



**TER ONDERTEKENING**

Aan: MPVO, via MOCW

# nota

Nota naar aanleiding van het verslag en nota van  
wijziging wetsvoorstel bestuurlijk instrumentarium

## Aanleiding

Op 29 september 2021 is het Wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs aangeboden aan de Tweede Kamer. In het verslag van 3 november 2021 hebben de fracties van VVD, D66, CDA, SP, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, SGP, BBB en BIJ1 circa 150 vragen gesteld over het wetsvoorstel. MPVO heeft in het debat over sociale veiligheid op 9 maart jl. toegezegd de nota naar aanleiding van het verslag in maart 2022 aan de Tweede Kamer te sturen.

*[Toevoeging 12 april 2022: MOCW heeft op 21 maart zijn akkoord gegeven op de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging. MPVO heeft op 5 april jl. opmerkingen gemaakt. Naar aanleiding daarvan is bij deze nota een bijlage gevoegd, waarin opties tot aanscherpingen van het wetsvoorstel worden besproken. Tevens is de nota nav het verslag op basis van deze opmerkingen gewijzigd. Op verzoek van MOCW is in deze nota de paragraaf inleiding/leeswijzer toegevoegd.]*

## Geadviseerd besluit

U wordt verzocht de volgende, bijgevoegde stukken te tekenen:

- De aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer;
- De nota naar aanleiding van het verslag;
- De toelichting bij de nota van wijziging.

## Inleiding/leeswijzer

- Op 29 september is het Wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs aangeboden aan de Tweede Kamer (zie het wetsvoorstel en de memorie van toelichting in de bijlage). Een samenvatting van het wetsvoorstel vindt u op pagina 2 van deze nota onder 'Inhoud wetsvoorstel'.
- De Tweede Kamer heeft hier vragen over gesteld (zie het verslag in de bijlage).
- De conceptbeantwoording van deze vragen is gereed en wordt bij deze aan u voorgelegd (zie de nota naar aanleiding van het verslag in de bijlage). Een samenvatting van de strekking van deze vragen vindt u op pagina 1 en 2 van deze nota onder 'Kernpunten verslag'.
- MPVO heeft op 5 april j.l. opmerkingen geplaatst bij een eerdere conceptversie van de nota naar aanleiding van het verslag. Daarbij heeft hij tevens om een aantal aanscherpingen van het wetsvoorstel verzocht.
- Onder meer verzocht MPVO om de Commissie maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef voor het mbo (weer) in het wetsvoorstel op te nemen. Deze is naar aanleiding van het advies van de Raad van State uit het wetsvoorstel geschrapt.

## Wetgeving en Juridische Zaken

### Van

[Redacted]

### Datum

11 maart 2022

### Referentie

[Redacted]

### Bijlagen

Aanbiedingsbrief Tweede Kamer

Nota naar aanleiding van het verslag (incl. TC-versie)

Nota van wijziging

Verslag

Openbaar te maken nota

Bijlage t.a.v. opties

Wetsvoorstel + memorie van toelichting

### Intern OCW afgestemd

HOenS, IVHO, MBO, PO, VO

- In de bijlage bij deze nota is schematisch weergegeven om welke aanscherpingen het gaat en wat de ambtelijke appreciatie daarbij is. Hierbij is ook telkens aangegeven om welke sectoren het gaat.
- Indien u daaraan behoefte heeft zijn wij uiteraard bereid de belangrijkste punten uit de nota naar aanleiding van het verslag en onze appreciatie bij de opties tot aanscherping mondeling toe te lichten.

### **Kernpunten verslag**

Hieronder de belangrijkste thema's waarover de Kamer vragen gesteld heeft (vaak onder verwijzing naar standpunten van de Raad van State, de Onderwijsraad of van het veld), met daaronder de beantwoordingslijn daarop in de nota n.a.v. het verslag.

- Nut en noodzaak. Is het wetsvoorstel niet te incident-gedreven?
  - Het wetsvoorstel is gericht op het bestrijden van ernstige incidenten, die soms snel ingrijpen vereisen. Dat soort incidenten doen zich naar hun aard weinig voor. Gezien de ernst ervan is het echter wel nodig ingrijpende bevoegdheden in het leven te roepen.
- Autonomie van scholen en instellingen. Wordt die niet te veel beperkt?
  - De bevoegdheden zijn voorzien van strikte voorwaarden. De autonomie wordt dus minimaal beperkt.
- Casuïstiek. Welke gevallen zouden anders zijn verlopen met het nieuwe instrumentarium?
  - De vo-casus VMBO Maastricht, Cornelius Haga Lyceum en Avicenna zijn nog eens toegelicht. Twee oudere casus uit het po zijn toegevoegd, ter onderbouwing van vooral de spoedaanwijzing.
- De burgerschapsopdracht. Is deze voldoende helder en waarom wordt er in het funderend onderwijs geen onafhankelijke commissie geïntroduceerd om over de naleving ervan te oordelen, zoals in het hoger onderwijs?
  - Aangegeven is dat dit wetsvoorstel niet over de inhoud van de burgerschapsopdracht gaat. De inspectie is bij uitstek geëquipeerd om over de naleving te oordelen, nu daarvoor (anders dan in het ho) een integraal (pedagogisch) oordeel over het onderwijs nodig is.

### **Inhoud wetsvoorstel**

- Het wetsvoorstel beoogt het bestuurlijk instrumentarium van de minister om in ernstige situaties in te kunnen grijpen bij onderwijsinstellingen, te verruimen. Het wetsvoorstel beslaat alle sectoren, maar op sommige punten zijn er verschillen tussen de sectoren. De inhoud van het wetsvoorstel wordt hieronder toegelicht.
- Thans kan, in alle sectoren, een aanwijzing aan bekostigde onderwijsinstellingen worden gegeven indien sprake is van wanbeheer. Met een aanwijzing kunt u een bindende opdracht aan de onderwijsinstelling geven. Van wanbeheer is onder meer sprake indien een bestuur ernstig nalatig is om maatregelen te treffen ten behoeve van de goede voortgang in het onderwijs, mits de kwaliteit van het stelsel in gevaar komt. Dit (nu nog

geldende) stelselvereiste komt in alle sectoren te vervallen. De aanwijzingsbevoegdheid wordt daarmee dus verruimd.

