



## Beleidsregel van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 16 december 2022, nr. VO/35104710, met betrekking tot de wijze van uitoefening van de bevoegdheid tot het opleggen van financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen (Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen 2022)

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,

Gelet op de artikelen 155 en 169 van de Wet op het primair onderwijs, de artikelen 123 en 129 van de Wet primair onderwijs BES, de artikelen 133 en 145, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra, de artikelen 5.49, tweede lid, en 10.1 van de Wet voortgezet onderwijs 2020, de artikelen 2.5.9, tweede lid, en 11.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, de artikelen 2.9, derde lid, en 15.1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de artikelen 2.3.11, tweede lid, en 10.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES en de artikelen 4:46, 4:48, 4:49, 4:50, 4:56 en 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht;

Besluiten:

### Artikel 1. Begripsbepalingen

In deze beleidsregel wordt verstaan onder:

- a. *bekostiging*: bekostiging als bedoeld in artikel 116, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, artikel 100, tweede lid, van de Wet primair onderwijs BES, artikel 5.4, eerste lid, van de Wet voortgezet onderwijs 2020, artikel 114, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra, de artikelen 2.2.1 en 2.2a.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, de artikelen 1.9, 1.14 en 1.17 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en artikel 2.2.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES;
- b. *minister*: Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap of Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs;
- c. *onderwijsinstelling*: instelling of school in de zin van een onderwijswet als bedoeld in artikel 1, onder d, van de Wet op het onderwijstoezicht waar onderwijs wordt verzorgd;
- d. *subsidie*: subsidie, verstrekt aan een onderwijsinstelling op grond van of krachtens een of meer van de artikelen, genoemd in artikel 9.3 van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS.

### Artikel 2. Doel

Deze beleidsregel regelt de wijze waarop de minister ten aanzien van onderwijsinstellingen gebruik maakt van zijn bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 155 en 169 van de Wet op het primair onderwijs, de artikelen 123 en 129 van de Wet primair onderwijs BES, de artikelen 133 en 145, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra, de artikelen 5.49, tweede lid, en 10.1 van de Wet voortgezet onderwijs 2020, de artikelen 2.5.9, tweede lid, en 11.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, de artikelen 2.9, derde lid, en 15.1 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, de artikelen 2.3.11, tweede lid, en 10.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES en de artikelen 4:46, 4:48, 4:49, 4:50, 4:56 en 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht.

### Artikel 3. Terugvordering bij onrechtmatige verkrijging of besteding

1. Onrechtmatig verkregen of onrechtmatig bestede bekostiging of subsidie, wordt volledig teruggevorderd.
2. Het eerste lid is onverminderd van toepassing op subsidie waarvan de vaststelling nog niet heeft plaatsgevonden.
3. De minister kan bij herhaaldelijk onrechtmatig verkregen of onrechtmatig bestede bekostiging of subsidie het terug te vorderen bedrag, bedoeld in het eerste lid, verhogen. Hiervan is sprake, indien een dergelijke verkrijging of besteding meer dan eenmaal plaatsvindt binnen een periode van vier jaar.



4. De verhoging, bedoeld in het derde lid, bedraagt ten hoogste 25 procent van het onrechtmatig verkregen of onrechtmatig bestede bekostigings- of subsidiebedrag.

#### **Artikel 4. Sancties bij tekortkomingen basisonderwijs en voortgezet (speciaal) onderwijs**

1. Bij het niet naleven van een wettelijk voorschrift door het bevoegd gezag van een school als bedoeld in artikel 1 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 1 van de Wet op de expertisecentra, artikel 1.1 van de Wet voortgezet onderwijs 2020 of artikel 1 van de Wet primair onderwijs BES, kan de minister:
  - a. in de eerste drie maanden van het verzuim maandelijks ten minste 0 en ten hoogste 15 procent van een twaalfde deel van de bekostiging voor het desbetreffende kalenderjaar inhouden;
  - b. in de vierde tot en met zesde maand van het verzuim maandelijks ten minste 16 en ten hoogste 75 procent van een twaalfde deel van de bekostiging voor het desbetreffende kalenderjaar inhouden;
  - c. in de zevende en daaropvolgende maanden van het verzuim maandelijks ten hoogste 100 procent van een twaalfde deel van de bekostiging voor het desbetreffende kalenderjaar inhouden.
2. De minister kan bij het herhaaldelijk niet naleven van hetzelfde wettelijk voorschrift direct een hoger inhoudingspercentage dan dat genoemd in het eerste lid, onder a of b, toepassen. Hiervan is sprake indien een dergelijk niet naleven van hetzelfde wettelijke voorschrift meer dan eenmaal plaatsvindt binnen een periode van vier jaar.

