonduidelijkheid te voorkomen vragen de aan het woord zijnde leden om een nadere juridische afbakening van het begrip »wezenlijk vermoeden«. Zijn er andere wetten waarin deze term gebruikt wordt? In welke gevallen is een vermoeden redelijk, maar niet wezenlijk, dan wel wezenlijk, maar niet ernstig?

Artikel 153, tweede lid, onderdeel g, van het voorliggende wetsvoorstel spreekt van «structureel of flagrant handelen in strijd met de burgerschapsopdracht». De term «flagrant» komt blijkens de toelichting op het desbetreffende amendement uit de Regeling Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef. In die context is de term echter onderdeel van een adviesaanvraag van de Minister aan de Commissie beoordeling uitingen maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef en niet een juridisch afgebakende term. Kan de regering, zo verzoeken de fractieleden van GroenLinks en de PvdA, een nadere juridische duiding geven van het begrip »flagrant» en verhelderen wanneer een bepaald handelen wel of niet flagrant in strijd is met de burgerschapsopdracht?

Het spreekt de leden van de **D66**-fractie aan dat door dit wetsvoorstel er snelheid kan worden betracht wanneer scholen hun taken op het gebied van sociale veiligheid, burgerschapsonderwijs en/of inhoudelijke kwaliteit niet nakomen. Kan de regering het oude en nieuwe systeem nog eens naast elkaar leggen? Hoeveel tijdwinst kan er door dit voorstel ontstaan?

Volgens de leden van de fractie van de **ChristenUnie** bevindt het voorliggende wetsvoorstel zich op een kruispunt van verschillende wettelijke en grondwettelijke kaders: burgerschapsopdracht, de vrijheid van onderwijs, de eisen met betrekking tot de kwaliteit van onderwijs, artikel 1 van de Grondwet en andere grondrechten. De Minister geeft aan dat de inspectie op dit kruispunt terughoudendheid zal betrachten. Kan de regering uitleggen hoe zij de term «terughoudendheid» juridisch nader wil

omschrijven? Kan de regering voorts toelichten hoe zij deze terughoudendheid in de praktijk vormgegeven zou willen zien?

De leden van de **SGP**-fractie merken op dat de regering zich aanvankelijk op het standpunt stelde dat een bestuur zich direct diskwalificeert indien zich een heel ernstig veiligheidsincident voordoet, terwijl in latere beantwoording vooral de verantwoordelijkheid van het bestuur in reactie op een ernstig incident centraal staat. Kan de regering klip en klaar bevestigen dat het zich voordoen van een ernstig incident als zodanig niet meteen de diskwalificatie van het bestuur betekent? Kan de regering daarbij toelichten hoe zij wil waken voor een doorgeslagen maakbaarheidsdenken in de verwachtingen ten opzichte van bestuurders?

In het huidige voorstel van wet wordt onder wanbeheer onder andere verstaan «het handelen in strijd met de zorgplicht voor de veiligheid» en het «het structureel of flagrant handelen in strijd met de burgerschapsopdracht». Kan de regering toelichten hoe dit onderscheid tussen «handelen in strijd met» enerzijds en «structureel of flagrant handelen in strijd met» te rechtvaardigen is? Is het één belangrijker dan het ander?

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

Voorts verzoeken deze leden of de regering nauwkeurig kan toelichten wat «structureel of flagrant» betekent. Wat is flagrant anders dan ernstig? Kan de combinatie structureel of flagrant worden opgevat als een indicatie dat de Minister ook kan ingrijpen bij een eenmalige flagrante schending? Zo ja, kan de regering toelichten wat zij onder een dergelijke eenmalige flagrante schending verstaat?

Waarom worden deze nieuwe begrippen geïntroduceerd terwijl de regering eerder duidelijk uiteengezet heeft welke begrippen momenteel in diverse wetgeving gangbaar zijn (redelijk en ernstig)?

Wat is het verschil tussen «langdurig» bij onderdeel b en «structureel» bij onderdeel g van artikel 3.38, tweede lid, van het voorliggende wetsvoorstel? Als voorbeeld een citaat van de Minister: «Ik vind langdurig tekortschietende kwaliteitszorg per definitie ernstig.» Wordt op deze wijze de betekenis niet sterk verward en uitgehold als «langdurig» ook «ernstig» betekent? Is de regering het eens met de leden van de SGP-fractie dat het twee afzonderlijke criteria zijn?