- In het funderend onderwijs wordt toegevoegd dat een aanwijzing ook kan worden gegeven indien de zorgplicht voor de veiligheid of de burgerschapsopdracht structureel wordt overtreden, mits dit ernstige schade aan leerlingen resp. ernstige aantasting van een basiswaarde van de democratische rechtsstaat tot gevolg heeft of dreigt te hebben. Als een dergelijke aanwijzing niet wordt opgevolgd en het wanbeheer blijft voortbestaan, kan de bekostiging (in het po en vo) worden beëindigd.
- In alle sectoren wordt een tijdelijke, voorlopige spoedaanwijzing mogelijk gemaakt indien sprake is van een overtreding, ernstig vermoeden van wanbeheer en onverwijlde spoed.
- In het mbo wordt voor niet-bekostigde instellingen toegevoegd dat de bevoegdheid tot examinering of diplomering (deels) kan worden geschorst, indien er ernstige risico's zijn dat er ten onrechte diploma's worden verstrekt.
- De termijn voor openbaarmaking van inspectierapporten wordt ingekort.

#### **Inhoud nota van wijziging**

- Het betreft vrijwel uitsluitend technische, niet-inhoudelijke aanpassingen.
- Voor het mbo is toegevoegd dat bij schorsing van een deel der examinering, de instelling slechts dat deel moet overdragen aan een andere instelling.

#### **Politieke context en krachtenveld**

Alleen de VVD is uitgesproken positief over het wetsvoorstel. D66, CDA, SP en GroenLinks laten zich positief noch negatief uit en vragen vooral om verheldering en een nadere reactie op kritiek van onder meer de Raad van State en het veld. De ChristenUnie geeft aan dat als het bestaande instrumentarium tekortschiet een uitbreiding van het instrumentarium van belang is. PvdA, BBB en BIJ1 hebben twijfels over nut en noodzaak. De SGP heeft ernstige twijfels bij de noodzaak. De sectororganisaties zijn zeer kritisch en menen dat het wetsvoorstel de onderwijsvrijheid aantast. Zie "kernpunten" voor de reactie daarop.

#### **Coalitieakkoord (CA)**

Het wetsvoorstel sluit direct aan bij de volgende opdrachten uit het coalitieakkoord:

1. Slecht functionerende schoolbesturen pakken we hard aan, in lijn met de wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs.
2. We zetten de bekostiging stop bij bewijs dat een instelling zich bezighoudt met antirechtsstatelijke praktijken.

Verdere aanscherping van het wetsvoorstel is o.i. niet nodig om aan deze opdrachten tegemoet te komen. Zo'n aanscherping zal ook gevoelig liggen (vanwege de verdere inperking van de autonomie van scholen die daarmee wordt bewerkstelligd) en ook de nodige vertraging opleveren. Over ingrijpende wijzigingen zal advies bij de Raad van State moeten worden gevraagd.

Daarnaast draagt het wetsvoorstel deels bij aan de uitvoering van de volgende opdrachten:

3. We grijpen sneller in bij (informele) onderwijsinstellingen en hun vertegenwoordigers die anti-integratief, anti-democratisch of anti-rechtsstatelijk opereren. We breiden de mogelijkheden om dat te doen uit en onderzoeken op welke manieren dat mogelijk is.
4. We waarborgen de sociale veiligheid en gelijke behandeling op iedere school voor leerling en leraar, zodat ieder kind en iedere leraar veilig onderwijs geniet.
5. We sturen op de kwaliteit van het onderwijs en grijpen sneller in bij scholen die onvoldoende presteren.

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt ook naar bovengenoemde opdrachten verwezen.

Ten aanzien van de onder 3, 4 en 5 genoemde opdrachten worden ook andere maatregelen uitgewerkt. Over de uitwerking van opdracht 4 heeft MPVO recent een brief naar de Kamer gestuurd, waarin verschillende maatregelen zijn aangekondigd, waaronder onderhavig wetsvoorstel.<sup>1</sup>

Wat betreft de onder 5 genoemde opdracht wordt gedacht aan meerdere maatregelen, waaronder het verkorten van de termijnen voor herstelopdrachten en hoor en wederhoor, alsook aanpassing van de Beleidsregel financiële sancties, zodat sneller kan worden ingegrepen met een daadkrachtiger sanctietraject. Dit is ook, onder verwijzing naar deze CA-opdracht, in de nota naar aanleiding van het verslag aangekondigd. U ontvangt daarover binnenkort een nota. Het wetsvoorstel zelf kort overigens al de wettelijke publicatietermijn voor rapporten in.

---

<sup>1</sup> Brief van 4 maart 2022 ("Veilig en vrij onderwijs") Kamerstukken II 2021/22, 31 293, nr. 611.