#### **Artikel 5. Sancties bij tekortkomingen middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs**

1. Bij het niet naleven van een wettelijk voorschrift door het bevoegd gezag van een instelling als bedoeld in artikel 1.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs of artikel 1.1.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, of, voor het hoger onderwijs, door een of meer organen binnen een instelling als bedoeld in de artikelen 1.4, 1.5 of 1.8 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, kan de minister:
  - a. in de eerste drie maanden van het verzuim maandelijks ten minste 10 en ten hoogste 25 procent van een twaalfde deel van de bekostiging voor het desbetreffende kalenderjaar opschorten;
  - b. in de vierde tot en met zesde maand van het verzuim maandelijks ten minste 15 en ten hoogste 50 procent van een twaalfde deel van de bekostiging voor het desbetreffende kalenderjaar inhouden;
  - c. in de zevende en daaropvolgende maanden van het verzuim maandelijks ten hoogste 100 procent van een twaalfde deel van de bekostiging voor het desbetreffende kalenderjaar inhouden.
2. De minister kan bij het herhaaldelijk niet naleven van hetzelfde wettelijk voorschrift direct overgaan tot inhouden of een hoger percentage van opschorting of inhouding dan genoemd in het eerste lid, onder a of b, toepassen. Hiervan is sprake indien een dergelijk niet naleven van hetzelfde wettelijke voorschrift meer dan eenmaal plaatsvindt binnen een periode van vier jaar.

#### **Artikel 6. Spoedaanwijzing en aanwijzing**

1. In afwijking van artikel 4 kan de minister een twaalfde deel van de bekostiging voor het desbetreffende kalenderjaar direct met 100% inhouden indien het bevoegd gezag niet voldoet aan een:
  - a. spoedaanwijzing als bedoeld in artikel 153a van de Wet op het primair onderwijs, artikel 122a van de Wet primair onderwijs BES, artikel 132a van de Wet op de expertisecentra of artikel 3.38a van de Wet voortgezet onderwijs 2020; of
  - b. aanwijzing als bedoeld in artikel 153 van de Wet op het primair onderwijs, artikel 122 van de Wet primair onderwijs BES, artikel 132 van de Wet op de expertisecentra of artikel 3.38 van de Wet voortgezet onderwijs 2020.
2. In afwijking van artikel 5 kan de minister de bekostiging direct met 100% opschorten of inhouden indien het bevoegd gezag of, voor het hoger onderwijs, de raad van toezicht niet voldoet aan een:
  - a. spoedaanwijzing als bedoeld in artikel 3.1.6 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 10.1a van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES of de artikelen 9.9b, 10.3e1 of 11.7b van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek; of
  - b. aanwijzing als bedoeld in artikel 3.1.5 van de Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 10.1 van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES of de artikelen 9.9a, 10.3e of 11.7a van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek.



### **Artikel 7. Redelijke termijn**

De minister neemt een besluit als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onder a, of artikel 5, eerste lid, onder a, slechts nadat het bevoegd gezag, of voor het hoger onderwijs, het instellingsbestuur een redelijke termijn heeft gekregen om de tekortkoming te herstellen.

### **Artikel 8. Hardheidsclausule**

De minister kan de terugvordering, lagere vaststelling, opschorting of inhouding, bedoeld in de artikelen 3, 4 en 5 achterwege laten, matigen, of overgaan tot opschorten in plaats van inhouden indien strikte toepassing van die artikelen zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard.

### **Artikel 9. Overgangsrecht**

Op de toepassing van bevoegdheden als bedoeld in artikel 2, naar aanleiding van tekortkomingen geconstateerd in inspectierapporten die zijn vastgesteld voor de inwerkingtreding van deze beleidsregel, blijft de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen, zoals die gold onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze beleidsregel, van toepassing.

### **Artikel 10. Intrekking regeling**

De Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen wordt ingetrokken.

### **Artikel 11. Inwerkingtreding**

1. Deze beleidsregel treedt in werking met ingang van 1 januari 2023. Indien de Staatscourant waarin deze beleidsregel wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 31 december 2022, treedt hij in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin hij wordt geplaatst.
2. In afwijking van het eerste lid treden, indien het bij koninklijke boodschap van 29 september 2021 aanhangig gemaakte voorstel van wet houdende wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder andere de uitbreiding van het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium (Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs) tot wet is of wordt verheven en artikel I, onderdeel B, van die wet in werking treedt, artikel 6, eerste lid, onderdeel a, en artikel 6, tweede lid, onderdeel a, op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van die wet in werking. De vorige volzin is niet van toepassing indien het tijdstip van inwerkingtreding van deze beleidsregel, bedoeld in het eerste lid, is gelegen na het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I, onderdeel B, van de wet, genoemd in de vorige volzin.

### **Artikel 12. Citeertitel**

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen 2022.