4. Interventiemogelijkheden in urgente situaties

De fractieleden van **GroenLinks** en de **PvdA** vragen of de regering kan toelichten welke rol de gemeente heeft als het wanbeheer een school voor openbaar onderwijs betreft, gegeven bijvoorbeeld artikel 17, achtste lid, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 3, negende lid, en vijftiende lid, Wet op het voortgezet onderwijs. Hoe luidt in deze gevallen de taakafbakening tussen de Minister en de gemeente?

Voorts vernemen deze leden graag welke concrete mogelijkheden de Minister heeft bij niet-bekostigde instellingen voorafgaand aan de opening en wanneer zij reeds functioneren.

In de brief van 28 juni 2022 van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs lezen de fractieleden van GroenLinks en de PvdA het volgende: «De uitvoering en handhaving van de wet behoort tot mijn verantwoorde-

lijkheid, ongeacht de vraag hoeveel leerlingen geraakt worden door een overtreding.»³

In beginsel is dit toch juist niet de taak van de Minister, maar van de onder de Minister ressorterende Inspectie van het Onderwijs? Hoe is deze algemene, verstrekkende stelling te verenigen met artikel 3 van de Wet op het onderwijstoezicht, waarin het toezicht op de naleving bewust niet aan de Minister, maar aan de inspectie is opgedragen? En laat artikel 7 van de Regeling inspectie van het onderwijs 2018 niet zien dat de Minister in beginsel juist helemaal niet bij handhaving betrokken is, zeker niet als het gaat om slechts enkele leerlingen?

Voorts merken deze leden op dat het vervallen van de stelseleis nodig zou zijn om toezicht te houden op individuele scholen en het opleggen van sancties.⁴ Kan de regering bevestigen dat die twee zaken nu al tot de bevoegdheden van de Minister behoren en kennelijk dus niet nopen tot het schrappen van de stelseleis? Is niet de kernvraag of het noodzakelijk, proportioneel en uitvoerbaar is dat de Minister zelf een aanwijzing moet kunnen geven waar de inspectie dit doorgaans prima zelf af kan?

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** horen graag van de regering waarom zij het, om in te kunnen grijpen, niet nodig acht dat er sprake is van structureel wanbeleid. Kan de regering daarbij concrete voorbeelden geven van gevallen waar geen structureel wanbeleid was en toch ingegrepen moest worden?

Een spoedaanwijzing wordt alleen gegeven als er sprake is van spoed en als het doel niet met een minder zwaar middel bereikt kan worden. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering om aan te geven waarom zij dit zware middel al wil kunnen inzetten bij een wezenlijk vermoeden van wanbeheer in plaats van bij een ernstig vermoeden van wanbeheer. Kan de regering ook uitleggen waarom er bij een wezenlijk vermoeden van wanbeheer geen andere middelen meer zijn die kunnen worden ingezet? Kan de regering voorts aangeven wat de juridische verschillen zijn tussen een redelijk vermoeden, een wezenlijk vermoeden en een ernstig vermoeden?

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

Voorts verzoeken deze leden de regering om nog eens toe te lichten waarom het introduceren van de spoedaanwijzing noodzakelijk is, terwijl in de afgelopen decennia geen problemen zijn gebleken. Hoe kunnen we nog zinvol toetsen op noodzaak als wetgeving ook gevuld wordt met regelingen die niet berusten op een daadwerkelijke behoefte in de praktijk?

5. Toezicht en handhaving

Acht de regering het wenselijk om parallel aan dit wetsvoorstel ook in te zetten op minder ingrijpende maatregelen, bijvoorbeeld het investeren in versterking van de raden van toezicht en het verder professionaliseren van het interne toezicht en het leiderschap van schoolbestuurders en schoolmanagement? Hiermee kan mogelijk later ingrijpen voorkomen

³ *Kamerstukken II 2021/2022, 35 920, nr. 32.*

⁴ *Zie antwoord 49 in Kamerstukken II 2021/2022, 35 920, nr. 32.*

worden. De fractieleden van **GroenLinks** en de **PvdA** vernemen hierop graag een toelichting.

De leden van de **D66**-fractie menen dat horizontaal toezicht van de Medezeggenschapsraad en de raad van toezicht en het externe toezicht van de inspectie in principe een aanwijzing moeten voorkomen. Hoe verhouden het horizontaal toezicht en het externe toezicht zich tot de aanwijzingsbevoegdheid?

