Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2022–2023

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

D

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP[1]

Vastgesteld 25 januari 2023

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **CDA**-fractie hebben met interesse en zorg kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben nog een aantal vragen.
De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Het geheel van het wetsvoorstel en de memorie van antwoord roept nadere vragen op. Zij kijken uit naar de beantwoording daarvan.
De fractieleden van de **SGP** hebben kennisgenomen van de memorie van antwoord en hebben nog een aantal vragen. Deze gaan met name over een aantal termen die door amendering in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Zoals eerder aangegeven, vinden voornoemde fractieleden dat daarover een nadere voorlichting van de Raad van State nodig is. Inmiddels heeft de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap besloten deze voorlichting van de Raad van State – na akkoord van de Kamer – te vragen. Derhalve zullen de fractieleden van de SGP zich nu beperken tot enkele vragen die nog om nadere toelichting vragen.

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

kst-35920-D
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

2. Aanleiding

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben vragen gesteld over de noodzaak van deze wet, met name gezien het feit dat het aantal casussen dat de noodzaak van deze wet onderbouwt, zeer beperkt is. Een van de belangrijkste casussen waarop deze wet gebaseerd is, is die van het Cornelius Haga Lyceum. Recent heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgesproken dat er op dit Lyceum geen sprake is van financieel wanbeheer.[2] Kan de regering reflecteren op de betekenis van deze uitspraak voor het gebruik van de casus Cornelius Haga Lyceum in de onderbouwing van dit wetsvoorstel? Is de regering het met deze leden eens dat de casusmatige onderbouwing van het wetsvoorstel met de genoemde uitspraak zwakker wordt?
Uit de memorie van antwoord blijkt dat de regering geen aanleiding heeft om te veronderstellen dat er in de toekomst meer incidenten zullen optreden. Ook erkent de regering dat van incidenten uit het verleden een zekere preventieve werking uitgaat.[3] Kan de regering onderbouwen waarom zij kiest voor wetgeving en niet voor het zelfreinigend vermogen en de eigen verantwoordelijkheid van de sector? Heeft de sector als geheel – gezien het kleine aantal casussen in het verleden – niet laten zien dat hij deze verantwoordelijkheid zelf kan dragen? Laat ook de verwachting van de regering – dat het aantal casussen ook in de toekomst klein zal zijn – niet zien dat de sector deze verantwoordelijkheid zelf kan dragen? De ChristenUnie-fractieleden stellen deze vraag mede in het licht van de fundamentele vraag van de verhouding tussen overheid en onderwijs. Kan de regering onderbouwen waarom wetgeving noodzakelijk is als de sector zijn eigen verantwoordelijkheid in hoge mate neemt? Ligt het niet in de lijn van de aanscherping van de burgerschapsopdracht dat de overheid de eigen verantwoordelijkheid van de sector ondersteunt en niet overneemt?

3. Kern van het wetsvoorstel

De leden van de **CDA**-fractie lezen dat bij toepassing van de spoedaanwijzing de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) een wezenlijk vermoeden van wanbeheer dient te hebben vastgelegd in het inspectierapport.[4] De term «wezenlijk vermoeden» die hier wordt gehanteerd, is volgens deze leden geen gebruikelijke terminologie in het bestuursrecht. Hoe sluit deze term volgens de regering aan bij de volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State benodigde verzwaarde bewijslast bij het besluiten tot de spoedaanwijzing? En kan de regering toelichten wat de term «wezenlijk vermoeden» concreet betekent voor de handhaving?
Wat is volgens de regering de tijdwinst die met de spoedaanwijzing feitelijk gerealiseerd kan worden, overwegende dat een spoedaanwijzing ook een inspectieonderzoek en zorgvuldige besluitvorming vergt?
In de memorie van antwoord erkent de regering dat de term «wezenlijk vermoeden» in het bestuursrecht geen gebruikelijke terminologie is.[5] Ook komt deze term niet in de memorie van toelichting voor. Kan de regering in het licht van deze argumentatie nog eens uitleggen hoe de rechtszekerheid wordt gediend bij de keuze voor deze term en waarom zij niet kiest voor de bestaande term «ernstig vermoeden», zo vragen de **ChristenUnie**-fractieleden.
Op pagina 3 van de memorie van antwoord schrijft de regering dat in het geval van een spoedaanwijzing sprake is van een besluit in de zin van de

---

[2] ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3014.
[3] *Kamerstukken I* 2022/23, 35 920, C, p. 1.
[4] *Kamerstukken I* 2022/23, 35 920, C, p. 3.
[5] *Kamerstukken I* 2022/23, 35 920, C, p. 4.