Deze beleidsregel zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
R.H. Dijkgraaf*

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



## TOELICHTING

### Algemeen

#### 1. Inleiding

In 2012 is de Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen in werking getreden. Die beleidsregel was van oorsprong bedoeld om helderheid te geven over de wijze van sanctioneren door de minister (of, in mandaat, door de Inspectie van het Onderwijs, (hierna: inspectie)), waarbij het bewerkstelligen van een gedragsverandering en ruimte voor maatwerk vooropstond.

De Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen gold voor scholen en instellingen (hierna: onderwijsinstellingen) die bekostigd primair onderwijs, waaronder begrepen speciaal (basis)onderwijs (hierna: po), voortgezet (speciaal) onderwijs (hierna: vo), middelbaar beroepsonderwijs (hierna: mbo), voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (hierna: vavo) en hoger onderwijs (hierna: ho) verzorgen en werd toegepast bij het opleggen van bekostigingssancties. Het is voor onderwijsinstellingen immers van belang om te weten binnen welke kaders gesanctioneerd kan worden. Deze beleidsregel knelde echter in vooral het po en vo. Het bleek soms wenselijk om binnen een korter tijdsbestek hogere, maar soms ook lagere sancties op te kunnen leggen, waarvoor de beleidsregel onvoldoende ruimte bood. Daarom is deze nieuwe Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen 2023 (hierna: beleidsregel) vastgesteld. De Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen is ingetrokken.

Deze nieuwe beleidsregel, die geldt voor de hierboven genoemde onderwijssectoren, is onderdeel van het bredere pakket aan maatregelen uit het coalitieakkoord<sup>1</sup> 'We sturen op de kwaliteit van het onderwijs en grijpen sneller in bij scholen die onvoldoende presteren'. Verschillende termijnen, zoals van de herstelopdrachten, worden waar mogelijk verkort, om herstel sneller te kunnen afdwingen. Het (sneller) kunnen opleggen van (indien nodig: hogere) sancties, waarover deze beleidsregel gaat, kan daar ook aan bijdragen. Verder is deze nieuwe beleidsregel in de Tweede Kamer aangekondigd tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs.<sup>2</sup>

#### 2. Belangrijkste wijzigingen t.o.v. de eerdere beleidsregel

De beleidsregel is grotendeels vernieuwd. De belangrijkste beleidsmatige wijzigingen zijn:

- Artikel 3: In het oude artikel stond dat bij herhaaldelijk onrechtmatig verkregen of bestede bekostiging ook een deel van de bekostiging kon worden ingehouden. Het gebruik van de terminologie 'inhouden' is echter juridisch onjuist; opschorten of inhouden kan alleen bij een situatie waarin de overtreding nog gaande is.<sup>3</sup> Daarom is nu opgenomen dat de overige reguliere bekostiging lager kan worden vastgesteld, met een maximum van 25% van de laatste onrechtmatig bestede bekostiging of subsidie.
- Geen onderscheid tussen wettelijke voorschriften die wel of niet de onderwijskwaliteit betreffen: dit onderscheid was onvoldoende duidelijk. Daarom wordt dit onderscheid niet meer gehanteerd. Dit heeft tot gevolg dat bij de eerste stap in het po en vo tot en met 15% van de maandelijkse bekostiging kan worden ingehouden.
- Onderscheiden sanctieregime voor de sectoren po/vo en mbo/ho: in de sectoren po/vo worden meer bekostigingssancties opgelegd en is er meer sprake van casuïstiek waarbij het huidige sanctie-instrumentarium meer knelt dan in het mbo/ho. Om recht te doen aan dit onderscheid, en scholen juist in het funderend onderwijs te bewegen om de tekortkomingen sneller te herstellen dan nu het geval is, wordt daar de bekostiging niet meer opgeschort, maar direct ingehouden, en worden andere percentages gehanteerd dan in het mbo/ho. De verwachting is dat van deze hogere sancties een preventieve werking uitgaat, waardoor het aantal bekostigingssancties zal afnemen. Deze ambitie is ook in lijn met het eerder genoemde bredere pakket aan maatregelen zoals opgenomen in de Kamerbrief 'Samen voor beter onderwijs, duidelijk over kwaliteit', waarin de ambities uit het coalitieakkoord worden uitgewerkt. Omdat er in het mbo/ho in de afgelopen jaren geen bekostigingssancties zijn opgelegd, is in de nieuwe beleidsregel dus niet afgeweken van opschorting als eerste sanctiestap. Wel is de hoogte van de opschorting flexibeler gemaakt. In plaats van een vast percentage is gekozen voor een bandbreedte. Op die manier kunnen er hogere, maar ook lagere sancties worden opgelegd, indien dat in de toekomst nodig is. Deze wijziging wordt verder toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.
- In de vorige beleidsregel werd gewerkt met sanctiestappen van 3 maanden. In de praktijk kwam dit

<sup>1</sup> Coalitieakkoord 2021-2025, VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', pagina 22

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 920, nr. 6, p. 10.

