

35 920 **Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder andere de uitbreiding van het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium (Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs)**

Nr. Verslag

Vastgesteld...

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

I ALGEMEEN

1. Inleiding

2. Aanleiding

3. Kern van het voorstel

3.1 Huidig instrumentarium

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

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

3.2.3 Interventiemogelijkheden in urgente situaties

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

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

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

4. Verhouding tot generieke instrumenten

5. Verhouding tot hoger recht

6. Caribisch Nederland

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

8. Uitvoering

9. Advies en consultatie

II ARTIKELSGEWIJS

I ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben met grote interesse kennisgenomen van de Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder andere de uitbreiding van het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium (hierna: Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs). De leden zijn blij dat er met dit wetsvoorstel nieuwe handhavingsinstrumenten worden geïntroduceerd, zodat we in de toekomst sneller en adequater kunnen reageren op situaties waarin de veiligheid van leerlingen en studenten in het geding komt. Desalniettemin hebben de leden van de VVD-fractie nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs. Deze leden zijn van mening dat goed en veilig onderwijs op elke school de norm moet zijn en vinden dat de regering tijdig moet kunnen ingrijpen wanneer dit niet het geval is, zodat geen enkele leerling tekort wordt gedaan door de kwaliteit van de school of een gebrek aan sociale veiligheid. De leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel en hebben nog enige vragen over het wetsvoorstel, met name op het gebied van proportionaliteit en subsidiariteit.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs. Zij hebben nog vragen en opmerkingen over het wetsvoorstel.

De leden van de PvdA-fractie hebben met de nodige twijfels kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij hechten aan de grondwettelijke bepaling dat het onderwijs een voorwerp is van de aanhoudende zorg der regering en zij vinden dan ook dat de minister op enig moment moet kunnen ingrijpen op scholen waar de kwaliteit van het onderwijs ernstig tekortschiet, waar de burgerschapsopdracht – ook in de zin van respect voor de basiswaarden van de democratische rechtsstaat – onvoldoende wordt waargemaakt, of waar de sociale veiligheid tekortschiet voor onderwijsdeelnemers of docenten. Zij vinden het ook nodig dat de burgerschapsopdracht die het onderwijs in maatschappelijke en politieke debatten al heeft, in de Grondwet wordt geëxpliciteerd, juist omdat scholen mede een bepalende rol spelen in de vorming van kinderen tot burgers die actief bijdragen aan de pluriforme, democratische samenleving. Toch vragen de leden zich af of de minister nu op wetgevingsniveau nog niet beschikt over voldoende instrumenten om in te grijpen. Zij vragen wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor de functie en de impact van het horizontaal toezicht en het extern toezicht in het openbaar onderwijs.

De leden van de PvdA-fractie hechten er tevens aan dat schoolbesturen meer gaan doen om het onderwijs op hun scholen te verbeteren, en dan boven de minimumnorm waar de Inspectie van het Onderwijs (hierna inspectie) 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.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben het wetsvoorstel met interesse gelezen. Zij hebben nog wel enkele vragen daarover.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij constateren dat deze wet tot doel heeft de handhavingsbevoegdheden van de

minister ten aanzien van scholen en instellingen uit te breiden. Onderwijs heeft tot doel gaven en talenten van kinderen en jongeren tot bloei te brengen, waarbij er ruimte moet zijn om te kiezen voor een school die past bij de levensovertuiging. Kernbegrippen voor goed onderwijsbeleid zijn keuzevrijheid, vertrouwen, verantwoordelijkheid en professionaliteit. Met de nieuwe burgerschapsopdracht wordt gewaarborgd dat scholen leerlingen de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat bijbrengen, waarbij de vrijheid van scholen om vanuit hun eigen identiteit invulling te geven aan deze opdracht wordt gerespecteerd. De leden erkennen dat er ook problemen zijn in het funderend onderwijs, waardoor de kwaliteit van het onderwijs in het geding komt door ernstige nalatigheid of de zorgplicht voor de veiligheid structureel overtreden wordt. Indien het instrumentarium tekortschiet om die problemen tegen te gaan, vinden de leden het van belang dat het instrumentarium uitgebreid wordt, waarbij wel uitgegaan wordt van vertrouwen, verantwoordelijkheid en professionaliteit van scholen. In dat licht hebben de leden van de ChristenUnie-fractie enkele vragen. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren tevens dat de Afdeling advisering van de Raad van State een aantal bezwaren heeft met betrekking tot het voorstel. Zij hebben enkele vragen naar aanleiding van dat advies en over de rol van de burgerschapswet bij het voorliggende wetsvoorstel en de aanleiding van het wetsvoorstel

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. De noodzaak van het wetsvoorstel is hun onvoldoende duidelijk, mede doordat alternatieven nauwelijks verkend lijken te zijn. De behoefte van de overheid aan meer vrije ruimte bij het treffen van maatregelen kan volgens deze leden niet doorslaggevend zijn bij de afweging om het instrumentarium uit te breiden.

Het lid van de BBB-fractie heeft kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

Het lid van de BIJ1-fractie heeft ernstige twijfels bij een uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden van de minister ten aanzien van het bevoegd gezag van scholen en instellingen. Het lid van deze fractie begrijpt niet waarom het huidige instrumentarium tekortschiet. Het lid vraagt bovendien wanneer er volgens de regering sprake is van structurele overtredingen van de zorgplicht voor de veiligheid of de burgerschapsopdracht.

1. Inleiding

De leden van de SP-fractie constateren dat dit wetsvoorstel een uitbreiding van de handhavingsbevoegdheden van de minister ten aanzien van het bevoegd gezag van scholen in stellingen regelt. De leden vragen waarom de regering het particulier funderend onderwijs niet heeft meegenomen in dit wetsvoorstel. In hoeverre kan de minister op dit moment in het particulier funderend onderwijs ingrijpen bij (een sterk vermoeden van) wanbeheer? Welke knelpunten signaleert de regering als het gaat om het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium 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.

2. Aanleiding

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Raad van State het nut, de noodzaak en de proportionaliteit van het wetsvoorstel niet ziet. Op welke manier heeft de Raad van State

kennisgenomen van de directe incidenten die de opmaat waren tot dit wetsvoorstel? Ziet de regering mogelijkheden om dit nog verder te expliciteren in het wetsvoorstel, aangezien er wel degelijk recente incidenten zijn geweest die het nut, noodzaak en proportionaliteit van dit wetsvoorstel aantonen, zo stellen de leden.

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 PvdA-fractie lezen dat de regering enkele gebeurtenissen in het voortgezet onderwijs als aanleiding noemt om sneller en beter te willen ingrijpen wanneer de onderwijskwaliteit of veiligheid van leerlingen of studenten in het geding is. Kan de regering nader toelichten waarom deze wetgeving naar haar mening het beste antwoord vormt op deze incidenten en waarom het huidige instrumentarium niet volstaat? Kan de regering schetsen hoe de gang van zaken bij de genoemde incidenten zou zijn geweest indien dit wetsvoorstel destijds al wet was geweest? Waren zaken dan anders verlopen? Zo ja, hoe zouden die dan zijn verlopen? In welke mate hadden de bevindingen van de inspectie, die destijds ook niet in elke fase onverdeeld negatief waren, het ingrijpen beïnvloed?

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er voor de directe aanleiding voor het indienen van dit wetsvoorstel verwezen wordt naar verschillende gebeurtenissen in het voortgezet onderwijs waarbij de minister te weinig mogelijkheden had om adequaat in te grijpen. In het wetsvoorstel wordt een aantal keer verwezen naar de situatie rondom het VMBO Maastricht, het Cornelius Haga Lyceum en het Avicenna College. Zijn het enkel deze drie gebeurtenissen die ten grondslag liggen aan dit wetsvoorstel, of zijn er ook andere casussen die meespelen? In hoeverre heeft de roep van de Tweede Kamer tot ingrijpen bij dit soort incidenten een rol gespeeld bij het ontwikkelen van dit wetsvoorstel?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen 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?