**Bijlage bij nota met nr. ██████████**

U heeft verzocht ons verzocht uw opties tot verruiming van de in het wetsvoorstel neergelegde bevoegdheden te schetsen. Hieronder volgen de opties die er zijn en onze appreciatie daarbij. In de eerste kolom is daarbij aangegeven op welke sectoren de optie betrekking heeft. Uitgangspunt daarbij is dat alleen als er sprake is van een ernstige overtreding, er aanleiding is om in te grijpen in het bestuur van een school of zelfs om de bekostiging te beëindigen. En dan alleen als blijkt dat het bestuur niet bij machte is zelf tot herstel te komen. Dit uitgangspunt is gebaseerd op twee noties:

- Ten eerste: in vrijwel alle gevallen is een herstelopdracht van de inspectie effectief. Weliswaar kunnen de hersteltrajecten efficiënter en slagvaardiger worden ingericht (daar wordt door de inspectie aan gewerkt; u ontvangt daarover op korte termijn een nota. Ook wordt door de inspectie en OCW gewerkt aan aanpassing van de Beleidsregel financiële sancties), maar dat laat onverlet dat de herstelopdracht effectief is. Het heeft dus geen toegevoegde waarde om een aanwijzingsbevoegdheid mogelijk te maken in gevallen waarin een herstelopdracht (of een bekostigings sanctie) ook goed werkt. In dat geval zijn nut en noodzaak niet aan te tonen.
- Ten tweede: op basis van de Grondwet komt aan scholen in beginsel de autonomie toe te bepalen op welke wijze zij aan de wettelijke deugdelijkheidseisen voldoen. Scholen gaan dus over het "hoe", de overheid over het "wat". Omdat de aanwijzingsbevoegdheid veelal zal verplichten tot maatregelen met betrekking tot het "hoe", doorkruist de aanwijzing genoemde governance-verhoudingen. Daarom is terughoudendheid gepast bij de vormgeving van het toepassingsbereik van deze bevoegdheid.

<b>Instrument</b>	<b>Wetsvoorstel</b>	<b>Opties tot aanscherping</b>	<b>Appreciatie</b>	<b>Overig</b>
<b>1. Aanwijzing mbt kwaliteit</b>  <b>(SO PO VO MBO HO)</b>	Aanwijzing indien sprake is van:  het in ernstige mate nalaten om (...) maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs, waaronder de deugdelijke afsluiting daarvan	het <del>in ernstige mate</del> nalaten om (...) maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs, waaronder de deugdelijke afsluiting daarvan	Dit raden wij af. De aanwijzingsbevoegdheid zou zich op deze manier gaan uitstrekken over vrijwel alle overtredingen, ook overtredingen die door middel van een herstelopdracht goed te herstellen zijn.  Overigens: volgens de huidige tekst van de wet kan deze grondslag voor een aanwijzing alleen worden gebruikt als de kwaliteit van het stelsel in gevaar komt. Daar is in de praktijk zelden sprake van. Deze eis komt te vervallen. Daarmee wordt deze grondslag al aanzienlijk verruimd.	Omdat het gaat om een ingrijpende wijziging van het wv, is naar onze inschatting advies RvS nodig. De duur daarvan is afhankelijk van afspraken met de RvS (bijv. of er spoedadvies wordt gevraagd).
<b>2. Aanwijzing mbt veiligheid</b>  <b>(SO PO VO)</b>	Aanwijzing indien sprake is van:  het structureel handelen in strijd met de zorgplicht voor de veiligheid (...) dat leidt	het <del>structureel</del> handelen in strijd met de zorgplicht voor de veiligheid (...) dat leidt of dreigt te leiden tot het toebrengen van ernstige sociale, psychische of fysieke	Dit raden wij af. De aanwijzing is bedoeld om in te grijpen wanneer een bestuur heeft laten zien onvoldoende bij machte te zijn om de school 'op de rails' te krijgen. Bij niet-structurele overtredingen is daar nog geen sprake van. Overigens betekent het vereiste van de structurele overtreding niet dat de inspectie een overtreding meermaals moet hebben	Advies RvS nodig (zie 1.)

	of dreigt te leiden tot het toebrengen van ernstige sociale, psychische of fysieke schade aan een of meer leerlingen	schade aan een of meer leerlingen	vastgesteld. Het structurele karakter van de overtreding kan ook blijken uit de duur van de overtreding.	
		het structureel handelen in strijd met de zorgplicht voor de veiligheid (...) dat leidt of dreigt te leiden tot het toebrengen van ernstige sociale, psychische of fysieke schade aan een of meer leerlingen	Dit raden wij af, al gaat het hier over structurele overtredingen, die niet op korte termijn zijn opgelost. Echter: de aanwijzingsbevoegdheid is een vergaande interventie, omdat daarmee in feite het bestuur van een school kan worden overgenomen. Met deze aanscherping zou de aanwijzing ook van toepassing worden op relatief lichte overtredingen, die uiteindelijk ook door een regulier sanctietraject kunnen worden opgelost. Door deze aanscherping zou elke vorm van schade of dreigende schade basis voor een aanwijzing – kunnen – zijn. Bij elke schade is dan de vraag: waarom geeft de minister geen aanwijzing?	Advies RvS nodig (zie 1.)
<b>3. Aanwijzing mbt burgerschap (SO PO VO)</b>	Aanwijzing indien sprake is van:  het structureel handelen in strijd met de burgerschapsopdracht (...) dat leidt of dreigt te leiden tot ernstige aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat	het structureel handelen in strijd met de burgerschapsopdracht (...) dat leidt of dreigt te leiden tot ernstige aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat	Zie 2.	Advies RvS nodig (zie 1.)
		het structureel handelen in strijd met de burgerschapsopdracht (...) dat leidt of dreigt te leiden tot ernstige aantasting van een of meer basiswaarden	Zie 2.	Advies RvS nodig (zie 1.)

