

Vergaderjaar 2021–2022

35 920

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

Nr. 24

DERDE NOTA VAN WIJZIGING

Ontvangen 28 juni 2022

Het voorstel van wet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel I wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel A wordt in het voorgestelde artikel 153, onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid, een derde lid ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister motiveert in de aanwijzing waarom het doel van de aanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

2. In onderdeel A wordt aan het voorgestelde artikel 153, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat sprake is van wanbeheer als bedoeld in het tweede lid».

3. In onderdeel B wordt in het voorgestelde artikel 153a, eerste lid, onderdeel b, «redelijk» vervangen door «wezenlijk».

4. In onderdeel B wordt in het voorgestelde artikel 153a, onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot derde tot en met zesde lid, een tweede lid ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister motiveert in de spoedaanwijzing waarom het doel van de spoedaanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

5. In onderdeel B wordt aan het voorgestelde artikel 153a, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat is voldaan aan de vereisten, bedoeld in het eerste lid».

B

Artikel II wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel A wordt in het voorgestelde artikel 132, onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid, een derde lid ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister motiveert in de aanwijzing waarom het doel van de aanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

2. In onderdeel A wordt aan het voorgestelde artikel 132, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat sprake is van wanbeheer als bedoeld in het tweede lid».

3. In onderdeel B wordt in het voorgestelde artikel 132a, eerste lid, onderdeel b, «redelijk» vervangen door «wezenlijk».

4. In onderdeel B wordt in het voorgestelde artikel 132a, onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot derde tot en met zesde lid, een tweede lid ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister motiveert in de spoedaanwijzing waarom het doel van de spoedaanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

5. In onderdeel B wordt aan het voorgestelde artikel 132a, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat is voldaan aan de vereisten, bedoeld in het eerste lid».

C

Artikel III wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel B wordt in het voorgestelde artikel 3.38, onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid, een derde lid ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister motiveert in de aanwijzing waarom het doel van de aanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

2. In onderdeel B wordt aan het voorgestelde artikel 3.38, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat sprake is van wanbeheer als bedoeld in het tweede lid».

3. In onderdeel C wordt in het voorgestelde artikel 3.38a, eerste lid, onderdeel b, «redelijk» vervangen door «wezenlijk».

4. In onderdeel C wordt in het voorgestelde artikel 3.38a, onder vernummering van het tweede tot en met vijfde lid tot derde tot en met zesde lid, een tweede lid ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister motiveert in de spoedaanwijzing waarom het doel van de spoedaanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

5. In onderdeel C wordt aan het voorgestelde artikel 3.38a, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat is voldaan aan de vereisten, bedoeld in het eerste lid».

D

Artikel IV wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel E wordt in het voorgestelde artikel 6.2.3c in het opschrift en in het eerste lid, onderdeel b, «redelijk» telkens vervangen door «wezenlijk».

2. In onderdeel H wordt in het voorgestelde artikel 3.1.5, onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde tot en vijfde lid, een derde lid ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister motiveert in de aanwijzing waarom het doel van de aanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

3. In onderdeel H wordt aan het voorgestelde artikel 3.1.5, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat sprake is van wanbeheer als bedoeld in het tweede lid».

4. In onderdeel I wordt in het voorgestelde artikel 3.1.6, eerste lid, onderdeel b, «redelijk» vervangen door «wezenlijk».

5. In onderdeel I wordt in het voorgestelde artikel 3.1.6, onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid, een tweede lid ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister motiveert in de spoedaanwijzing waarom het doel van de spoedaanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

6. In onderdeel I wordt aan het voorgestelde artikel 3.1.6, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat is voldaan aan de vereisten, bedoeld in het eerste lid».

E

Artikel V wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel A wordt in het voorgestelde artikel 9.9a, onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid, een derde lid ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister motiveert in de aanwijzing waarom het doel van de aanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

2. In onderdeel A wordt aan het voorgestelde artikel 9.9a, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat sprake is van wanbeheer als bedoeld in het tweede lid».

3. In onderdeel B wordt in het voorgestelde artikel 9.9b, eerste lid, onderdeel b, «redelijk» vervangen door «wezenlijk».

4. In onderdeel B wordt in het voorgestelde artikel 9.9b, onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid, een tweede lid ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister motiveert in de spoedaanwijzing waarom het doel van de spoedaanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

5. In onderdeel B wordt aan het voorgestelde artikel 9.9b, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat is voldaan aan de vereisten, bedoeld in het eerste lid».

6. In onderdeel D wordt in het voorgestelde artikel 10.3e, onder vernummering van het derde tot en met zesde lid tot vierde tot en met zevende lid, een derde lid ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister motiveert in de aanwijzing waarom het doel van de aanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

7. In onderdeel D wordt aan het voorgestelde artikel 10.3e, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat sprake is van wanbeheer als bedoeld in het tweede lid».

8. In onderdeel E wordt in het voorgestelde artikel 10.3e1, eerste lid, onderdeel b, «redelijk» vervangen door «wezenlijk».