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 deze leden. De leden zijn van mening dat de vergaande uitbreiding van het bestuurlijke instrumentarium van de overheid ook aanleiding moet zijn om de rechtsbescherming van de instellingen grondig te overwegen. Deze leden constateren dat instellingen momenteel op grote achterstand staan bij het openbaar maken van inspectierapporten waarin de inspectie een tekortkoming meent te moeten constateren, aangezien de rechter bij een kortgeding in een civiele procedure het handelen van de inspectie slechts marginaal toetst. Zelfs bij twijfel over de uitleg van de wet wordt het voordeel doorgaans bij de inspectie gelaten. Omdat bestuurlijke maatregelen niet altijd of vaak niet meteen volgen, kan intussen de schade als gevolg van het inspectierapport groot zijn voordat een grondige bestuursrechtelijke toets aan de orde is. Dientengevolge is sprake van een gat in de rechtsbescherming. Deze leden vragen of de regering wil overwegen

om inspectierapporten waarin de inspectie constateert dat sprake is van tekortkomingen aan te merken als een besluit.

Het lid van de BIJ1-fractie leest dat er in de Kamerbrieven van 7 juni 2019¹ en 11 juli 2019² maatregelen worden aangekondigd waarmee sneller en beter kan worden ingegrepen bij bepaalde (ernstige) overtredingen. De directe aanleiding was gelegen in verschillende gebeurtenissen in het voortgezet onderwijs. Die hebben geleid tot de constatering dat de minister in alle sectoren in sommige situaties te weinig mogelijkheden had om in bepaalde ernstige en/of urgente situaties adequaat te kunnen ingrijpen wanneer de onderwijskwaliteit of veiligheid van leerlingen of studenten in het geding is. Het lid van deze 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.

3. Kern van het voorstel

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.

3.1 Huidig instrumentarium

De leden van de VVD-fractie lezen dat een handhavingstraject in de regel aanvangt met een herstelopdracht van de Inspectie van het Onderwijs aan het bevoegd gezag. Pas als daar niet aan wordt voldaan, worden eventueel sancties opgelegd. Kan de regering een overzicht geven van de sancties die nu al opgelegd kunnen worden, met daarbij de toevoeging welke sancties zwaarder worden naarmate de overtreding langer voortduurt? Denk aan de bekostigingssancties, maar ook aan andere sancties die de inspectie momenteel al kan instellen. De leden van deze fractie vragen eveneens een overzicht waaruit blijkt hoe vaak de inspectie in de afgelopen tien jaar sancties heeft ingezet en om welke sancties het dan gaat.

De Raad van State stelt dat het niet duidelijk is waarom het huidige instrumentarium niet toereikend zou zijn om wanbeheer door scholen en instellingen aan te pakken. 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? Ziet de regering ook dat het daarom belangrijk is, ook in het kader van de preventieve werking, om deze handvatten wel te introduceren, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Daarnaast lezen de leden van de voornoemde fractie dat de Raad van State van mening is dat de afgelopen tien jaar zich nauwelijks situaties hebben voorgedaan die noodzaakten tot het geven van een aanwijzing. Deelt de regering de analyse 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? Dat is belangrijk, juist

¹ Kamerstuk 33 905, nr. 14

² Kamerstuk 29 240, nr. 108

omdat het om de veiligheid gaat van vaak kwetsbare leerlingen en studenten, zo stellen de leden van de VVD-fractie.

Voorts zijn de leden van de VVD-fractie van mening dat zich in het verleden wel degelijk situaties hebben voorgedaan, bijvoorbeeld bij het VMBO Maastricht en het Avicenna College, waarin het noodzakelijk was geweest om extra handhavingsinstrumenten achter de hand te hebben. Zoals de regering ook stelt, werd er alleen een oplossing bereikt omdat het bevoegd gezag bereid bleek om de tijdens informeel overleg gegeven ‘aanwijzing’ vanuit het ministerie of inspectie op te volgen. Het bereiken van een oplossing mag echter niet afhankelijk zijn van de informele overtuigingskracht van de overheid of de bereidwilligheid van het bevoegd gezag, zeker niet in situaties waarin de veiligheid van leerlingen en studenten in het geding is of er sprake is van kwalitatief slecht onderwijs en daarmee kansengelijkheid voor leerlingen. Kan de regering daarom uiteenzetten wat 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, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering een reflectie te geven op het advies van de Onderwijsraad van oktober 2021.³ De Onderwijsraad concludeert daarin dat er voldoende handhavingsinstrumenten zijn voor de overheid om in te grijpen indien het nodig is en het veeleer schort aan duidelijk omschreven opdrachten voor het onderwijs. Hoe verhouden de maatregelen in dit wetsvoorstel zich tot dit advies van de Onderwijsraad en in hoeverre draagt dit wetsvoorstel bij aan de verduidelijking van de opdracht aan het onderwijs? Gaarne een uitgebreide toelichting.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de onderwijswetgeving als uitgangspunt heeft dat het bevoegd gezag in beginsel zelf in staat en bereid is om overtredingen van de onderwijswetgeving te herstellen. Niettemin wil de regering nu extra mogelijkheden voor overheidsingrijpen creëren. Kan zij, juist ook vanuit de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, beter beargumenteren waarom er volgens haar 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 PvdA-fractie vragen of de regering nader kan onderbouwen waarom zij het proportioneel vindt om deze wetgeving te baseren op enkele incidenten. Kan de regering ook toelichten waarom zij van mening is dat de Onderwijsraad en de Raad van State het in dezen zo bij het verkeerde eind zouden hebben?

De leden van de PvdA-fractie achten het schoolklimaat en burgerschap van fundamenteel belang en zien dat klimaat als onderdeel van de wettelijke zorgplicht van het bestuur. Dat impliceert echter nog niet dat deze wet daarmee gelijk nodig is. De leden verwijzen in dit verband naar de bestaande instrumenten, het functionerend horizontaal toezicht en de mogelijkheid van de gemeente om in te grijpen wanneer dit nodig is, althans bij het openbaar onderwijs. Als wij in dezen de macht van de centrale overheid vergroten, verkleinen we daarmee dan niet meteen de functie en de impact van het horizontaal toezicht en het extern toezicht in het openbaar onderwijs? De leden van deze fractie vragen of de regering nader kan toelichten hoe zij het horizontaal toezicht en het extern toezicht waardeert.