		van de democratische rechtsstaat		
<b>4. Spoedaanwijzing (SO PO VO MBO HO)</b>	Spoedaanwijzing tot voorlopige maatregelen indien: a. het bevoegd gezag de wet overtreedt; b. ernstig vermoeden van wanbeheer; en c. onverwijlde spoed Maximale duur: zes maanden.	Spoedaanwijzing tot voorlopige maatregelen	Dit raden wij af. Als er nog geen wanbeheer is vastgesteld is er geen rechtvaardiging voor definitieve maatregelen (zoals het ontslag van een bestuurder) te nemen. De spoedaanwijzing is een ordemaatregel, hangende het onderzoek naar wanbeheer.	Advies RvS nodig (zie 1.)
		<b>ernstig redelijk</b> vermoeden van wanbeheer	Dit is te overwegen. Het oorspronkelijke wetsvoorstel ging ook uit van een redelijk vermoeden van wanbeheer. Dit is, na advies van de Raad van State, bijgesteld naar een ernstig vermoeden, ter bescherming van de autonomie van scholen.  Wel moet worden opgemerkt dat het mogelijk zwabberend overkomt als u dit weer zou terugveranderen. Bovendien is het instrument van de spoedaanwijzing naar onze inschatting ook bruikbaar als er wordt vastgehouden aan de voorwaarde van het ernstig vermoeden. Wel is een redelijk vermoeden uiteraard gemakkelijker aan te tonen, hetgeen de inzetbaarheid van in het instrument ten goede komt.	Kan zonder advies RvS.
		Verlenging maximale looptijd	Dit raden wij af. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was dit nog opgenomen, maar bij nader inzien is dit niet nodig. 6 maanden is, ook volgens de inspectie, voldoende tijd voor het onderzoek naar wanbeheer en het opleggen van een aanwijzing.	Kan zonder advies RvS.
		In de nota gaf u aan "opschorting" te willen toevoegen.	Een spoedaanwijzing strekt tot voorlopige maatregelen. Ook maatregelen als "opschorting" (van bijvoorbeeld het afgeven van diploma's) vallen daaronder. Het toevoegen van "opschorting" aan de spoedaanwijzing is dus niet nodig.	Advies RvS nodig (zie 1.)

<p><b>5. Beëindiging bekostiging</b></p> <p><b>(PO VO)</b></p>	<p>Indien het bevoegd gezag niet heeft voldaan aan een aanwijzing wegens wanbeheer mbt burgerschap of veiligheid en het wanbeheer niet is beëindigd.</p>	<p>Indien <del>het bevoegd gezag niet heeft voldaan aan een aanwijzing wegens sprake is van</del> wanbeheer mbt burgerschap of veiligheid <del>en het wanbeheer niet is beëindigd.</del></p>	<p>Dit raden wij af. Beëindiging is de ultieme sanctie, met ook grote gevolgen voor leerlingen. Er moet daarom alles aan worden gedaan om de school weer in het gareel te krijgen. De aanwijzing is daarbij een noodzakelijke tussenstap die dat kan bereiken. En als de aanwijzing niet wordt opgevolgd kan een zware bekostigingssanctie worden opgelegd. Als de school dan nog volhardt in het niet opvolgen van de aanwijzing, kan die bekostigingssanctie zodanig vergaande gevolgen hebben voor de school, dat dit uiteindelijk ertoe leidt dat het bestuur de school sluit..</p>	<p>Advies RvS nodig (zie 1.)</p>
		<p>Indien het bevoegd gezag niet heeft voldaan aan een aanwijzing wegens wanbeheer mbt <b>kwaliteit</b>, burgerschap of veiligheid en het wanbeheer niet is beëindigd.</p>	<p>Dit raden wij af. Dit zou een zeer verstrekkende wijziging zijn: de beëindiging wegens kwaliteit is tot nog toe steeds gekoppeld geweest aan het oordeel zeer zwak op basis van de leerresultaten van de school. Als de leerresultaten niet ondermaats zijn, is er o.i. onvoldoende aanleiding te komen tot een verstrekkende sanctie van beëindiging van de bekostiging. Daarbij komt dat bij het niet opvolgen van een aanwijzing ook zeer hoge bekostigingssancties (tot 100%) kunnen worden opgelegd (zie boven).</p>	<p>Advies RvS nodig (zie 1.)</p>
<p><b>6. Maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef mbo</b></p> <p><b>(naar het voorbeeld van het ho)</b></p> <p><b>(MBO)</b></p>	<p>Na advies RvS niet meer in wetsvoorstel opgenomen</p>	<p>U merkte op dat u dit weer wilde opnemen.</p>	<p>Dit raden wij af.</p> <p>In het mbo zijn de eisen aan burgerschap gedetailleerd vastgelegd in de vorm van kwalificatie-eisen. De inspectie ziet erop toe dat deze terugkomen in het onderwijsprogramma. Daarom vond de RvS invoering van de commissie maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het mbo niet nodig. Het ho kent niet zulke gedetailleerde eisen aan burgerschap. Ambtelijk wordt erover nagedacht om voor burgerschap in het mbo juist meer in de richting van funderend onderwijs te bewegen, door de introductie van een burgerschapsopdracht die vergelijkbaar is met het funderend onderwijs (o.a. zorgdragen voor een veilige schoolomgeving en bevorderen kennis van en respect voor de</p>	<p>Geen consultatie of advies RvS nodig.</p> <p>Wel moet overleg worden gevoerd met MOCW (in wiens portefeuille dit valt) en met BZK.</p>



			<p>basiswaarden van de democratische rechtsstaat). De inspectie is bij uitstek geëquipeerd om daarop toezicht te houden, gelet op de integrale en deskundige beoordeling van de onderwijscontext die daarvoor vereist is.</p> <p>Het is, gegeven het toezicht van de inspectie op de burgerschapsopdracht, niet nodig om een adviescommissie in te stellen die de minister hierbij adviseert. Daarnaast is er een strafrechtelijk normenkader waar het OM op toeziet.</p> <p>Daarnaast zou dit ook consequenties kunnen hebben voor het funderend onderwijs. Denkbaar is dat vanuit het parlement wordt opgeroepen om deze commissie ook voor het funderend onderwijs in te stellen, als dat ook in het mbo gebeurt. Zoals aangegeven past dat niet goed bij het karakter van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs, die, als gezegd, immers een integrale, deskundige beoordeling van de onderwijscontext vergt.</p>	
<b>7. Anders (SO PO VO MBO HO)</b>		U merkte op hogere bekostigingssancties mogelijk te willen maken.	Hier wordt aan gewerkt door middel van aanpassing van de Beleidsregel financiële sancties. Aanpassing van het wetsvoorstel is niet nodig.	-
		Bevoegdheid minister om via de rechter bestuurders te ontslaan.	<p>Dit raden wij af.</p> <p>De aanwijzing is een voldoende effectief middel om bestuurders te kunnen ontslaan, omdat er hoge bekostigingssancties aan gekoppeld zijn. Dit zou bovendien een vergaande ingreep betekenen in privaatrechtelijke verhoudingen (binnen een onderwijsstichting), waarover het Burgerlijk Wetboek al regels geeft. Overigens heeft de Staat de mogelijkheid om de rechter te verzoeken een bestuurder te ontslaan ingeval van gewichtige redenen. Dit kan gebeuren door een beroep te doen op</p>	Afstemming met en instemming van J&V nodig. Advies RvS nodig (zie 1.)