9. In onderdeel E wordt in het voorgestelde artikel 10.3e1, onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid, een tweede lid ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister motiveert in de spoedaanwijzing waarom het doel van de spoedaanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

10. In onderdeel E wordt aan het voorgestelde artikel 10.3e1, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat is voldaan aan de vereisten, bedoeld in het eerste lid».

11. In onderdeel F wordt in het voorgestelde artikel 11.7a, onder vernummering van het derde tot en met vijfde lid tot vierde tot en met zesde lid, een derde lid ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister motiveert in de aanwijzing waarom het doel van de aanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

12. In onderdeel F wordt aan het voorgestelde artikel 11.7a, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat sprake is van wanbeheer als bedoeld in het tweede lid».

13. In onderdeel G wordt in het voorgestelde artikel 11.7b, eerste lid, onderdeel b, «redelijk» vervangen door «wezenlijk».

14. In onderdeel G wordt in het voorgestelde artikel 11.7b, onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid, een tweede lid ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister motiveert in de spoedaanwijzing waarom het doel van de spoedaanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

15. In onderdeel G wordt aan het voorgestelde artikel 11.7b, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat is voldaan aan de vereisten, bedoeld in het eerste lid».

F

Artikel VI wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel A wordt in het voorgestelde artikel 122, onder vernummering van het derde en vierde lid tot vierde en vijfde lid, een derde lid ingevoegd, luidende:

3. Onze Minister motiveert in de aanwijzing waarom het doel van de aanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

2. In onderdeel A wordt aan het voorgestelde artikel 122, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat sprake is van wanbeheer als bedoeld in het tweede lid».

3. In onderdeel B wordt in het voorgestelde artikel 122a, eerste lid, onderdeel b, «redelijk» vervangen door «wezenlijk».

4. In onderdeel B wordt in het voorgestelde artikel 122a, onder vernummering van het tweede tot en met vierde lid tot derde tot en met vijfde lid, een tweede lid ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister motiveert in de spoedaanwijzing waarom het doel van de spoedaanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

5. In onderdeel B wordt aan het voorgestelde artikel 122a, vijfde lid (nieuw), toegevoegd «, waaruit volgt dat is voldaan aan de vereisten, bedoeld in het eerste lid».

G

Artikel VII wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel D, wordt in het voorgestelde artikel 6.2.6 in het opschrift en in het eerste lid, onderdeel b, «redelijk» vervangen door «wezenlijk».

2. In onderdeel G wordt in het voorgestelde artikel 10.1, onder vernummering van het vierde lid tot vijfde lid, een vierde lid ingevoegd, luidende:

4. Onze Minister motiveert in de aanwijzing waarom het doel van de aanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

3. In onderdeel H wordt in het voorgestelde artikel 10.1a, eerste lid, onderdeel b, «redelijk» vervangen door «wezenlijk».

4. In onderdeel H wordt in het voorgestelde artikel 10.1a, onder vernummering van het tweede en derde lid tot derde en vierde lid, een tweede lid ingevoegd, luidende:

2. Onze Minister motiveert in de spoedaanwijzing waarom het doel van de spoedaanwijzing niet met een minder zwaar middel kan worden bereikt.

Toelichting

Deze nota van wijziging versterkt en expliciteert een aantal waarborgen met betrekking tot de aanwijzing en de spoedaanwijzing. Het betreft de volgende aanpassingen.

1. Wezenlijk vermoeden van wanbeheer in plaats van redelijk vermoeden

In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel was opgenomen dat, onder meer, een ernstig vermoeden van wanbeheer vereist is voor het opleggen van een spoedaanwijzing. Van een ernstig vermoeden is sprake, indien op basis van een inspectieonderzoek kan worden aangenomen dat met een grote mate van waarschijnlijkheid een nog te verrichten onderzoek het oordeel van wanbeheer zou opleveren.

In de eerste nota van wijziging¹ is, in het belang van de slagvaardigheid van het instrument, dit vereiste gewijzigd naar «redelijk vermoeden». Van een redelijk vermoeden is sprake als de inspectie oordeelt dat met waarschijnlijkheid kan worden aangenomen dat een nog te verrichten onderzoek het oordeel wanbeheer zal opleveren. Hoewel zulks in de ogen van de regering, mede gelet op de overige vereisten en waarborgen die aan de spoedaanwijzing zijn verbonden, in overeenstemming is met artikel 23 van de Grondwet, zijn er vanuit de Tweede Kamer zorgen geuit

¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 7. Zie ook de tweede nota van wijziging (nr. 12) voor het herstel van een aantal technische onvolkomenheden.

over het feit dat deze versoepeling tot te gemakkelijke inzet van de spoedaanwijzing zou kunnen leiden.