³ Advies van de Onderwijsraad, 8 oktober 2021. Grenzen stellen, ruimte laten, artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er situaties voorkomen waarin het handhavingsinstrumentarium nu tekortschiet. Dit zou niet vaak voorkomen, maar wel met enige regelmaat. Hoe vaak is dit voorgekomen? Hoe vaak wordt er ingegrepen door de inspectie? Hoe vaak wordt een bekostigingsmaatregel ingesteld? Hoe zit dit bij particulier onderwijs, dat niet wordt bekostigd door de overheid, zo vragen voornoemde leden. Ook die vorm van onderwijs moet zich houden aan de wet. Op welke manier wordt er daar ingegrepen bij overtredingen van de onderwijswetgeving, aangezien de bekostiging inhouden geen mogelijkheid is? Hoe vaak wordt er ingegrepen bij particulier onderwijs? De leden vragen in hoeverre dit nieuwe wetsvoorstel ook van toepassing is op particulier onderwijs.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat er twee incidenten worden genoemd die de directe aanleiding vormen voor het wetsvoorstel: de onregelmatigheden in de schoolexamens bij het VMBO Maastricht en het wanbeheer van het Cornelius Haga Lyceum. De leden vragen de regering wat er anders zou zijn verlopen bij het aanpakken van de onregelmatigheden en het wanbeheer als de wet bestuurlijk instrumentarium onderwijs destijds al van kracht was geweest.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Afdeling advisering van de Raad van State verwijst naar de evaluatie door de Auditdienst Rijk, waaruit blijkt dat er onvoldoende gebruik is gemaakt van het huidige instrumentarium. Welke instrumenten uit de voorliggende wet zouden er bij het VMBO Maastricht en het Cornelius Haga Lyceum gebruikt zijn en hoe verschillen deze instrumenten van het huidige beschikbare instrumentarium? De leden 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. De leden van deze fractie sluiten hierbij ook aan bij de eerste aanbeveling uit de brief van diverse profielorganisaties (Verus, VBS, VGS, ISBO en VBSO).⁴ Die aanbeveling luidt: "Zorg voor een empirisch gefundeerde argumentatie en analyse." De leden vragen de regering om een reactie op deze aanbeveling en de andere aanbevelingen uit de brief van de profielorganisaties. Daarnaast vragen deze leden de regering om te reflecteren op het recente advies van de Onderwijsraad over artikel 23 van de Grondwet, getiteld 'Grenzen stellen, ruimte laten', in relatie tot het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben geconstateerd dat na het kritische advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, ook de Onderwijsraad van mening is dat het bestaande instrumentarium voldoet. De bestaande middelen zouden veel beter benut kunnen worden. Zijn deze eensluidende signalen van de adviesorganen aanleiding voor de regering om toch eens externe toetsing te laten verrichten van de noodzaak van het wetsvoorstel, zo vragen zij. Deze leden vragen op welke degelijke externe bronnen de regering zich baseert bij de stelling dat het huidige instrumentarium tekortschiet.

Na lezing van de toelichting en het nader rapport blijven de leden van deze 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. Zij vragen de regering

⁴ Commentaar Verus en meerdere organisaties t.b.v. verslag wetsvoorstel Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder andere de uitbreiding van het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium, d.d. 29 oktober 2021 (Parlisnummer [2021Z18993](#)). Verus: vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs, VBS: vereniging van algemeen bijzondere scholen, VGS: vereniging voor het christelijk-reformatorisch onderwijs, ISBO: Islamitische Schoolbesturen Organisatie, VBSO: vereniging tot bevordering van schoolonderwijs op gereformeerde grondslag.

daarom 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.

Tevens vragen de leden van voornoemde fractie de regering om toelichting op alternatieven voor het uitbreiden van de aanwijzingsbevoegdheid. Deze leden horen van de regering geregeld het bezwaar dat de reguliere procedure voor bekostigingssancties te lang zou duren. Zij 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.

Voorts vragen de leden van de SGP-fractie de regering te reflecteren op de mogelijk negatieve preventieve werking van de aanwijzingsbevoegdheid. Zij vragen aandacht voor signalen dat door de inspectie soms vrij snel gezwaaid wordt met de aanwijzingsbevoegdheid, waardoor de aandacht verschuift van het oplossen van de inhoudelijke problemen naar de positie van bestuurders en toezichthouders. In hoeverre bestaat het risico dat het wetsvoorstel deze situatie nog versterkt, zo vragen zij.

Het lid van de BBB-fractie vindt dat een deugdelijk gemotiveerde probleemanalyse moet hebben plaatsgevonden, wat volgens de Afdeling advisering van de Raad van State niet het geval is. De Afdeling stelt dat onduidelijk is waarom het huidige instrumentarium ontoereikend zou zijn om wanbeheer door scholen en instellingen aan te pakken. Dit zou ook niet blijken uit de twee casussen die aanleiding zijn voor de voorgestelde maatregelen. De Afdeling adviseert daarom om eerst een evaluatie van het bestaande instrumentarium te laten plaatsvinden. Het lid van de BBB-fractie kan dan ook niet accepteren dat de regering dit advies naast zich neerlegt.

Het lid van de BIJ1-fractie begrijpt niet waarom het huidige instrumentarium tekortschiet. Kan de regering uitleggen waarom het huidige instrumentarium tekortschiet? Het lid van deze fractie wil van de regering weten of zij 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? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waarom wil de regering daar dan harder bij ingrijpen? Het lid leest dat pas als niet wordt voldaan aan een herstelplan, eventueel sancties worden opgelegd. Deze sancties worden zwaarder naarmate de overtreding langer voortduurt. Zo kan het formele handhavingstraject aanvangen met een opschorting, waarbij het recht op bekostiging weer wordt hervat indien de overtreding is hersteld. Pas als de overtreding niet tijdig wordt opgelost, wordt de bekostiging deels ingehouden. Blijft de overtreding ook dan nog voortduren, dan kan uiteindelijk honderd procent van de bekostiging worden ingehouden. In het funderend onderwijs maakt de wet het daarnaast mogelijk om de bekostiging geheel te beëindigen. Hiervoor gelden stringente voorwaarden. Beëindiging is alleen aan de orde als een school het, mede op achterblijvende leerresultaten gebaseerde, oordeel «zeer zwak» van de inspectie krijgt en dit niet binnen een jaar voldoende is verbeterd of wanneer het bevoegd gezag geen afspraken met de inspectie wenst te maken over verbeteringen. Het lid van deze fractie wil graag van de regering horen waarom zij bovenstaand instrumentarium niet voldoende vindt.

De regering schrijft dat een bevoegd gezag soms niet in staat of bereid is om overtredingen te beëindigen. Is het ook mogelijk dat er tussen de minister en het bevoegd gezag meningsverschil bestaat over de aard van de overtreding? De regering geeft in de memorie van toelichting zelf aan dat situaties waarin het huidige handavingsinstrumentarium tekortschiet zich zelden voordoen. Het lid van de BIJ1-fractie vraagt waarom de regering voor die enkele gevallen een uitbreiding van de bevoegdheden van de minister per wet wil regelen.

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

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de rol is van de medezeggenschapraad in het geval van aanwijzingen, ingrijpen en wanbeheer. In het wetsvoorstel komt het woord 'medezeggenschap' in zijn geheel niet voor. Kan de regering reflecteren op de rol van de medezeggenschapsraad en andere toezichthouders binnen dit wetsvoorstel? Zo hebben schoolbesturen met openbare scholen onder zich de gemeenteraad nog als externe toezichthouder. Een gemeenteraad kan actief ingrijpen wanneer de situatie daarom vraagt. Hoe verhoudt de rol van de gemeenteraad bij ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet zich tot de onderdelen uit dit wetsvoorstel ten aanzien van snel inzetbare aanwijzingsbevoegdheid voor spoedeisende gevallen door de minister? Kan de regering hierop reflecteren? De leden van deze fractie zijn ook 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?

De leden van de SGP-fractie vragen de regering in te gaan op de positie van het openbaar onderwijs. Deze leden wijzen 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. Het ligt volgens deze leden niet in de rede om het wetsvoorstel onverkort ook toe te passen op het openbaar onderwijs. Ook vragen zij hoe de regering de rol van de gemeente ziet bij misstanden, bijvoorbeeld als het gaat om ongerechtvaardigde verrijking. Is het bij dergelijke misstanden en ook bij personele kwesties niet verstandig dat de gemeente vanuit haar verantwoordelijkheid voor het openbaar onderwijs aan zet is? Hoe wordt voorkomen dat de overheden zelfs een uiteenlopende koers willen varen als het gaat om het aanpakken van misstanden?

De leden van de SGP-fractie vinden het geen winst dat in het wetsvoorstel de plicht is geschrapt voor de minister om deugdelijk te motiveren. De verwijzing naar het bestaan van de Algemene wet bestuursrecht is volgens deze leden niet toereikend, want die wet bestond ook al ten tijde van de invoering van de aanwijzingsbevoegdheid. Waarom is het vanuit de overzichtelijkheid en toegankelijkheid van wetgeving niet geraten om juist bij zulke gevoelige maatregelen de procedure in de onderwijswetgeving zo volledig mogelijk uit te schrijven?