De leden van de **SGP**-fractie merken op dat de regering aangeeft dat er eigenlijk altijd sprake moet zijn van gedegen eigen onderzoek door de inspectie. Hoe is het, tegen die achtergrond, mogelijk voor de inspectie om vast te stellen dat er bijvoorbeeld sprake is van ernstige bedreiging van de veiligheid van een of meer leerlingen? Hoe oordeelt de regering, tegen de achtergrond van haar eigen uitgangspunt, over de keuze van de inspectie om, ondanks verzoeken van scholen, geen eigen onderzoek te verrichten naar specifieke situaties van vermeende problemen met individuele leerlingen?

6. Advies en consultatie

De invoering van de wet is gebaseerd op twee incidenten. De Raad van State stelt daarom vragen over nut en noodzaak. De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** kunnen zich voorstellen dat er meerdere incidenten zijn geweest, waarbij bestuurlijk ingrijpen volgens de Minister aan de orde had kunnen en/of moeten zijn. Ondanks het ontbreken van een uitgebreide evaluatie verzoeken deze leden of de regering kan aangeven of zich afgelopen jaren situaties hebben voorgedaan waarbij bestuurlijk ingrijpen wenselijk was maar niet mogelijk. Kan de regering voorts expliciet aangeven of bijvoorbeeld een situatie waarbij leerlingen met een hoofddoekje worden geweigerd onder de reikwijdte van deze wet kan vallen? Zo nee, waarom niet?

In verschillende Kamerbrieven kondigde de regering aan maatregelen te treffen, zodat sneller en beter kan worden opgetreden door de verantwoordelijke Minister bij misstanden in het onderwijs. Het gaat daarbij om het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De regering vult dat nu in door de handhavingsbevoegdheden uit te breiden en de aanwijzingsbevoegdheid te vergroten. De Raad van State is kritisch over het voorstel en vraagt zich af of het betreffende voorstel wel nodig is. In de casussen die de regering aandroeg, zou het met name aan goed toezicht van de inspectie hebben ontbroken. De leden van de **D66**-fractie vragen de regering om nog eens te reflecteren op de stellingname van de Raad van State. Ook willen deze leden graag weten in hoeverre het inspectietoezicht is versterkt bij risicoscholen.

Het onderhavige wetsvoorstel kent een bijzondere geschiedenis, zo constateren de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Het oorspronkelijke voorstel van de regering is sterk gewijzigd onder invloed van de forse kritiek van de Raad van State. Daarna is een sterk gewijzigd voorstel ingediend bij de Tweede Kamer (29 september 2021). De Tweede Kamer heeft vervolgens een verslag vastgesteld (3 november 2021). Enige tijd later kwam de nota naar aanleiding van het verslag uit (30 mei 2022). Tegelijkertijd met de nota werd een nota van wijziging meegestuurd. Daardoor leek het voorstel weer in hoge mate op het oorspronkelijke voorstel dat de regering aan de Raad van State had aangeboden en waar de Raad veel kritiek op had. Uit de beslisnota blijkt dat de Minister geadviseerd is door zijn ambtenaren om zijn wijzigingen eerst aan de Raad van State voor te leggen, omdat de ingrepen zo groot waren dat er in hun visie sprake is van een nieuw wetsvoorstel. Ten slotte zijn enkele

ingrepen van de Minister tenietgedaan door amendementen. Maar niet allemaal: waardoor een deel van de forse kritiek van de Raad van State nog steeds staat. De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering eens te reflecteren op deze geschiedenis.

Het wetsvoorstel is slechts in de voorfase aan de Onderwijsraad voorgelegd, omdat het enkel een technisch karakter zou hebben. Uit andere adviezen van de Onderwijsraad⁵ en de voorbereiding ontstaat inmiddels de indruk bij de leden van de **SGP**-fractie dat het niet bij een technisch voorstel is gebleven. Is het dan niet logisch om aan de Onderwijsraad te vragen of hij zelf aanleiding ziet zich nogmaals te buigen over dit wetsvoorstel?

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet de memorie van antwoord van de regering – bij voorkeur binnen **vier weken** – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Verkerk

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Dragstra

⁵ Zie: OR-advies «Grenzen stellen, ruimte laten» Grenzen stellen, ruimte laten | Advies | Onderwijsraad; en OR-advies «Essentie van extern toezicht» Essentie van extern toezicht | Advies | Onderwijsraad.