Algemene wet bestuursrecht waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. De regering concludeert: «*Daarmee wordt de grondwettelijke vrijheid van onderwijs voldoende beschermd in het onderliggende wetsvoorstel. Er is dus geen sprake van strijd met de Grondwet.*» De vraag van de fractieleden van de ChristenUnie is of de genoemde conclusie staatsrechtelijk juist is. De reden van deze vraag is dat de toetsing of een wetsvoorstel in strijd is met de Grondwet, gebeurt door de Afdeling advisering van de Raad van State en door het parlement; de rechter mag de uiteindelijke wet niet aan de Grondwet toetsen. Kan de regering aangeven waarom zij van mening is dat de grondwettelijke vrijheid van onderwijs voldoende beschermd wordt met het genoemde bezwaar en beroep?
De **SGP**-fractieleden hebben vragen over de verhoudingen tussen het gewicht van sociale veiligheid en burgerschap. Het valt op dat bij het geven van een aanwijzing bij burgerschap de lat hoger ligt, namelijk dat het gaat over «structureel en flagrant handelen». Bij sociale veiligheid wordt volstaan met «strijdigheid met de zorgplicht». Is het logisch en te rechtvaardigen om verschillend gewicht toe te kennen en, zo ja, waarom? Kan de regering uitleggen waarom de drempel bij burgerschap hoger is, terwijl de aanleiding voor het wetsvoorstel juist hoofdzakelijk gelegen was in problemen inzake burgerschap?
In de memorie van antwoord wordt op pagina 4 gesproken over gevallen waarin het bevoegd gezag zodanig ver buiten de wettelijke kaders van de burgerschapsopdracht treedt dat geen redelijk denkend mens eraan kan twijfelen dat van een overtreding sprake is. Of aan dit criterium is voldaan, zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Gedacht kan worden aan het aanzetten tot haat jegens bepaalde bevolkingsgroepen of het oproepen tot geweld. De fractieleden van de SGP vragen de regering welke andere middelen dan deze wet haar ten dienste staan om dergelijke uitwassen aan te pakken. Is bij zaken als het aanzetten tot haat niet primair het strafrecht de aangewezen route?
Op pagina 3 van de memorie van antwoord wordt aangegeven dat het bij spoedaanwijzingen gaat om besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en dat dus is voorzien in de mogelijkheid van bezwaar en beroep voor het bestuursorgaan. «*Daarmee wordt de grondwettelijke vrijheid van onderwijs voldoende beschermd in het onderliggende wetsvoorstel. Er is dus geen sprake van strijd met de Grondwet.*», aldus de memorie. De SGP-fractieleden vragen of dit een juiste weergave van zaken is: het bestaan van de mogelijkheid van bezwaar en beroep is toch geen pleister op de wond van het mogelijk maken van een inbreuk op de vrijheid van onderwijs? In ons bestel wordt immers getoetst of een wetsvoorstel in strijd is met de Grondwet door de Afdeling advisering van de Raad van State en door de Tweede en Eerste Kamer. Daarna is er geen constitutionele toetsing door de rechter. De rechter kan zoals bekend een formele wet (in casu de Wet op het primair onderwijs) niet toetsen aan de Grondwet. Kan een schoolbestuur, in geval van een (spoed)aanwijzing op grond van de formele wet daar dan nog via bezwaar en beroep tegenin brengen dat er sprake zou kunnen zijn van strijdigheid met de vrijheid van onderwijs, en derhalve met de Grondwet?
De SGP-fractieleden vragen welke overwegingen de regering heeft gemaakt als het gaat om de rechtsbescherming van bestuurders bij maatregelen van de overheid. Deze leden wijzen erop dat bij de civielrechtelijke route een voorafgaande rechterlijke toets verzekerd is en dat bovendien inhoudelijk een andere maatstaf geldt dan bij de bestuursrechtelijke route. Zij wijzen er tevens op dat de overheid ook met een kort geding tot een snel resultaat kan komen. Past de keuze voor bestuursrechtelijke rechtsbescherming om het risico op problemen te beperken wel bij de inzet van de regering om naar aanleiding van misstanden de rechtsbescherming van burgers juist te vergroten?

4. Interventiemogelijkheden in urgente situaties

In eerdere stukken werd gewezen op het feit dat de Minister de mogelijkheid heeft om bestuurders te schorsen.[6] Is dit niet een bevoegdheid die enkel aan een rechter toekomt, zo vragen de **CDA**-fractieleden.
De gemeenteraad heeft reeds de mogelijkheid om alles te doen wat nodig is als sprake is van de gevallen waarvoor dit wetsvoorstel is geschreven. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering om het spanningsveld tussen de lokale en centrale overheid beter te onderbouwen, met als doel om te voorkomen dat verzelfstandigd openbaar onderwijs, wanneer de wet in werking is getreden, met overheden te maken krijgt die niet weten welke overheid de bevoegdheid heeft om op te treden.