De leden van de SGP-fractie menen een spanning te bespeuren tussen de inzet van het wetsvoorstel op het beschermen van de veiligheid van individuele leerlingen en de bestendige stelling van de regering tot op heden dat de inspectie niet tot taak heeft om scholen herstelopdrachten te geven in individuele leerlingzaken en dat slechts het beleid voorwerp van aandacht is. Deze leden noemen het voorbeeld van de leerling die volgens de inspectie ten onrechte uitgeschreven bleek, wat tot schade voor het persoonlijk welzijn kan leiden, maar waaraan geen consequenties werden verbonden. Wordt die lijn met dit voorstel verlaten, zo vragen zij.

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.

3.2.1 Wanbeheer bij tekortschietende kwaliteit ook zonder gevaar voor stelsel

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering van mening is dat de verantwoordelijkheid van de minister om door middel van een aanwijzing specifieke maatregelen voor te schrijven verder zou moeten gaan dan alleen de gevallen waarin de ernstige nalatigheid het stelsel in gevaar brengt. Ook lezen zij dat het hier niet louter om theoretische situaties blijkt te gaan op de toezichtspraktijk, maar dat er ook cases bekend zijn van falend bestuur in combinatie met ernstig tekortschietende onderwijskwaliteit. Welke gevolgen heeft zo'n situatie voor leerlingen op deze scholen? Hoe vaak is dit in de afgelopen tien jaar voorgekomen, zo vragen deze leden.

De leden van voornoemde fractie lezen dat een inbreuk op de governanceverhoudingen mogelijk is als leerlingen niet alle kennis beheersen die nodig is voor het vervolgonderwijs. Waar ligt precies deze grens? Moet dit gezien worden in het licht van de casus VMBO⁵ Maastricht, waar grote onregelmatigheden werden geconstateerd in de schoolexamens, of kan dit middel al gebruikt worden wanneer blijkt dat bijvoorbeeld de leesvaardigheid Nederlands niet voldoende is om goed deel te kunnen nemen aan het vervolgonderwijs?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat VOS/ABB⁶ erop wijst dat de verbreding van het begrip 'wanbeheer' voor schoolbesturen een versmalling betekent van de uitvoering van het 'hoe' van het onderwijs, waar de minister niet over gaat, omdat die gaat over het 'wat' van het onderwijs. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering nu denkt over de conclusies van de commissie-Dijsselbloem in dezen? Wijst de regering de grenzen die deze parlementaire onderzoekscommissie trok, af?

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

De leden van de SGP-fractie vragen 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.

3.2.3 Interventiemogelijkheden in urgente situaties

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?

De leden van de VVD-fractie lezen daarnaast dat een vermoeden dat aanleiding zou kunnen zijn tot ingrijpen wel gebaseerd moet zijn op objectieve en verifieerbare feiten en omstandigheden, vastgesteld door de inspectie. Zo kan het zijn dat een deugdelijkheidseis is overtreden. In het theoretische geval dat de burgerschapsopdracht niet correct wordt uitgevoerd en leerlingen lessen krijgen die hen met de rug naar de Nederlandse samenleving laten opgroeien, is dit dan het overtreden van een deugdelijkheidseis? Is dit dan afdoende reden om gebruik te maken van de aanwijzingsbevoegdheid, zo vragen de voornoemde leden.

De leden van de VVD-fractie constateren dat een spoedaanwijzing geldt voor maximaal zes maanden, aangezien deze termijn 'over het algemeen' voldoende gelegenheid geeft voor het doen van onderzoek of er sprake is van wanbeheer en voor het eventueel opleggen van een

⁵ Vmbo: voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

⁶ VOS/ABB: Vereniging voor openbare en algemeen toegankelijke scholen.

reguliere aanwijzing. Onderkent de regering wel dat dit geen ‘over het algemeen’-typerende situaties zijn? Waarom kiest de regering dan expliciet voor een maximering? Waarom wordt er niet gesteld ‘zo snel mogelijk en voor de duur die nodig is om de onderhavige situatie adequaat te adresseren’, zodat er in uitzonderlijke gevallen ook wettelijk ruimte is om een spoedaanwijzing langer dan zes maanden te laten duren, zo vragen de leden.

De leden van de VVD-fractie lezen dat wanneer een bestuur een spoedaanwijzing niet opvolgt, deze geraakt zal worden door zware bekostigingssancties, bijvoorbeeld een inhouding van 25 à 50% op de maandelijkse bekostiging. Zodoende kan, zo redeneert de regering, worden afgedwongen dat een spoedaanwijzing tijdig het gewenste effect sorteert. Waarom kiest de regering ervoor om enkel een kleine bekostigingsmaatregel toe te passen? Waarom gaat de regering dan niet over tot veel verregaandere maatregelen? De regering stelt eerder dat een spoedaanwijzing enkel onder zware voorwaarden kan worden ingesteld. In deze zeer dringende zaken, moeten er toch zwaardere maatregelen ingesteld worden, zeker in het geval dat een bestuur deze spoedaanwijzing weigert op te volgen, zo menen de leden.

De leden van de D66-fractie lezen dat het wetsvoorstel een mogelijkheid geeft tot het geven van een spoedaanwijzing bij een ernstig vermoeden van wanbeheer. Kan de regering uiteenzetten hoe zij ‘een ernstig vermoeden bij wanbeheer’ definieert? Voorts vragen deze leden wat het gevolg is als later wordt vastgesteld dat er ten onrechte is geoordeeld dat er sprake was van wanbeheer.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Afdeling advisering van de Raad van State een aantal adviezen heeft uitgebracht die de regering niet heeft overgenomen. Zo wijst de Afdeling in haar advies op het bestuursrechtelijke legaliteitsbeginsel. De Afdeling is van mening dat dit beginsel niet voldoende terugkomt in de wettekst met betrekking tot de aanwijzing. De regering vindt het niet noodzakelijk om dit aan te passen. Kan de regering toelichten waarom niet?

Ook merkt de Afdeling op dat het niet duidelijk is tot welke maatregelen een spoedaanwijzing kan leiden en dat niet duidelijk is in welke gevallen een spoedaanwijzing kan worden opgelegd. Kan de regering nader uiteenzetten waarom zij het niet nodig acht dit te verduidelijken? Kan zij een aantal voorbeelden geven van maatregelen die worden opgelegd bij een spoedaanwijzing en een aantal voorbeelden van het type gevallen in relatie tot de spoedaanwijzing, zo vragen de leden van de D66-fractie.

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. Hoe wordt beoordeeld of aan de voorwaarden is voldaan? Welke controle wordt door de minister uitgevoerd over de bevindingen van de inspectie? Is er ook een rechterlijke toetsing vooraf of achteraf op de interventiemogelijkheden? De leden vragen welke waarborgen er zijn om (onbedoelde) willekeur te voorkomen en ervoor te zorgen dat scholen in gelijke casussen gelijk worden behandeld.

In het geval van het Cornelius Haga Lyceum wilde het bevoegd gezag van de school op enig moment de inspectie niet binnenlaten. 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, is de regering dan van mening dat dit nog moet worden toegevoegd aan het bestaande handhavingsinstrumentarium?

De leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat er niet op voorhand uitputtend kan worden aangegeven onder welke feiten en omstandigheden er sprake is van ernstig vermoeden van wanbeheer. Deze leden hebben er begrip voor dat er geen uitputtende lijst op dit punt kan worden gegeven, maar zijn wel van mening dat vanuit het oogpunt van rechtszekerheid duidelijkheid aan onderwijsinstellingen moet kunnen worden gegeven over wat de grote lijnen hierbij zijn, zodat zij weten wat ze moeten doen om een (spoed)aanwijzing bij ernstig vermoeden van wanbeheer te kunnen voorkomen. Normaliter is het praktisch dat er door middel van jurisprudentie kleuring wordt gegeven aan wat wel of niet wettelijk is toegestaan, maar de regering heeft ervoor gekozen om geen rechterlijke toets in te stellen voorafgaande aan de (spoed)aanwijzing. Hoe kan dan geobjectiveerd worden wanneer dit instrument wel of niet correct wordt toegepast, zo vragen deze leden?

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat ook als aan de voorwaarden voor een spoedaanwijzing wordt voldaan, de minister verplicht is een toets uit te voeren om te beoordelen of de spoedaanwijzing in overeenstemming is met de principes van proportionaliteit en subsidiariteit. De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe deze toets eruitziet en welke mogelijkheden een onderwijsinstelling heeft om zich te verzetten tegen de spoedaanwijzing.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven wat de reikwijdte is van de (spoed)aanwijzing. Kan de regering ook aangeven 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 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?

De leden van de CDA-fractie hebben in eerdere overleggen al aangegeven ook voorstander te zijn van een dergelijke externe toets in het funderend onderwijs indien er sprake is van antidemocratische uitingen op scholen. Volgens de regering is het in het stelsel voor het funderend onderwijs niet logisch en passend om zo'n toets extern te laten plaatsvinden en is de Onderwijsinspectie de meest aangelegen instantie om hiernaar te kijken. Deze leden vragen de regering of dit wetsvoorstel ook de mogelijkheid introduceert en/of aanscherpt om de inspectie handhavend te laten optreden bij antidemocratische uitingen. In hoeverre is de inspectie in het funderend onderwijs de aangewezen instantie hiervoor? In hoeverre is de inspectie voldoende toegerust om hier oordelen over te kunnen geven. De leden krijgen gaarne een nadere toelichting.

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. Kan de regering aangeven waarom zij van mening is dat dit wetsvoorstel ook nodig is voor het hoger onderwijs?

De leden van voornoemde fractie vragen de regering wat zij vindt van de kritiek van de VSNU⁷ 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, 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?

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. Er zijn casussen bekend van falend bestuur in combinatie met ernstige tekortschietende onderwijskwaliteit waarin de stelseis een horde vormde voor het geven van een aanwijzing. Kan de regering dit nader toelichten en verduidelijken met enkele voorbeelden? Kan de regering enkele voorbeelden geven 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 de leden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering welke feiten en omstandigheden op voorhand wel een rol dienen te spelen bij een ernstig vermoeden van wanbeheer. Dat deze lijst niet uitputtend is, betekent wat de leden betreft niet dat er niet op voorhand al feiten en omstandigheden te noemen zijn. Hoe voorkomt de regering willekeur als vooraf niet bekend is wanneer er sprake zou kunnen zijn van een ernstig vermoeden van wanbeheer? Waarom wordt hier in het wetsvoorstel niets over vastgelegd? 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 de leden.

De leden van de SP-fractie lezen dat maatregelen altijd voorlopig van aard dienen te zijn, waardoor bestuurders enkel kunnen worden geschorst. De minister kan bestuurders niet ontslaan. Waarom is hier geen uitzondering op gemaakt? Acht de regering het wenselijk dat bestuurders die er een ontzettende rotzooi van hebben gemaakt hun functie na zes maanden weer kunnen hervatten? Zou er wat de regering betreft niet strenger op toegezien moeten worden 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 leden van deze fractie zijn immers van mening dat bestuurders die verantwoordelijk zijn voor het beheren en uitgeven van publieke gelden betrouwbaar moeten zijn en dat wanbeheer onacceptabel is.

⁷ VSNU: Vereniging van universiteiten

De leden van de SP-fractie vragen wat er gebeurt indien er nog geen herstel heeft plaatsgevonden na zes maanden. Kan de spoedaanwijzing verlengd worden? Zo ja, op basis waarvan? Of volgen er dan andere sancties? Kan de regering dit nader toelichten, zo vragen de leden.

De leden van voornoemde fractie vragen wanneer de inspectie onderzoek mag verrichten zonder dat het vier weken van tevoren wordt aangekondigd. Hoeft in deze situatie het onderzoek überhaupt niet aangekondigd te worden, oftewel mag de inspectie onverwacht binnenstappen? Betekent dit wetsvoorstel ook dat als de inspectie de toegang wordt geweigerd, er meteen wordt ingegrepen op de betreffende school en/of bij het betreffende schoolbestuur? In een spoedeisende situatie zou 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? Tevens vragen de leden van deze 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. Indien dit niet het geval is, hoe gaat de regering dit oplossen voordat dit wetsvoorstel in werking treedt?

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering ervoor heeft gekozen om bij niet-naleving van de spoedaanwijzing een zware bekostigingssanctie op te leggen. Zou directe schorsing van de betreffende bestuurder(s) niet een betere optie zijn, aangezien de bestuurder in eerste instantie de spoedaanwijzing al niet naleeft en een zware bekostigingssanctie vooral leerlingen en personeel treft, zo vragen zij.

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 leden van de GroenLinks-fractie lezen dat voor interventiemogelijkheden in urgente situaties een ernstig vermoeden voldoende is: het hoeft niet definitief vast te staan dat er daadwerkelijk sprake is van wanbeheer. Het begrip ‘ernstig vermoeden’ klinkt vaag en breed. Kan dit nog eens nader uitgelegd worden? De gevolgen van een dergelijke ingreep kunnen vergaand zijn. Kan de regering daarom uitleggen wat het verschil is tussen een ‘ernstig vermoeden’ en het daadwerkelijk vaststaan van wanbeheer? De voornoemde leden lezen verderop in het wetsvoorstel dat in de wet wordt opgenomen dat ook een ‘dreiging’ van ernstige schade of aantasting van de basiswaarden tot een aanwijzing kan leiden. Ook dit begrip klinkt breed en vaag. Kan verder uitgelegd worden wat er onder ‘dreiging’ wordt verstaan? Zou zo’n begrip niet afgebakend moeten worden, zo vragen de leden.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de spoedaanwijzing geldt voor maximaal zes maanden. Uit nader onderzoek zou kunnen volgen dat er geen sprake is van wanbeheer of dat het gebrek is hersteld. Als blijkt dat er geen sprake is van wanbeheer, kan dit onbedoeld grote gevolgen hebben gehad voor de school, onder andere door media-aandacht. Wordt de school dan ook geholpen 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?

De leden van de GroenLinks-fractie 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 affect 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 bekostigingssanctie voor de leerlingen en het personeel, zo vragen de leden van deze fractie.

Het is de leden van de SGP-fractie onvoldoende duidelijk waarom alle wettelijke gronden uit de aanwijzing onverkort ook van toepassing worden verklaard op de spoedaanwijzing. De regering beoogt immers een directe dreiging voor de belangen van leerlingen en studenten af te wenden. Uit de formulering van de gronden volgt echter reeds dat daarvan niet bij alle gronden in gelijke mate sprake is. Een directe bedreiging van de veiligheid is van andere aard dan het voortduren van financieel wanbeleid. Waarom is bijvoorbeeld de laatstgenoemde praktijk niet met een gewone aanwijzing op te lossen, zodat deze grond bij de spoedaanwijzing uitgesloten kan worden?

Het lid van de BBB-fractie constateert, net als de Afdeling advisering van de Raad van State, dat in het wetsvoorstel niet gespecificeerd is tot welke maatregelen een (spoed)aanwijzing kan leiden en in welke gevallen een (spoed)aanwijzing kan worden opgelegd. De Afdeling adviseert om dit in het wetsvoorstel te specificeren en om deze, tezamen met een interventieladder, nader uit te werken in een algemene maatregel van bestuur. Het lid van de BBB-fractie onderschrijft deze zienswijze.