<sup>3</sup> Vgl. bijvoorbeeld artikel 155, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs.



echter neer op een sanctie van 3 maanden, dan 1 à 2 maanden geen sanctie omdat de inspectie onderzoek uitvoerde en (indien nodig) een nieuwe bekostigingssanctie voorbereidde, en dan vervolgens weer de oplegging van de volgende sanctie. Dit betekent dat er bij een keuze voor kortere termijnen alsnog sprake zou zijn van een onderbroken sanctietraject. Daarom worden met de nieuwe beleidsregel de sanctietermijnen niet verkort, maar start de inspectie wel eerder haar onderzoek of de overtreding is beëindigd. Dit betekent dat de inspectie de laatste maand van de sanctie gebruikt om alvast een deel van het onderzoek uit te voeren en waar nodig een nieuwe sanctie voor te bereiden. Op die manier kan het onderzoek in de vierde (of zevende) maand sneller worden afgerond. Indien in de vierde (of zevende) maand wordt geconstateerd dat de tekortkoming niet is beëindigd, wordt in dezelfde maand een nieuwe sanctie opgelegd. Omdat wijzigingen in uitbetalingen aan het begin van iedere maand moeten zijn doorgegeven aan de Dienst Uitvoering Onderwijs (hierna: DUO), zal de daadwerkelijke inhouding meestal pas in de vijfde (of achtste) maand geschieden, voor zowel de vierde als vijfde respectievelijk de zevende als achtste maand. Zodoende is er geen sprake meer van een onderbreking in de opeenvolgende bekostigingssancties. Indien het bevoegd gezag<sup>4</sup> van een onderwijsinstelling eerder dan het einde van de termijn aangeeft dat aan de herstelopdracht is voldaan, voert de inspectie, als er concrete aanleiding is dat het verzoek wat zal opleveren en dit in haar planning past, eerder onderzoek uit.

- De hoogte van de bekostigingssancties wordt aangepast door het toepassen van andere percentages. Ter vergelijking de sanctiestappen en werkwijze in zowel de oude als de nieuwe beleidsregel, onderscheiden naar de sectoren:

Oorspronkelijke beleidsregel	Nieuwe sanctiestappen PO/VO	Nieuwe sanctiestappen MBO/HO
Stap 1: maand 1-3 15% opschorten	Stap 1: maand 1-3 0%-15% inhouden	Stap 1: maand 1-3 10% – 25% opschorten
	In maand 3 en 4 (of eerder indien de school of instelling hiertoe verzoekt en dit past binnen de planning van de inspectie), onderzoekt de inspectie of de tekortkoming is hersteld. Indien dit niet het geval is wordt in maand 4 een nieuwe bekostigingssanctie opgelegd.	
Tussenstap: maand 4-5 Onderzoek inspectie		
Stap 2: maand 6-8 15% inhouden	Stap 2: maand 4-6 16% – 75% inhouden	Stap 2: maand 4-6 15% – 50% inhouden
	In maand 6 en 7 (of eerder indien de school of instelling hiertoe verzoekt en dit past binnen de planning van de inspectie), onderzoekt de inspectie of de tekortkoming is hersteld. Indien dit niet het geval is wordt in maand 7 een nieuwe bekostigingssanctie opgelegd.	
Tussenstap: maand 9-10 Onderzoek inspectie		
Stap 3: maand 11-? 30% inhouden	Stap 3: maand 7 e.v. 100% inhouden	Stap 3: maand 7 e.v. ten hoogste 100% inhouden
	Op verzoek van de school onderzoekt de inspectie of de tekortkoming is hersteld en of de bekostigingssanctie kan worden opgeheven.	De termijn dat de inspectie onderzoekt of sprake is van herstel wordt opgenomen in het sanctiebesluit. Ook op verzoek van de instelling kan onderzoek worden gedaan of de tekortkoming is hersteld. Indien eerst voor een lager percentage wordt gekozen (bijvoorbeeld 60%) kan later nog worden overgaan naar 100%.
Stap 4: bij volharding 100% inhouden		

- Voor het niet-naleven van de aanwijzing geldt een ander regime. Dan kan direct worden overgegaan tot 100% inhouding of opschorting, zo regelde de vorige beleidsregel reeds. Indien het instrumentarium onderwijs<sup>5</sup>, geldt voor het niet-naleven van een spoedaanwijzing hetzelfde sanctieregime als voor het niet-naleven van een aanwijzing. Voor het po en vo geldt, in lijn met de nieuwe sanctiestappen, dat de bekostiging enkel zal worden ingehouden.

Deze wijzigingen hebben tot gevolg dat met deze nieuwe beleidsregel de minister sneller hogere,

<sup>4</sup> Waar in deze toelichting wordt gesproken over het 'bevoegd gezag', wordt voor het hoger onderwijs (hbo en wo) het instellingsbestuur bedoeld.