De regering is met de Kamer van mening dat een besluit tot oplegging van een spoedaanwijzing niet lichtvaardig moet kunnen worden genomen. Zorgvuldigheid is essentieel. Tegelijkertijd meent de regering dat, juist in urgente situaties, gepaste voortvarendheid gewenst is en dat een te zware bewijsmaatstaf daaraan in de weg zou kunnen staan. Het weer terugbrengen van het begrip «ernstig vermoeden» sluit in de ogen van de regering dan ook onvoldoende aan bij de noodzaak van een slagvaardig instrumentarium, maar zij acht het wel wenselijk en nuttig om de waarborgen die aan de spoedaanwijzing zijn verbonden te verstevigen.

Om die reden wordt in onderhavige nota van wijziging het vereiste van «redelijk vermoeden» gewijzigd in «wezenlijk vermoeden». Deze term houdt het midden tussen «redelijk vermoeden» en «ernstig vermoeden». Aldus wordt de bewijsmaatstaf verzaard en wordt een balans gevonden tussen enerzijds het waarborgen van de vrijheid van onderwijs, en anderzijds het belang van een slagvaardig instrumentarium om in spoedeisende gevallen leerlingen en studenten te kunnen beschermen. Indien met een substantiële mate van waarschijnlijkheid kan worden aangenomen dat een nog te verrichten onderzoek het oordeel van wanbeheer zou opleveren, is aan dit vereiste voldaan. Uiteraard dient dit te volgen uit een conform artikel 20 van de Wet op het onderwijstoezicht vastgesteld inspectierapport. Tevens moet uit dat inspectierapport volgen dat sprake is van een overtreding en van onverwijlde spoed (zie ook onder 3.), om tot de oplegging van een spoedaanwijzing te kunnen overgaan. Overige waarborgen aan het instrument van de spoedaanwijzing² betreffen overigens het feit dat de spoedaanwijzing altijd voorlopige maatregelen moet bevatten een beperkte geldigheidsduur heeft (zes maanden, met een eenmalige verlengingsmogelijkheid van zes maanden).

2. Motiveringsplicht met betrekking tot subsidiariteit

In artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht is het evenredigheidsbeginsel neergelegd. Hierin ligt het subsidiariteitsbeginsel besloten, hetgeen inhoudt dat, indien het doel van een besluit kan worden bereikt met een minder zwaar middel, voor het minder zware middel moet worden gekozen. Dat geldt dus ook voor de oplegging van een aanwijzing of spoedaanwijzing: indien het doel van de (spoed)aanwijzing met een minder zwaar middel kan worden bereikt, moet voor dat middel worden gekozen.

Voorkomen moet worden dat de Minister een zwaar middel als de (spoed)aanwijzing inzet terwijl er minder vergaande opties open staan. Om die reden wordt door middel van deze nota van wijziging geëxpliciteerd dat de Minister, als hij een (spoed)aanwijzing oplegt, altijd motiveert waarom niet met minder vergaande middelen dan de (spoed)aanwijzing kan worden volstaan. Zo dient hij te motiveren of een herstelopdracht, bekostigingssanctie of een andersoortige interventie niet ook een oplossing voor het probleem kan bieden.

Hierbij betreft de Minister de opstelling van het bevoegd gezag. Indien een bevoegd gezag zich, na constatering van het (wezenlijk vermoeden van) wanbeheer op geloofwaardige wijze constructief en meewerkend opstelt, is het bijvoorbeeld niet nodig om een aanwijzing op te leggen, maar kan worden volstaan met een herstelopdracht. Ook de toezichtshistorie kan in dit verband relevant zijn.

² Zie dienaangaande ook Kamerstukken II 2021/22, 35 920, nr. 3, p. 5.

3. Eisen aan inhoud inspectierapport

Voor een aanwijzing of spoedaanwijzing is altijd een onderzoeksrapport van de inspectie nodig. Zie bijvoorbeeld artikel 153, vijfde lid, van de Wet op het primair onderwijs. Zodoende wordt gewaarborgd dat de Minister niet zonder dat daar een deskundig en onafhankelijk oordeel van de inspectie aan ten grondslag ligt, zou overgaan tot oplegging van een (spoed)aanwijzing. De inspectie vormt derhalve een «buffer» tussen politiek en bevoegd gezag.

In de wet (en het wetsvoorstel) is niet expliciet bepaald dat uit dit inspectierapport moet volgen dat is voldaan aan de in de sectorwetgeving neergelegde vereisten voor de oplegging van een (spoed)aanwijzing. In theorie zou het de Minister daarom zijn toegestaan om een (spoed)aanwijzing op te leggen op basis van een inspectierapport waar (bijvoorbeeld) niet uit volgt dat een aanwijzing kan worden gegeven, omdat er geen sprake is van wanbeheer.

Met deze nota van wijziging wordt daarom verduidelijkt dat een aanwijzing altijd dient te berusten op een inspectierapport, waaruit volgt dat sprake is van wanbeheer. Ten aanzien van de spoedaanwijzing wordt geregeld dat een spoedaanwijzing altijd dient te berusten op een inspectierapport, waaruit volgt dat is voldaan aan de vereisten die voor de spoedaanwijzing gelden (overtreding, wezenlijk vermoeden van wanbeheer en onverwijldde spoed).

Deze nota van wijziging wordt gegeven mede namens de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

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