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 wil dan ook dat de regering de dringende aanbevelingen van de Afdeling advisering van de Raad van State onverkort overneemt of deze wetswijziging niet indient.

3.2.4 Termijnen in het toezichtsproces

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader toe te lichten 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. 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.

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

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. 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? Wanneer is precies aannemelijk gemaakt dat het reguliere instrumentarium niet afdoende is, zo vragen de leden. Ziet de regering dat in sommige gevallen, wanneer de veiligheid van leerlingen direct in het geding is, er juist snel en adequaat gehandeld moet worden, zo vragen de leden.

Daarnaast lezen de leden van de VVD-fractie dat de aanwijzingsbevoegdheid niet voor het mbo specifiek geldt, omdat de minister reeds over voldoende instrumentarium beschikt om in te grijpen als een instelling zich niet houdt aan de burgerschapsopdracht. Hoe vaak heeft de minister in de afgelopen tien jaar gebruikgemaakt van het intrekken van het recht om een bepaalde opleiding te mogen verzorgen?

Voorts constateren de leden van de VVD-fractie dat de minister, gelet op het ingrijpende karakter, terughoudend gebruik mag maken van de voorgestelde instrumenten en dat er sprake moet zijn van onverwijlde spoed. Kan de regering dit nader toelichten? Wanneer is er sprake van 'onverwijlde spoed' en op welke manier wordt 'terughoudend gebruik' in de praktijk precies gedefinieerd? Daarnaast lezen de leden dat de inzet op rechtmatigheid getoetst kan worden door de bestuursrechter. Is dit vooraf of achteraf? Indien dit vooraf gebeurt, hoe verhoudt zich dat met het spoedeisende karakter?

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 of sociale onveiligheid voor leerlingen, onder wie bijvoorbeeld lhbt-leerlingen, voortaan ook onder 'wanbeheer' valt.

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. Op welke wijze biedt deze wet mogelijkheden om in te grijpen bij individuele gedragingen van onderwijsbestuurders? Voorts vragen deze leden op welke wijze de Kamer de controlerende taak kan uitvoeren bij de uitbereiding van de handhavingsbevoegdheden van de minister.

Voorts lezen de leden van de D66-fractie dat er vanuit het funderend onderwijs zorgen zijn rond de nieuwe burgerschapsopdracht van scholen, die een basis vormt voor verdergaand ingrijpen bij wanbeheer. Ook bij de behandeling van de wet hebben deze leden aangegeven, dat er een zware opdracht aan scholen wordt gegeven zonder handvatten in de vorm van kerndoelen en eindtermen. Deze leden vragen een reactie van de regering.

De leden van de CDA-fractie lezen dat dit wetsvoorstel een aanwijzingsbevoegdheid introduceert om in te grijpen indien scholen zich niet houden aan de zorgplicht voor een veilige schoolomgeving of de burgerschapsopdracht niet goed uitvoeren. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat er nu alleen een bekostigingssanctie mogelijk is op dit punt, terwijl een aanwijzingsbevoegdheid noodzakelijk kan zijn om bij ernstige schending in te grijpen en om te voorkomen dat ernstige situaties op het gebied van veiligheid en de

burgerschapsopdracht te lang kunnen blijven voortduren. De leden van deze fractie zijn van mening dat elk kind zich veilig moet voelen op alle scholen en dat we helaas moeten constateren dat dit niet altijd zo is. Dit bleek ook uit de ernstige misstanden op het Gomarustien aanzien van lhbt+-leerlingen. Ook uit het onderzoek van de universiteiten van Utrecht en Groningen blijkt dat veel leerlingen zich in meer of mindere mate onveilig voelen op scholen, vooral lhbt+-leerlingen. Dit is onacceptabel en de leden van deze fractie staan in beginsel positief tegenover maatregelen die dit probleem verkleinen. Deze leden hebben nog wel enkele vragen op dit punt.

De leden van voornoemde fractie vragen de regering om aan te geven wat zij vindt van de kritiek van sectororganisaties dat de hierboven genoemde zorgplicht onduidelijk is omschreven, waardoor scholen onvoldoende handvatten hebben om te controleren of zij wel of niet voldoen aan deze zorgplicht. Ook de Onderwijsraad refereert in het algemeen aan overheidsdoelen voor het onderwijs die niet duidelijk genoeg zijn omschreven. Deze leden vragen de regering om een reflectie op dit punt ten aanzien van de zorgplicht. In hoeverre draagt dit wetsvoorstel bij aan de verduidelijking van de zorgplicht of legt het een link richting de kerndoelen en eindtermen op dit punt, en dan met name ten aanzien van de burgerschapsopdracht?

Tevens vragen deze leden waarom de in dit wetsvoorstel geïntroduceerde aanwijzingsbevoegdheid voor wat betreft burgerschap niet geregeld is in de Wet aanscherping burgerschapsopdracht, die afgelopen zomer in werking is getreden. Daarin gaat het om de (sociale) veiligheid van leerlingen. De leden van de CDA-fractie hebben in het recente onderzoek van de universiteiten van Utrecht en Groningen gelezen dat ook docenten zich niet altijd veilig voelen op school, vooral docenten met een lhbt+-achtergrond. Daarom vragen deze leden de regering 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, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering nader kan toelichten wat zij verstaat onder 'casussen waarin de veiligheid in het geding is'. Gaat het hierbij ook bijvoorbeeld om scholen waar geen veilig schoolklimaat is voor lhbt+-leerlingen, zoals we de afgelopen tijd enkele keren gezien hebben, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe de motie Kwint c.s. over het verbieden van identiteitsverklaringen in het onderwijs⁸ wordt uitgevoerd. Kan de regering toelichten welke maatregelen er zijn genomen tegen scholen die geen aandacht besteden aan seksuele diversiteit, conform de motie Jasper van Dijk c.s.⁹ Tevens vragen de leden hoe de uitvoering van het amendement Van Den Hul c.s. middels de burgerschapsopdracht¹⁰ zich verhoudt tot de volgende zin uit de memorie van toelichting van voorliggend wetsvoorstel: "Dat het daarbij kan gaan om opvattingen die in de ogen van velen ongewenst zijn, is op zichzelf geen grond voor een aanwijzing." Waar ligt volgens de regering de grens van de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van meningsuiting binnen het onderwijs? Deelt de regering de mening 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?

⁸ Kamerstuk 31289, nr. 485

⁹ Kamerstuk 30420, nr. 345

¹⁰ Kamerstuk 35352, nr. 29

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 NVAO¹¹ en de daarmee samenhangende aanpassingen van het toezichtkader hoger onderwijs 2014 tussen de inspectie en de NVAO?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de burgerschapsopdracht als essentiële deugdelijkheidseis wordt genoemd. De burgerschapsopdracht draagt bij aan de versterking en bescherming van de democratische rechtsstaat en aan het behoud van de sociale cohesie in onze samenleving. De leden lezen in de wet dat het instrumentarium ingezet kan worden "wanneer er sprake is van het structureel handelen in strijd met de burgerschapsopdracht (...), dat leidt of dreigt te leiden tot ernstige aantasting van één of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat." De leden vragen de regering om een nadere definitie van 'structureel' en 'ernstige aantasting'. Wanneer is er sprake van structureel handelen? Wanneer is een aantasting van één of meer van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat ernstig? Tevens vragen de leden wat de regering bedoelt met "dreigt te leiden tot". Hoe wordt bepaald wanneer specifieke handelingen of het nalaten van bepaald handelen een dreiging is tot het aantasten van één of meer basiswaarden, zo vragen de leden.