<sup>5</sup> Kamerstukken I 2021/22, 35 920, nr. A.



maar eventueel ook lagere bedragen kan opschorten en/of inhouden. Door het invoeren van een onder- en bovengrens kan er meer gedifferentieerd worden, is er meer flexibiliteit mogelijk en worden de sancties meer maatwerk. Welk percentage wordt toegepast is afhankelijk van verschillende factoren. Het kader voor deze weging staat in de artikelsgewijze toelichting bij de artikelen 4 en 5. Het komt daarbij steeds aan op de weging van de relevante feiten en omstandigheden van het geval. Deze wijziging heeft ook tot gevolg dat de inspectie, vanwege het mandaat om maximaal 15% van de bekostiging te kunnen inhouden<sup>6</sup>, sanctietrajecten in het po/vo mogelijk vaker moet overdragen aan de minister. De beleidsregel wijzigt niets ten aanzien van het voorproces van start onderzoek en de hersteltermijnen bij de inspectie en ziet uitsluitend op (de termijnen in) het handhavingproces.

### **3. Toepassingsbereik beleidsregel**

Het sanctiebeleid is het sluitstuk van de handhaving. Voorafgaand aan het opleggen van een sanctie is de onderwijsinstelling al in de gelegenheid gesteld om de tekortkoming te herstellen. Dit kan een korte periode zijn, maar ook enkele maanden betreffen, bijvoorbeeld als de inspectie bij een onderzoek een complexe tekortkoming in de kwaliteit van het onderwijs of de besturing constateert waarvoor geheel nieuw beleid moet worden geïmplementeerd. Indien een onderwijsinstelling na de hersteltermijn alsnog niet voldoet, wordt een sanctie opgelegd.

Met de beleidsregel wordt beoogd helderheid te bieden over de wijze waarop de minister gebruik maakt van zijn bevoegdheden tot het opleggen van financiële sancties. Dat bevordert de rechtszekerheid voor onderwijsinstellingen. Vooropgesteld moet worden dat het toepassen van de in de beleidsregel genoemde sancties geen automatisme is. Het primaire doel van het handhavingbeleid is om de feitelijke naleving van wettelijke voorschriften te realiseren. De beleidsregel geeft de hoofdlijn aan voor wat betreft de hoogte van de sancties die kunnen worden opgelegd, maar biedt daarnaast veel ruimte voor maatwerk. Gezien de diversiteit van de voorschriften die voor een sanctie in aanmerking kunnen komen, zal de minister steeds van geval tot geval bekijken of het opleggen van de maximale sanctie die voor een bepaalde stap kan worden opgelegd al dan niet redelijk is.

Een sanctie kan worden opgelegd in geval van het niet naleven van één of meer wettelijke voorschriften. De beleidsregel is van toepassing op financiële sancties, te weten: een opschorting, inhouding, correctie en een lagere vaststelling en terugvordering van (een deel van) de bekostiging of subsidie voor een onderwijsinstelling. Een voorbeeld hiervan is de sanctie die wordt opgelegd omdat de jaarstukken of de bekostigingsgegevens niet of niet tijdig worden ingestuurd. Gedacht kan ook worden aan een correctie wegens een onrechtmatig verkregen bekostiging.

Onder een sanctie of correctie wordt in deze beleidsregel *niet* verstaan het lager vaststellen van de bekostiging door DUO in het kader van het reguliere bekostigingsproces. Daarbij dient bijvoorbeeld te worden gedacht aan de lagere vaststelling van de bekostiging indien blijkt dat de bekostiging voor een school onjuist is vastgesteld, zoals weergegeven in artikel 26 van het Besluit bekostiging WPO 2022 (en de vergelijkbare artikelen in het Besluit bekostiging WEC 2022 en het Uitvoeringsbesluit WVO 2020). Het gaat dan immers niet om een reactie op een overtreding van een wettelijk voorschrift en dus ook niet om een financiële sanctie. Ook de lagere vaststelling van aanvullende middelen, zoals aanvullende bekostiging, door DUO naar aanleiding van de verantwoording in de jaarverslaggeving met model G (dat behoort bij de Regeling jaarverslaggeving onderwijs artikel 4a) valt niet onder de reikwijdte van deze beleidsregel.

Deze beleidsregel is van toepassing op de diverse wettelijke bevoegdheden tot het opleggen van financiële sancties in geval van niet-naleving van wettelijke voorschriften of subsidieverplichtingen door de bekostigde onderwijsinstellingen. Het niet-bekostigd onderwijs valt dus niet onder de reikwijdte van de beleidsregel.

Naast de bevoegdheden, uitgewerkt in deze beleidsregel, bestaan er nog andere wettelijke bevoegdheden voor de minister waarmee een goed onderwijsproces kan worden bevorderd. Gedacht kan worden aan het ontnemen van rechten verbonden aan een – al dan niet bekostigde – erkende of geaccrediteerde opleiding in respectievelijk het mbo en ho. In het funderend onderwijs kan de bekostiging van een bijzondere school worden beëindigd indien sprake is van zeer zwak onderwijs, het oordeel 'zeer zwak' mede is gebaseerd op de leerresultaten van de school, én sprake is van onvoldoende verbeteringen.