			BW 2:298. Deze weg wordt doorgaans alleen benut als de mogelijkheden uit de specifieke onderwijswetten zijn uitgeput.	
--	--	--	---	--



**TER INFORMATIE**

Aan: MPVO

**Voortgezet Onderwijs**

**Van**  
[REDACTED]

**Datum**  
10 mei 2022

**Referentie**

**Bijlagen**  
Besprekdocument  
wetsvoorstel instrumentarium

**Intern OCW afgestemd**  
PO, VO, WJZ

# nota

Wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium

## Aanleiding

Dinsdag 17 mei is met u een gesprek gepland over het wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium. Dit wetsvoorstel is eind september 2021 aan de Kamer aangeboden. De Kamer heeft op 3 november het verslag vastgesteld. U heeft toegezegd de nota naar aanleiding van het verslag eind maart aan de Kamer te sturen. In uw reactie op de conceptnota stelde u enkele fundamentele wijzigingen in het wetsvoorstel voor.

De door u voorgestelde wijzigingen zijn kort besproken met [REDACTED].

## Bespreekpunten

- U heeft een aantal opmerkingen geplaatst waarvan de bedoeling niet helemaal duidelijk is; deze spreken we graag met u door aan de hand van het bijgevoegde document.
- De door u gewenste aanpassingen zijn ingrijpend. Daardoor zal er eigenlijk sprake zijn van een nieuw wetsvoorstel.
  - Procedureel betekent dat dat de nota van wijziging in de MR zal moeten worden behandeld. Ook advisering door de RvS is raadzaam (om te voorkomen dat de Kamer dat advies zelf zal vragen). Waarschijnlijk is ook dat de Kamer een tweede verslag zal uitbrengen.
  - Materieel betekent dat dat uw bevoegdheden sterk zullen worden verruimd (bijvoorbeeld door schrapping van het woord "structureel", maar ook door uitbreiding van de beëindigingsbevoegdheid). Gevolg is dat de minister niet alleen vaker kan ingrijpen, maar ook dat hem – veel – vaker de vraag gesteld kan worden waarom hij niet ingrijpt.

## Toelichting

Het wetsvoorstel is tot nog toe zo "smal" mogelijk gehouden, omdat:

- In de praktijk bleek dat er tegen bepaalde excessen niet kon worden opgetreden. Het wetsvoorstel beperkt zich tot dat type excessieve situaties.
- De afbakening van het wetsvoorstel ervoor zorgt dat scholen en instellingen zoveel mogelijk autonomie behouden en er daarmee waarborgen zijn tegen oneigenlijke inzet van de (vergaande) bevoegdheden.

In algemene zin zijn er de volgende risico's bij de door u gewenste verruiming van het wetsvoorstel:

- Er is fundamentele kritiek mogelijk over de verhouding tot de vrijheid van onderwijs. De minister zal in veel meer gevallen bevoegd zijn om feitelijk het bestuur van een school over te nemen. Dat betekent overigens ook dat veel vaker de vraag gesteld kan worden waarom hij géén aanwijzing heeft gegeven.
- Nut en noodzaak zijn moeilijk te onderbouwen. De vraag zal worden gesteld tegen welke problemen we in de praktijk aanlopen, die we met verruiming van het wetsvoorstel ondervangen en die we niet met het reguliere toezicht kunnen oplossen?
- Ruime bevoegdheden betekenen, zoals aangegeven, dat deze veel vaker voor toepassing in aanmerking komen. Of ze in een concreet geval daadwerkelijk worden toegepast, wordt daardoor in grote mate afhankelijk van een door de minister te maken afweging. Het voordeel daarvan is flexibiliteit en slagvaardigheid, maar de andere kant van de medaille is dat daarmee het risico op oneigenlijk gebruik van de bevoegdheid wordt vergroot.

**Vervolg (uitgaande van ingrijpende aanpassingen in het wetsvoorstel):**

- Nota van wijziging met toelichting opstellen.
- Herzien nota naar aanleiding van verslag.
- Besluitvorming ministerraad (voor zomerreces)
- Zeer waarschijnlijk nieuw advies door de Raad van State (op eigen initiatief of op verzoek Tweede Kamer).
- Waarschijnlijk een tweede verslag van de Tweede Kamer (na zomerreces).
- Plenaire behandeling Tweede Kamer: eind 2022.
- Inwerkingtreding: 1 augustus 2023.