Ook lezen de leden van de ChristenUnie-fractie dat de minister kan ingrijpen nadat de inspectie een onderzoek heeft verricht. Dit mag ook een onderzoek zijn als bedoeld in artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht, dus een onderzoek uit eigen beweging. De leden onderschrijven de nadruk die ook de Raad van State in haar advies legt op de terughoudendheid die de inspectie past bij het toezicht op de inhoudelijke invulling van de burgerschapsopdracht, gezien de complexiteit van het burgerschapsbegrip, de vrijheid van onderwijs en de spanning tussen mogelijk conflicterende grondrechten. Het uitgangspunt dat de inspectie vanwege de vrijheid van onderwijs terughoudend dient toe te zien op de burgerschapsopdracht is zowel door de regering als de Tweede Kamer aanvaard, zo stelt de Raad van State in haar advies. De leden vragen de regering nader toe te lichten hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt tot die terughoudendheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie willen tevens stilstaan bij de impact van de voorliggende wet op universiteiten. De Vereniging van Universiteiten heeft eerder dit jaar aan de minister van OCW een zienswijze overgebracht, waarin zij een aantal bezwaren en opmerkingen bij bovenstaand wetsvoorstel kenbaar zijn gemaakt. De VSNU noemt een zestal bezwaren tegen het huidige wetsvoorstel. In de memorie van toelichting gaat de regering summier in op de zorgen die de VSNU uit over de autonomie van de openbare en bijzondere universiteiten. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om nader in te gaan op de zorgen en bezwaren die de VSNU heeft geuit in haar brief van 21 oktober 2021.¹²

¹¹ NVAO: Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie

¹² Parlisonummer [2021D39577](#)

Het komt de leden van de SGP-fractie opmerkelijk voor dat de regering de aanwijzingsbevoegdheid ook in ruime zin uitbreidt ten aanzien van het burgerschapsonderwijs, aangezien juist herhaaldelijk is 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. Het wetsvoorstel maakt het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid bovendien reeds mogelijk als ernstige inbreuk op één kernwaarde aan de orde is, terwijl de Kamer zich met name richtte op het ondermijnen van de democratische rechtsstaat. Onderkent de regering dat dit verschillende criteria zijn? Waarom is de voorgestelde uitwerking gekozen? Als het gaat om de invloed van jihadisten en terroristen kiest de regering daarentegen voor het reguliere handhavingsinstrumentarium. Waarom zou juist in deze gevallen geen sprake zijn van spoed en urgentie, zo vragen zij.

De uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid naar de domeinen veiligheid en burgerschap oogt volgens de leden van de SGP-fractie arbitrair. 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 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 leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat de regering met name ten aanzien van de zorgplicht voor veiligheid op onverantwoorde wijze doorschiet in het oprekken van de aanwijzingsbevoegdheid. Zij wijzen erop dat reeds een aanwijzing gegeven kan worden indien de veiligheid van een enkele leerling gevaar loopt, waardoor het bevoegd gezag bloot kan komen te staan aan bestuurlijke willekeur en de minister in een sfeer van micromanagement terechtkomt. Kan de regering aangeven in welke situaties een ministeriële aanwijzing uit Den Haag nodig zou zijn om een specifieke leerling in bijvoorbeeld Oost-Groningen te behoeden voor gevaar? Is dit niet een merkwaardige veronderstelling die miskent dat in dergelijke individuele situaties andere betrokkenen doorgaans oplossingen zoeken of zelfs op juridische gronden interventies kunnen plegen om de veiligheid van het kind te waarborgen? Klopt het overigens dat het voorstel uitgaat van een verplicht wettelijk verband tussen het structureel tekortschieten en de mogelijke schade voor de leerling in kwestie, zo vragen zij. Zij vragen of de regering dezelfde benadering kiest als bij zeer zwak onderwijs, waarbij de gebrekkige resultaten verband moeten houden met het niet naleven van andere wettelijke bepalingen.

Het lid van de BBB-fractie is net als de Afdeling advisering van de Raad van State kritisch over de voorgestelde uitbreiding van de definitie van 'wanbeheer', die het mogelijk maakt dat de minister een (spoed)aanwijzing geeft als sprake is van ernstige of langdurig tekortschieten in de naleving van de burgerschapsopdracht en de zorgplicht voor sociale veiligheid. De Afdeling wijst daarbij op het algemeen aanvaarde uitgangspunt dat de inspectie terughoudend dient toe te zien op de burgerschapsopdracht, vanwege de vrijheid van onderwijs. Zij acht dat uitgangspunt ook van toepassing op het toezicht op de zorgplicht voor sociale veiligheid. De Afdeling brengt naar voren dat het opleggen van een (spoed)aanwijzing in verband met deze thema's grote risico's met zich brengt op een te vergaande beperking van de autonomie van de

scholen. Zij adviseert daarom om de voorgestelde toevoeging en de in dat kader voorgestelde mogelijkheid van een (spoed)aanwijzing te schrappen.

Het lid van de BIJ1-fractie vraagt hoe de regering 'wanbeheer' omschrijft. Deelt de regering de mening dat in sommige gevallen met tussenkomst van de rechter moet worden beslist of er inderdaad sprake is van wanbeheer? Het lid van deze fractie vraagt wanneer er volgens de regering sprake is van structurele overtredingen van de zorgplicht voor de veiligheid of de burgerschapsopdracht. Deelt de regering de mening dat wanbeheer, veiligheid en de vraag of burgerschapsonderwijs bijdraagt aan de samenleving soms subjectief zijn en met tussenkomst van een rechter moeten worden beslist? Deelt de regering de mening dat deze vragen niet kunnen worden beantwoord door de minister meer mogelijkheden tot sanctioneren te geven, zo vraagt het lid.

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 wijst 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.

3.3.2 Uitbreiding bevoegdheid tot beëindiging 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 begrijpen dit voorstel, maar vragen eveneens 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?

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?

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

De leden van de VVD-fractie lezen dat in het mbo de rechten tot het verzorgen van een opleiding of het examineren en diplomeren van een opleiding kan worden ingetrokken na het geven van een waarschuwing. Kan de regering hier de verschillende termijnen benoemen waarin dit mogelijk is? Vanaf welk moment, na een waarschuwing, worden de rechten tot het verzorgen van een opleiding of examineren en diplomeren ingetrokken? Ook lezen de leden 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?¹³ 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 leden van de CDA-fractie lezen in de memorie van toelichting dat dit wetvoorstel een snel inzetbare bevoegdheid introduceert tot schorsing van het recht diploma's uit te reiken of examens af te nemen bij niet-bekostigde instellingen. Deze leden vragen de regering wat de mogelijkheden zijn van een niet-bekostigde instelling om zich te verweren tegen een dergelijke bevoegdheid gezien de ingrijpende aard van de bevoegdheid. Deze leden vragen de regering tevens nader toe te lichten welke mogelijkheden er zijn om in te grijpen bij bekostigde instellingen op dit punt.

In het geval dat 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, welke gevolgen heeft dit dan voor de student die nu geen diploma kan krijgen, zo vragen de leden van de SP-fractie. 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 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. Wanneer kan de Kamer de verkenning naar de wenselijkheid van aanvullend instrumentarium in het niet-bekostigd onderwijs in het funderend onderwijs en mbo verwachten, zo vragen de leden van de SP-fractie.

De leden van de GroenLinks-fractie lezen dat er casussen zijn waarin 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? De leden vragen hoe studenten die schade hebben opgelopen in dit proces zijn bijgestaan.

3.4.2 Invoering van een bestuurlijke boete bij schending van artikel 11.2

WEB

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 WEB¹⁴ of dat een diploma, certificaat of mbo-verklaring conform de WEB wordt uitgereikt. Deze leden vragen de regering hoe op dit punt wordt

¹³ Kamerstuk 31 288, nr. 819

¹⁴ WEB: Wet educatie en beroepsonderwijs.

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.