### **4. Uitgangspunten en randvoorwaarden bij sanctiebeleid**

Bij de aanpassingswetgeving aan de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is door de wetgever

<sup>6</sup> Artikel 3, tweede lid, onderdeel a, van de Wet op het onderwijstoezicht.



bevestigd dat bekostiging een vorm is van subsidie. In artikel 4:21, vierde lid, van de Awb is vastgelegd dat de subsidietitel van de Awb van overeenkomstige toepassing is op de bekostiging van het onderwijs en onderzoek. Ook in de zogenaamde Schutte-jurisprudentie heeft de rechter bevestigd dat de subsidietitel van de Awb en dus ook de sanctiebepalingen van overeenkomstige toepassing zijn op de onderwijsbekostiging (zie bijvoorbeeld de artikelen 4:48, 4:49, 4:50, 4:56 en 4:57 van de Awb). Subsidie wordt verstrekt voor het verrichten van bepaalde activiteiten. Als die activiteiten niet volledig hebben plaatsgevonden of als niet voldaan is aan bekostigingsvoorwaarden kan de bekostiging op grond van de Awb lager worden vastgesteld en teruggevorderd.

Naast de bekostigingssancties die hun basis vinden in de Awb, bevatten de onderwijswetten ook nog een tweetal bekostigingssancties. Op grond van de onderwijswetten kan de bekostiging bij niet-naleving van de bekostigingsvoorschriften ook worden opgeschort of ingehouden. Deze beleidsregel gaat zowel over lagere vaststelling en terugvordering als bedoeld in de Awb als over opschorting en inhouding als bedoeld in de onderwijswetten.

Het oogmerk van het opschorten of inhouden van bekostiging is primair het herstellen van een met de wet strijdige situatie. Het gaat om het stimuleren van de feitelijke naleving van wettelijke voorschriften. Daarnaast mag worden aangenomen dat van dergelijke sancties een preventief effect uitgaat.

In gevallen van financiële onrechtmatigheid, dat wil zeggen gevallen waarin de bekostiging onrechtmatig is verkregen of besteed, wordt het onrechtmatig verkregen of bestede bedrag in beginsel volledig teruggevorderd. Daar bovenop kan er eventueel nog extra bekostiging worden teruggevorderd. Ook teruggevorderde bedragen worden niet nabetaald.

## **5. Procedure**

Voor situaties waarin het toezicht er op is gericht een onderwijsinstelling aan te zetten tot naleving van wettelijke voorschriften, geldt de volgende procedure. Het traject met herstelmogelijkheden wordt ingezet door de inspectie. De onderwijsinstelling krijgt door middel van een herstelopdracht de gelegenheid de tekortkoming binnen een redelijke termijn te herstellen. Die tijd die wordt geboden om te voldoen aan de herstelopdracht is afhankelijk van de aard en de ernst van de tekortkoming en de benodigde tijd om herstel uit te voeren. De tekortkoming en de bijbehorende herstelopdracht worden in een rapport vastgelegd. Dat rapport wordt gepubliceerd conform artikel 20 en 21 van de Wet op het onderwijs toezicht. In de herstelopdracht wordt ook al aangekondigd dat bij het niet voldoen aan de herstelopdracht binnen de gegeven termijn (hersteltermijn) een bekostigingssanctie kan worden opgelegd. Aan het eind van de hersteltermijn onderzoekt de inspectie of de tekortkoming is opgeheven. Als dat zo is, is de zaak daarmee afgedaan. Het toezicht van de inspectie is er primair op gericht dat zo snel mogelijk de rechtmatige situatie (weer) wordt gerealiseerd.

Indien de tekortkoming niet is hersteld, kan een sanctie worden opgelegd. Ook gedurende het sanctietraject blijft het streven erop gericht dat zo snel mogelijk de rechtmatige situatie (weer) wordt gerealiseerd.

Als sprake is van in het verleden overtreden wettelijke voorschriften (de onderwijsinstelling heeft bijvoorbeeld onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd en/of gerealiseerd) kan en hoeft uiteraard geen redelijke termijn in acht te worden genomen en kan er onmiddellijk tot terugvordering van onrechtmatig verkregen of onrechtmatig bestede bekostiging of subsidie worden overgegaan; dan is artikel 3 van toepassing.

Voordat een sanctie of correctie wordt opgelegd, stelt de minister (of de inspectie namens deze) de onderwijsinstelling schriftelijk in kennis van zijn voornemen daartoe. In het voornemen geeft hij de onderwijsinstelling de gelegenheid om binnen een redelijke termijn schriftelijk of mondeling een zienswijze op het voornemen te geven. Als de zienswijze daartoe aanleiding geeft en/of de tekortkoming in die periode wordt hersteld, zal het voornemen niet worden omgezet in een definitief besluit.