Bepaling (wijzigingen zijn gearceerd)	Opmerkingen
<p><b>Artikel 153. Aanwijzing</b></p> <p>1. Onze Minister kan het bevoegd gezag een aanwijzing tot het nemen van een of meer maatregelen geven, indien sprake is van wanbeheer.</p> <p>2. Onder wanbeheer wordt verstaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. financieel wanbeleid;</li> <li>b. het <b>in ernstige mate</b> nalaten om, in ieder geval in strijd met artikel 10, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs, waaronder de deugdelijke afsluiting daarvan;</li> <li>c. het door een bestuurder of toezichthouder ongerechtvaardigd verrijken van het bevoegd gezag, zichzelf of een derde;</li> <li>d. het in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen waardoor financieel voordeel wordt behaald ten gunste van het bevoegd gezag, zichzelf of een derde;</li> <li>e. het in ernstige mate verwaarlozen van de zorg voor wat door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd in de omgang met betrokkenen in de schoolorganisatie, waaronder in ieder geval wordt verstaan intimidatie of bedreiging van personeel, leerlingen of ouders door een bestuurder of toezichthouder;</li> <li>f. het <b>structureel</b> handelen in strijd met de zorgplicht voor de veiligheid, bedoeld in artikel 4c, dat leidt of dreigt te leiden tot het toebrengen van ernstige sociale, psychische of fysieke schade aan een of meer leerlingen;</li> <li>g. het <b>structureel</b> handelen in strijd met de burgerschapsopdracht, bedoeld in artikel 8, derde lid en lid 3a, dat leidt of dreigt te leiden</li> </ul>	<p>Zie de nota voor de knelpunten die spelen bij deze verruimingen.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter bespreking.</li> <li>• Uit uw vorige reactie leiden wij af dat u in deze onderdelen het woord "structureel" wilt schrappen, maar het woord "ernstige" wenst te handhaven.</li> </ul>

<p>tot ernstige aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat.</p> <p>3. De aanwijzing vermeldt de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd.</p> <p>4. Voordat Onze Minister een aanwijzing geeft heeft de inspectie een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht verricht en daarover een inspectierapport uitgebracht als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.</p> <p>5. Indien een aanwijzing tot ontslag van een of meer bestuurders of toezichthouders niet wordt opgevolgd, kan de rechtbank, op verzoek van de minister, de betreffende bestuurders of toezichthouders ontslaan. Artikel 298, tweede en derde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn van overeenkomstige toepassing.</p> <p>6. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een door Onze Minister te geven aanwijzing aan een samenwerkingsverband.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hiermee breiden we de bevoegdheid van de civiele rechter uit. Dat behoort tot de portefeuille van M.J&amp;V. Indien gewenst, zullen wij hierover in contact treden met J&amp;V om te bezien of M.J&amp;V hiermee kan instemmen.</li> </ul>
<p><b>Artikel 153a. Spoedaanwijzing</b></p> <p>1. Onze Minister kan het bevoegd gezag een spoedaanwijzing tot het nemen van een of meer voorlopige maatregelen, waaronder opschorting van een of meer bevoegdheden van het bevoegd gezag, geven, indien:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. het bevoegd gezag tekortschiet in de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet;</li> <li>b. uit dat tekortschieten of mede uit dat tekortschieten een ernstig redelijk vermoeden van wanbeheer als bedoeld in artikel 163b, tweede lid, volgt; en</li> <li>c. dat is vereist in verband met onverwijlde spoed.</li> </ol> <p>2. De spoedaanwijzing vermeldt de termijn waarbinnen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Op uw verzoek toegevoegd.</li> <li>• Op uw verzoek aangepast.</li> </ul>

<p>zij moet worden uitgevoerd.</p> <p>3. De spoedaanwijzing bepaalt de duur waarvoor zij geldt. Deze geldigheidsduur bedraagt ten hoogste zes maanden. <b>Onze Minister kan de geldigheidsduur eenmalig verlengen met ten hoogste zes maanden.</b></p> <p>4. Voordat Onze Minister een spoedaanwijzing geeft, heeft de inspectie een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht verricht en daarover een inspectierapport uitgebracht als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.</p> <p>5. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een door Onze Minister te geven spoedaanwijzing aan een samenwerkingsverband.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Op uw verzoek toegevoegd.</li> </ul>
<p>Artikel 155. Inhouding bekostiging</p> <p>1. Indien het bevoegd gezag van een school dan wel het samenwerkingsverband in strijd handelt met het bepaalde bij of krachtens deze wet, waaronder mede wordt verstaan het niet opvolgen van een aanwijzing als bedoeld in artikel 163b of een spoedaanwijzing als bedoeld in artikel 163b1, kan Onze Minister de bekostiging, voorschotten daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk inhouden dan wel opschorten.</p> <p><b>2. Een naar aanleiding van het niet opvolgen van een aanwijzing of spoedaanwijzing opgelegde opschorting of inhouding van de bekostiging bedraagt per maand ten minste 50% van 1/12<sup>e</sup> deel van de bekostiging.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• U gaf aan hogere bekostigings sancties in de wet te willen neerleggen. Hiernaast een suggestie voor een uitwerking van die wens. Dit zou overigens ook in de Beleidsregel financiële sancties kunnen worden neergelegd (in plaats van in de wet).</li> </ul>
<p>Artikel 157. Beëindiging bekostiging/opheffing</p> <p>1. Indien sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 10a, eerste lid, kan Onze Minister besluiten dat met ingang van een in dat besluit bepaalde datum een openbare school wordt opgeheven en de bekostiging van een bijzondere school wordt beëindigd.</p>	

(...)

4. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing, indien uit een inspectierapport als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht blijkt dat een bevoegd gezag niet of niet volledig heeft voldaan aan een aanwijzing wegens wanbeheer als bedoeld in artikel 163b, tweede lid, onderdeel b, f of g, en dat het wanbeheer niet is beëindigd.

- U heeft aangegeven te willen overleggen over de mogelijkheden om de bevoegdheid tot beëindiging van de bekostiging te verruimen. Met de suggestie hiernaast wordt het mogelijk om de bekostiging ook te beëindigen indien een aanwijzing met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs niet wordt opgevolgd. De aanwijzing blijft dan een noodzakelijk tussenstation om te komen tot beëindiging ingeval van wanbeheer. Een andere optie is om beëindiging ook mogelijk te maken ingeval van oordelen zeer zwak die niet op de leerresultaten zijn gebaseerd.