5. Toezicht en handhaving

De leden van de **CDA**-fractie lezen in de tweede alinea op pagina 14 van de memorie van antwoord dat als sprake is van strijd met de burgerschapsopdracht, zal worden ingegrepen. «*In beginsel gebeurt dat door middel van een herstelopdracht van de inspectie en, indien daar niet aan wordt voldaan, door middel van bekostigingssancties. Alleen als de overtreding van de burgerschapsopdracht dermate ernstig is dat kan worden gesproken van wanbeheer in de zin van dit wetsvoorstel, kan er worden ingegrepen door middel van een aanwijzing*», lezen deze leden. Kan de regering nader toelichten hoe deze vorm van handhaving door middel van een aanwijzing er in de praktijk uitziet?
Eveneens in de tweede alinea schrijft de regering dat het voor een aanwijzing vereist is dat de inspectie vaststelt dat sprake is van structureel of flagrant handelen in strijd met de burgerschapsopdracht, én dat dat handelen leidt (of dreigt te leiden) tot ernstige aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat. De CDA-fractieleden verzoeken de regering om de juridische definitie van de begrippen «structureel of flagrant handelen» alsmede de «basiswaarden van de democratische rechtsstaat» nader te duiden. Hoe worden deze begrippen in de praktijk toegepast?
De fractieleden van de **ChristenUnie** merken op dat er recent discussie is geweest over het strenger controleren van zogenaamde «weekendscholen» of «informeel onderwijs». Is de regering van mening dat het wetsvoorstel het noodzakelijke instrumentarium bevat om deze scholen en dit onderwijs strenger aan te pakken? Zo ja, kan zij aangeven wat zij precies onder «weekendscholen» en «informeel onderwijs» verstaat en waarop zij deze bevoegdheid om ze aan te pakken baseert? Deze leden verzoeken de regering ook aan te geven hoe haar visie zich verhoudt tot het advies van de landsadvocaat[7].
Kan de regering aangeven wat de invloed van het wetsvoorstel is op de escalatieladder ten aanzien van handhaving? Artikel 10.1, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 geeft de Minister de bevoegdheid om de bekostiging geheel of gedeeltelijk op te schorten of in te houden. Het tweede lid van voornoemde wet geeft de regering de mogelijkheid om bekostiging opnieuw toe te kennen als er geen redenen meer zijn voor opschorting of inhouding. Is de huidige Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen(hierna: de Beleidsregel) in overeenstemming met deze artikelen? Verandert dat bij inwerkingtreding van deze wet?
De fractieleden van de **SGP** hebben nog vragen over de uitwerking van bekostigingssancties. De Beleidsregel regelt voor het funderend onderwijs dat de Minister de bekostiging enkel in opklimmende mate kan inhouden, maar niet kan opschorten. In de oude beleidsregels stond wel opschor-

---

[6] Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2021/22, 35 920, nr. 3, p. 6.
[7] *Kamerstukken I* 2022/23, 35 352, J, bijlage Advies landsadvocaat over informele scholing.

ting. Artikel 10.1, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020 stelt dat sprake is van opschorten en inhouden. Voor het mbo en hoger onderwijs geldt in de nieuwe Beleidsregel wel eerst opschorten en dan inhouden. De rechtspraak toetst steeds strikter op de evenredigheid van sancties: daarvoor is het eerst opschorten en dan pas inhouden van belang. Kan de regering toelichten waarom deze onevenredigheid van sancties nuttig of nodig is? Bovendien lijkt de Beleidsregel ronduit strijdig met de wet. Wat is het oordeel van de regering over deze strijdigheid?

6. Advies en consultatie

In het advies »Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat» van de Onderwijsraad wordt gesteld dat het geen pas geeft om specifieke wettelijke waarborgen te omzeilen via open, algemeen geformuleerde bepalingen in een onderwijswet.[8] De leden van de **CDA**-fractie vernemen graag wat de reactie van de regering is op deze stelling van de Onderwijsraad.
De Onderwijsraad heeft in het voornoemde advies ook aangegeven dat het bestaande instrumentarium om te kunnen ingrijpen als er binnen een school echt iets aan de hand is, volstaat.[9] In de memorie van antwoord wordt summier op dit advies ingegaan, aldus de CDA-fractieleden. Zij verzoeken de regering om uitgebreider op het advies van de Onderwijsraad te reageren met een duidelijke argumentatie waarom het bestaande instrumentarium niet voldoende is.
In de memorie van antwoord zijn zes cases genoemd, waarvan uiteindelijk twee hebben geleid tot het inzetten van het bestaande instrumentarium. Daarbij wordt aangegeven dat de mogelijkheid van spoedaanwijzing tot eerder ingrijpen had kunnen leiden.[10] Is het in te schatten of er daadwerkelijk tijdwinst kan worden geboekt, en om welke tijdwinst dit zou gaan in de onderhavige gevallen, zo vragen de **SGP**-fractieleden.
De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ziet de nadere memorie van antwoord van de regering – bij voorkeur binnen **vier weken** - met belangstelling tegemoet.

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

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

---

[8] *Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat* (advies Onderwijsraad 20210142–1173 van oktober 2021), Den Haag: Onderwijsraad 2021, p. 64.
[9] *Grenzen stellen, ruimte laten. Artikel 23 Grondwet in het licht van de democratische rechtsstaat* (advies Onderwijsraad 20210142–1173 van oktober 2021), Den Haag: Onderwijsraad 2021, p. 62–63.
[10] *Kamerstukken I* 2022/23, 35 920, C, p. 12–13.