In algemene zin geldt dat het moment van sanctioneren altijd mede zal afhangen van het voortraject en van de feitelijke mogelijkheden en bereidheid van de onderwijsinstelling om tot verbetering over te gaan, bijvoorbeeld indien sprake is van geïntensiveerd toezicht bij de onderwijsinstelling. De hoogte van de sanctie is afhankelijk van verschillende factoren, zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4. De minister of inspectie vermeldt in het voornemen altijd het wettelijk voorschrift dat niet is nageleefd.

*Schematisch het sanctietraject van artikel 4 en 5:*



Feiten	Sanctietraject
De inspectie constateert na onderzoek dat één of meerdere wettelijke voorschriften niet nageleefd zijn	1. Voortraject: De onderwijsinstelling krijgt een redelijke termijn om de tekortkoming te herstellen, meestal is dit een herstelopdracht in een inspectierapport. 2. Indien geen herstel heeft plaatsgevonden krijgt de onderwijsinstelling een voornemen tot een sanctie, de onderwijsinstelling mag binnen een redelijke termijn mondeling of schriftelijk een zienswijze indienen. 3. De onderwijsinstelling ontvangt een beschikking met het besluit tot inhouding van de bekostiging variërend in een percentage van 0%-15% voor po/vo of opschorting van de bekostiging variërend in een percentage van 10% – 25% voor mbo/ho in maand 1 -3.
De inspectie constateert na onderzoek dat de onderwijsinstelling in verzuim blijft na de eerste 3 maanden van het sanctietraject	De onderwijsinstelling ontvangt, na voorbereidend onderzoek in maand 3, in maand 4 een nieuw rapport en een nieuwe beschikking met het besluit tot maandelijkse inhouding van de bekostiging, variërend in een percentage van 16%-75% voor po/vo of 15% – 50% voor mbo/ho. Vanwege de systemen bij DUO wordt deze bekostiging in maand 5 voor zowel de maanden 4 als 5 ingehouden.
De inspectie constateert na onderzoek dat de onderwijsinstelling in verzuim blijft na de vijfde maand van het sanctietraject.	De onderwijsinstelling ontvangt in maand 6 een beschikking met het besluit tot maandelijkse inhouding van 100% voor po/vo of tot ten hoogste 100% voor mbo/ho.

Om te controleren of de tekortkoming is hersteld, zal de inspectie in de laatste maand van elke sanctiestap een onderzoek starten of aan de herstelopdracht is voldaan, of op verzoek van de onderwijsinstelling al eerder onderzoek uitvoeren of aan de herstelopdracht is voldaan. De bevindingen van dit onderzoek worden opgenomen in een rapport, dat de basis vormt voor een eventueel nieuw sanctiebesluit. Indien de onderwijsinstelling de tekortkoming op enig moment herstelt, wordt de inhouding van de bekostiging per de eerstvolgende gelegenheid beëindigd. De opgeschorte bedragen worden alsnog nabetaald, zonder rentevergoeding. De ingehouden bedragen worden niet nabetaald.

## 6. Caribisch Nederland

De regeling geldt ook voor Caribisch Nederland. Het uitgangspunt voor Caribisch Nederlands is het zogenaamde comply or explain-principe. Dit wil zeggen dat beleidsmatige ontwikkelingen in Europees Nederlands ook gelden voor Caribisch Nederland, eventueel aangepast aan de Caribische omstandigheden. De inhoud van deze regeling is niet onbekend voor Caribisch Nederland. De afgelopen jaren is na analogie van deze regeling, voor met name het indienen van de jaarrekeningen, al in de praktijk toegepast. Het feit dat er op de eilanden vaker sprake is van één school voor po of vo, maakt dat direct inhouden van bekostiging eerder kan zorgen dat dit ook effect heeft op het gehele onderwijs, ook omdat er geen alternatief onderwijsaanbod is. Dit is geen reden om deze beleidsregel niet van toepassing te verklaren in Caribisch Nederland. Bij de uitvoering van deze beleidsregel zal wel een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt of directe inhouding op zijn plaats is. Deze afweging kan per geval gemaakt worden.

## 7. Administratieve lasten en uitvoering

Voor onderwijsinstellingen die met een sanctie of correctie op grond van de beleidsregel geconfronteerd zullen worden, geldt dat zij geen administratieve lasten zullen ervaren. De extra last die een onderwijsinstelling eventueel heeft als gevolg van de beleidsregel, is in het kader van de beroep- en bezwaarprocedure tegen een opgelegde sanctie. Dat is echter geen last die aan de Minister van OCW kan worden toegerekend.

DUO en de inspectie hebben een uitvoeringstoets verricht. De regeling wordt als uitvoerbaar beoordeeld.