**TER ONDERTEKENING**

Aan: MPVO (via MOCW)

**Wetgeving en Juridische  
Zaken**

**Van**  
[REDACTED]

**Datum**  
20 mei 2022

**Referentie**

**Bijlagen**

Aanbiedingsbrief

Nota naar aanleiding van het  
verslag (incl. TC-versie)

Nota van wijziging (incl. TC-  
versie)

Wetsvoorstel + memorie van  
toelichting

Openbaar te maken nota's

**Intern OCW afgestemd**

HOenS, IVHO, MBO, PO, VO

# nota

Nota van wijziging en nota naar aanleiding van het  
verslag wetsvoorstel instrumentarium

## Aanleiding

Op 29 september 2021 is het Wetsvoorstel uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit bevat met name uitbreidingen van de aanwijzingsbevoegdheid en de introductie van een spoedaanwijzingsbevoegdheid. In het verslag van 3 november 2021 hebben de fracties van VVD, D66, CDA, SP, PvdA, GroenLinks, ChristenUnie, SGP, BBB en BIJ1 circa 150 vragen gesteld over het wetsvoorstel. MOCW is op 21 maart jl. akkoord gegaan met een eerdere versie van de nota naar aanleiding van het verslag en de nota van wijziging.

MPVO heeft echter aangegeven het wetsvoorstel op verscheidene punten inhoudelijk te willen aanpassen. Tijdens een overleg, op 17 mei jl., heeft MPVO aangegeven verruiming van de (spoed)aanwijzingsbevoegdheid te wensen, in verband met de slagvaardigheid van het instrumentarium. Deze verruiming is opgenomen in de nota van wijziging. De nota naar aanleiding van het verslag is daarop aangepast.

## Geadviseerd besluit

U wordt verzocht de volgende, bijgevoegde stukken te tekenen:

- De aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer;
- De nota naar aanleiding van het verslag;
- De toelichting bij de nota van wijziging.

## Kernpunten nota van wijziging

Naar aanleiding van de opmerkingen van MPVO worden de aanwijzingsbevoegdheid en de spoedaanwijzingsbevoegdheid als volgt verruimd, door middel van een nota van wijziging op het wetsvoorstel. De verwachting is dat deze verruiming zal stuiten op kritiek op grond van artikel 23 Grondwet (zie ook onder het kopje 'krachtenveld'). Vanuit de sectoren (onder meer VOS/ABB, Verus, UNL, Vereniging voor Hogescholen) is het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel al (stevig) bekritiseerd. Die kritiek zal, naar aanleiding van de nota van wijziging, hoogstwaarschijnlijk aanzwellen.

### Ten aanzien van alle sectoren:

1. Het *langdurig* nalaten maatregelen te treffen ter waarborging van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs wordt ook aangemerkt als wanbeheer.
  - Thans is in de wet opgenomen dat alleen het *in ernstige mate* nalaten om dergelijke maatregelen te treffen wanbeheer in verband met de

- kwaliteit van het onderwijs oplevert. Zodoende wordt het mogelijk om ook bij minder ernstige overtredingen, maar wel langdurig ondermaatse kwaliteitszorg met een aanwijzing in te grijpen. In de toelichting is opgenomen dat van langdurigheid in de regel sprake zal kunnen zijn, indien niet is voldaan aan meerdere herstelopdrachten van de inspectie. Denkbaar is echter ook dat van langdurig nalaten sprake is, als niet is voldaan aan een enkele herstelopdracht met een aanzienlijke hersteltermijn.
2. Voor het opleggen van een spoedaanwijzing is geen ernstig vermoeden, maar een *redelijk vermoeden* van wanbeheer voldoende (mits ook de overige voorwaarden voor de oplegging van een spoedaanwijzing zijn vervuld – er moet ook sprake zijn van een overtreding en onverwijlde spoed).
    - Dit komt de slagvaardigheid van het instrument ten goede, aangezien het gemakkelijker wordt te voldoen aan de bewijslast voor de inzet van dit instrument.
    - Deze wijziging wordt ook doorgevoerd ten aanzien van de schorsingsbevoegdheid in het mbo.
    - Dit was ook opgenomen in het oorspronkelijke, aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel. Deze meende dat de autonomie van scholen en instellingen te zeer beperkt werd, waarna werd besloten een 'ernstig vermoeden' te hanteren. Thans ligt de nadruk echter meer op de slagvaardigheid van het nieuwe instrumentarium en valt de weging dus anders uit.
  3. Het wordt mogelijk de spoedaanwijzing eenmalig met zes maanden te verlengen.
    - Normaal gesproken zal de inspectie gedurende de reguliere looptijd van een spoedaanwijzing een onderzoek naar het (vermoede) wanbeheer kunnen afronden, en kan er, op basis van dat onderzoek, een aanwijzing worden opgelegd, als het wanbeheer definitief wordt geconstateerd. Mocht het onderzoek echter (om wat voor reden dan ook) langer duren, dan biedt deze optie tot verlenging uitkomst.
    - Dit was ook opgenomen in het oorspronkelijke, aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel. Deze meende, als gezegd, dat de autonomie van scholen en instellingen te zeer beperkt werd, waarna werd besloten de verlengingsmogelijkheid te laten vervallen. Thans ligt de nadruk echter meer op de slagvaardigheid van het nieuwe instrumentarium en valt de weging dus anders uit.

Ten aanzien van het funderend onderwijs:

4. Het begrip "structureel" vervalt uit de definitie van wanbeheer met betrekking tot de zorgplicht voor de veiligheid en de burgerschapsopdracht.
  - In de toelichting bij de nota van wijziging is opgenomen dat een aanwijzing in de regel zal worden opgelegd als sprake is van

langdurige of herhaalde (dus: structurele) overtredingen, maar dat ook een ernstig incident een aanwijzing kan rechtvaardigen.