4. Verhouding tot generieke instrumenten

De leden van de SP-fractie vragen wat de regering bedoelt met de opmerking dat generieke instrumenten, zoals het ontslag van onderwijsbestuurders, soms nuttig kunnen blijken bij het bewaken van de kwaliteit van het onderwijs, maar dat deze onvoldoende zijn om de lacunes in de onderwijswetgeving op te vullen. De leden van 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 vinden het onwenselijk dat er onzekerheid en willekeur optreedt als het gaat om de keuzes en instrumenten om instellingen aan te pakken. De regering geeft aan dat de route van artikel 2:298 BW open blijft staan bij stichtingen. Deze leden constateren dat de rechtsbescherming bij de bestuurlijke aanwijzing en de civielrechtelijke procedure uiteenloopt. Hoe waarborgt de regering dat in zaken van ontslag van bestuurders een bestendige, vooraf kenbare lijn bestaat? Waarom heeft de regering niet 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, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vinden de afbakening met de diverse wettelijke bepalingen betreffende de openbare orde pover. Waarom heeft de regering niet veel actiever verkend 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? Deze leden constateren ook dat de problematiek van openbare orde in het niet-bekostigde onderwijs vrijwel buiten beschouwing blijft, terwijl 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?

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 SP-fractie vragen de regering wat de gevolgen zijn als de rechtspersoon na een aanwijzing van de minister niet één of meer bestuurders of toezichthouders vervangt. Is het niet gerechtvaardigd 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?

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. Kan de regering uitleggen hoe deze twee uitspraken samengaan? Als de rechtspersoon de aanwijzing niet opvolgt, dan zullen de sancties immers misschien blijven bestaan. Er is dan toch wel sprake van ingrijpen vanuit de overheid op het schorsen of ontslaan van bestuurders? Kan hierop worden gereflecteerd? Wat is de rol van de medezeggenschapsraad bij een dergelijk besluit of aanwijzing, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering de toepassing van bekostigingssancties (verder) lijkt te problematiseren. De toelichting geeft ook aan dat de aanwijzing mogelijk gemaakt is om te voorkomen dat studenten indirect geraakt worden doordat minder geld voor het onderwijs beschikbaar is. Deze leden wijzen erop dat deze redenering de essentie raakt van het grondwettelijke systeem van deugdelijkheidseisen en, inherent daaraan, het toepassen van bekostigingssancties bij tekortkomingen. De verdergaande uitbreiding van de mogelijkheid om aanwijzingen te geven komt volgens deze leden steeds meer op gespannen voet te staan met de keuze van de grondwetgever dat primair bekostigingsmaatregelen aangewezen zijn en dat daarnaast eventueel middels civiele procedures specifieke ingrepen gevraagd kunnen worden. Deze leden vragen de regering te reflecteren op het wetsvoorstel in het licht van de Grondwet. Betekent de richting die de regering voorstaat in feite 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?

6. Caribisch Nederland

De leden van de VVD-fractie lezen dat het wetsvoorstel ook voor Caribisch Nederland gaat gelden, met uitzondering van de uitbreiding van gronden voor beëindiging van de bekostiging in het funderend onderwijs. De reden daarvoor is gelegen in het feit dat de BES¹⁵-wetgeving de beëindiging nog niet als mogelijke sanctie kent. Wat is daar de reden voor? Waarom introduceert de regering deze sanctie niet alsnog in deze wet? Het ligt immers voor de hand een eenduidige aanpak te hanteren en ook in Caribisch Nederland dezelfde wetgeving toe te passen.

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

De leden van de VVD-fractie lezen dat het introduceren van onderhavige instrumenten ook een preventieve werking kan hebben. De leden delen deze analyse en vragen aan de regering op welke manier ze de afgelopen tijd te maken kregen met een bevoegd gezag dat niet overging tot maatregelen, omdat verdere instrumenten om in te grijpen ontbraken.

8. Uitvoering

De leden van de VVD-fractie lezen in de uitvoeringstoets dat DUO¹⁶ ingaat op de gevolgen. Hierin 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. Daarnaast lezen de leden dat de sanctiemaatregelen ‘arbeidsintensief’ zijn voor DUO. De leden vragen of dat nu daadwerkelijk het geval is, gezien het uitzonderlijke karakter van het geven van een spoedaanwijzing. Dan blijft de arbeidsintensiteit toch beperkt, zo vragen de leden.

¹⁵ BES: Bonaire, Sint-Eustatius en Saba

¹⁶ DUO: Dienst Uitvoering Onderwijs

Daarnaast lezen de leden van de VVD-fractie dat de inspectie aangeeft dat de voorgestelde termijn van zes maanden voor een spoedaanwijzing kort is, in het licht van andere verplichte termijnen. 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 leden van de 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?

De leden van de SP-fractie vragen of de inspectie heeft aangegeven hoe lang de termijn voor de spoedaanwijzing volgens haar zou moeten zijn, gezien haar opmerking dat de termijn van zes maanden te kort zou zijn. Zo ja, waarom heeft de regering hier niet voor gekozen? Om welke andere verplichte termijnen gaat het waardoor de zes maanden te kort zouden zijn?

9. Advies en consultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat er in de internetconsultatie zorgen zijn geuit over de spoedaanwijzing, aangezien er veelal grote maatschappelijk 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 leden van de D66-fractie lezen dat de Vereniging voor openbare en algemeen toegankelijke scholen zich zorgen maakt over de verhouding tussen dit wetsvoorstel en de rol van de gemeenteraad. Hoe verhoudt de rol van de gemeenteraad bij ernstige taakverwaarlozing door het bestuur of functioneren in strijd met de wet, zich tot de onderdelen uit dit wetsvoorstel ten aanzien van snel inzetbare aanwijzingsbevoegdheid voor spoedeisende gevallen door de minister?

De leden van de D66-fractie signaleren dat ook de sectorraden een aantal punten aandragen waar zij zich zorgen over maken. Zo hebben zij zorgen 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. De leden vragen hoe de regering deze zorgen beoordeelt.

Ook hebben de sectorraden zorgen 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 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.

Ook uiten de profielorganisaties hun zorgen over de positie van het openbaar onderwijs. De leden van de SP-fractie vragen naar aanleiding van hun inbreng bij de internetconsultatie wat de positie van de gemeenteraad is ten aanzien van het openbaar onderwijs in voorliggend wetsvoorstel. Verandert de positie van de gemeenteraad? Wat is de toegevoegde waarde van dit wetsvoorstel, 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 de 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. Hoe kijkt de regering in dat kader aan tegen een tussenstap waarin de gemeenteraad betrokken wordt bij het opheffen van een openbare school, zodat die garantiefunctie behouden blijft?

II ARTIKELSGEWIJS

Uitbreiding aanwijzingsbevoegdheid

De leden van de SGP-fractie constateren dat de toelichting op en de redactie van de bepaling inzake burgerschap uitlopen. Het voorstel vermeldt dat sprake moet zijn van een ernstige aantasting van een of meer basiswaarden, terwijl de toelichting en het nader rapport spreken van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat. Deze leden menen dat dit verschil in juridische procedures niet onbetekenend hoeft te zijn. Niet op voorhand kan immers gesteld worden dat bij beknelling van een kernwaarde ook sprake is van ondermijning van de democratische rechtsstaat als geheel. Zoals uit de in de toelichting vermelde moties van de Tweede Kamer blijkt, richt deze Kamer op het voorkomen van ondermijning van de democratische rechtsstaat. In dat licht lijkt het te wankel om een aanwijzing reeds mogelijk te maken wanneer een kernwaarde onder druk staat, zeker gezien de interpretaties die aan de verschillende waarden gegeven kunnen worden. Het zou duidelijk moeten gaan om een patroon waar alle kernwaarden in het geding zijn. Zij vragen een reactie.

Artikel V

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.

Voorzitter van de commissie,
Tellegen

Adjunct-griffier van de commissie,
De Jong-van de Graaf