- Hiermee komt het wetsvoorstel dichterbij het oorspronkelijk aan de Raad van State voorgelegde wetsvoorstel, aangezien daarin was opgenomen dat ernstige of langdurige overtredingen van genoemde eisen aanleiding konden zijn voor een aanwijzing. Deze meende, als gezegd, dat hierdoor de autonomie van scholen en instellingen te zeer beperkt werd, waarna werd besloten deze gronden voor een aanwijzing in te perken. Thans ligt de nadruk echter meer op de slagvaardigheid van het nieuwe instrumentarium en valt de wegging dus anders uit.

#### Overig

- De nota van wijziging bevat voor het overige vrijwel uitsluitend technische, niet-inhoudelijke aanpassingen. Voor het mbo is toegevoegd dat bij schorsing van een deel der examinering, de instelling slechts dat deel moet overdragen aan een andere instelling.
  - Deze wijzigingen waren reeds opgenomen in de oorspronkelijk aan u voorgelegde de nota van wijziging.

#### **Kernpunten verslag**

Hieronder de belangrijkste thema's waarover de Kamer vragen gesteld heeft (vaak onder verwijzing naar standpunten van de Raad van State, de Onderwijsraad of van het veld), met daaronder de beantwoordingslijn daarop in de nota n.a.v. het verslag.

- Nut en noodzaak. Is het wetsvoorstel niet te incident-gedreven?
  - Het wetsvoorstel is gericht op het bestrijden van met name ernstige incidenten, die soms snel ingrijpen vereisen. Dat soort incidenten doen zich naar hun aard weinig voor. Gezien de ernst ervan is het echter wel nodig ingrijpende bevoegdheden in het leven te roepen.
- Autonomie van scholen en instellingen. Wordt die niet te veel beperkt?
  - De bevoegdheden zijn voorzien van voldoende waarborgen. De autonomie wordt dus zo min mogelijk beperkt.
- Casuïstiek. Welke gevallen zouden anders zijn verlopen met het nieuwe instrumentarium?
  - De vo-casus VMBO Maastricht, Cornelius Haga Lyceum en Avicenna zijn nog eens toegelicht. Twee oudere casus uit het po zijn toegevoegd, ter onderbouwing van vooral de spoedaanwijzing.
- De burgerschapsopdracht. Is deze voldoende helder en waarom wordt er in het funderend onderwijs geen onafhankelijke commissie geïntroduceerd om over de naleving ervan te oordelen, zoals in het hoger onderwijs?
  - Aangegeven is dat dit wetsvoorstel niet over de inhoud van de burgerschapsopdracht gaat. De inspectie is bij uitstek geëquipeerd om over de naleving te oordelen, nu daarvoor (anders dan in het ho) een integraal (pedagogisch) oordeel over het onderwijs nodig is.

### **Krachtenveld**

- Nog niet duidelijk is hoe de Kamer zal reageren op de inhoudelijke aanpassingen van het wetsvoorstel.
- Niet uitgesloten is dat de Kamer een tweede verslag zal vaststellen, waarin Kamerleden kritiek uiten op basis van artikel 23 van de Grondwet, omdat zij de verruiming van het wetsvoorstel te vergaand achten.
  - In de toelichting bij de nota van wijziging is dienaangaande opgenomen dat de vrijheid van onderwijs geen vrijbrief kan zijn voor ondermaats onderwijs en dat de minister over een slagvaardig instrumentarium dient te beschikken, in het belang van de bescherming van leerlingen en studenten. Bovendien gaat het nog steeds om bevoegdheden die alleen in meer uitzonderlijke situaties voor toepassing in aanmerking komen, zodat de vrijheid van onderwijs zo min mogelijk wordt beperkt.
- De sectororganisaties waren reeds kritisch op het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel. Die kritiek zal waarschijnlijk aanzwellen, naar aanleiding van de nota van wijziging.
- De nota van wijziging is getoetst door J&V.

### **Inhoud wetsvoorstel (na nota van wijziging)**

- Het wetsvoorstel beoogt het bestuurlijk instrumentarium van de minister om in ernstige situaties in te kunnen grijpen bij onderwijsinstellingen, te verruimen. Het wetsvoorstel beslaat alle sectoren, maar op sommige punten zijn er verschillen tussen de sectoren.
- Thans kan, in alle sectoren, een aanwijzing aan bekostigde onderwijsinstellingen worden gegeven indien sprake is van wanbeheer. Met een aanwijzing kunt u een bindende opdracht aan de onderwijsinstelling geven. Van wanbeheer is onder meer sprake indien een bestuur ernstig nalatig is om maatregelen te treffen ten behoeve van de goede voortgang in het onderwijs, mits de kwaliteit van het stelsel in gevaar komt. Dit (nu nog geldende) stelselvereiste komt in alle sectoren te vervallen. Ook wordt (bij nota van wijziging) toegevoegd dat langdurig nalaten ook aanleiding kan zijn voor een aanwijzing. De aanwijzingsbevoegdheid wordt daarmee dus verruimd.
- In het funderend onderwijs wordt toegevoegd dat een aanwijzing ook kan worden gegeven indien de zorgplicht voor de veiligheid of de burgerschapsopdracht wordt overtreden, mits dit ernstige schade aan leerlingen resp. ernstige aantasting van een basiswaarde van de democratische rechtsstaat tot gevolg heeft of dreigt te hebben. Als een dergelijke aanwijzing niet wordt opgevolgd en het wanbeheer blijft voortbestaan, kan de bekostiging (in het po en vo) worden beëindigd.
- In alle sectoren wordt een tijdelijke, voorlopige spoedaanwijzing mogelijk gemaakt indien sprake is van een overtreding, een redelijk vermoeden van wanbeheer en onverwijlde spoed.

**Datum**  
**20 mei 2022**

- In het mbo wordt voor niet-bekostigde instellingen toegevoegd dat de bevoegdheid tot examinering of diplomering (deels) kan worden geschorst, indien er (ernstige) risico's zijn dat er ten onrechte diploma's worden verstrekt.
- De termijn voor openbaarmaking van inspectierapporten wordt ingekort.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

n.v.t