## Artikelsgewijs

### Artikel 1

Het begrip 'bekostiging' is opgenomen in de definitiebepaling (onderdeel a). De bekostiging die met toepassing van deze beleidsregel kan worden opgeschort, ingehouden of lager vastgesteld, is de *reguliere* bekostiging (de lumpsum). Voor het po en vo is dit de bekostiging die bestaat uit een bedrag per school en een bedrag per leerling, voor het mbo en vavo betreft het de bekostiging voor exploitatie- en huisvestingskosten en voor het ho is het de rijksbijdrage.





In het algemeen deel van deze toelichting is reeds opgemerkt, dat de wetgever bij aanpassingswetgeving aan de Awb heeft bevestigd dat bekostiging een vorm is van subsidie. Dat geldt uiteraard evenzeer voor de diverse vormen van aanvullende bekostiging die bestaan. Deze vormen van aanvullende middelen, waarop de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS van toepassing is (zie artikel 9.3 daarvan), vallen binnen de in onderdeel d gegeven definitie van 'subsidie'.

Het onderscheid tussen 'bekostiging' en 'subsidie' in de zin van deze beleidsregel is relevant voor de bevoegdheid tot terugvordering ingeval van financieel onrechtmatig handelen. Verwezen zij naar hetgeen daarover is opgemerkt bij de toelichting op artikel 3.

### **Artikel 2**

Deze bepaling regelt het toepassingsbereik en het doel van de beleidsregel. Zie daarover paragraaf 3 van het algemeen deel van deze toelichting.

### **Artikel 3**

Dit artikel heeft betrekking op financieel onrechtmatig handelen van het bevoegd gezag. Het eerste lid bepaalt dat bij het niet naleven van de voorschriften, waarvan overtreding leidt tot onrechtmatig verkregen of onrechtmatig bestede bekostiging of subsidie, er volledig wordt teruggevorderd. De basis voor de terugvordering in deze gevallen van financieel onrechtmatig handelen vormen, voor wat betreft *bekostiging* in de zin van deze beleidsregel, artikel 169, tweede lid, van de WPO, 129, tweede lid, van de WPO BES, 145 lid 2 WEC, 5.49, tweede lid, van de WVO 2020, artikel 2.5.9, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs, artikel 2.3.11, tweede lid, van de Wet educatie en beroepsonderwijs BES, artikel 2.9, derde lid, van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek en/of de artikelen 4:49 en 4:57 van de Awb. Voor wat betreft de terugvordering, ingeval van financieel onrechtmatig handelen, van *subsidie* in de zin van deze beleidsregel vormen uitsluitend de bepalingen in de Awb de basis daarvoor. Daarbij moet bovendien een onderscheid gemaakt worden tussen subsidies die meteen worden vastgesteld en subsidies waarbij een verleningsmoment voorafgaat aan de vaststelling. Het overgrote gedeelte van de subsidies aan bekostigde instellingen volgt de systematiek van de bekostiging en wordt meteen vastgesteld. Bij dergelijke subsidies wordt een terugvordering gebaseerd op de artikelen 4:49 en 4:57 van de Awb.

Het tweede lid, dat naar analogie van artikel 3, tweede lid, van de vorige beleidsregel is opgenomen, stelt buiten enige twijfel, dat ook kan worden overgegaan tot terugvordering, wanneer vaststelling nog niet heeft plaatsgevonden op het moment dat het financieel onrechtmatig handelen heeft plaatsgevonden (en er dus nog slechts sprake is van een verlening). Dat speelt uiteraard niet bij bekostiging, omdat die in alle gevallen meteen wordt vastgesteld (om die reden is de redactie van artikel 3, tweede lid, van de vorige beleidsregel ook niet integraal overgenomen). Het beperkt zich tot subsidies in de zin van artikel 9.1, vierde lid, onder b, van de Kaderregeling subsidies OCW, SZW en VWS. Bij dergelijke subsidies, voor zover die nog niet zijn vastgesteld, vormen de artikelen 4:46, 4:48 en 4:57 van de Awb de basis voor de terugvordering.

Het derde en vierde lid regelen dat indien de onderwijsinstelling herhaaldelijk de bekostiging onrechtmatig besteedt of verkrijgt, bovenop de terugvordering van het bedrag dat onrechtmatig is verkregen of besteed, een extra bedrag aan bekostiging kan worden teruggevorderd met een maximum van 25% van het bedrag dat onrechtmatig is verkregen of besteed. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor herhaaldelijk onrechtmatig bestede of verkregen subsidie. Een dergelijke verzwarende van de herstelsanctie is in lijn met het bepaalde in de artikelen 4:46, 4:48 en 4:49 van de Awb, welke artikelen de bevoegdheid bieden om, in voorkomend geval, zelfs tot terugvordering te komen van het totaal aan verstrekte middelen.

Herhaaldelijk houdt in meer dan eenmaal binnen een tijdvak van vier aaneengesloten jaren. De periode van vier jaar is aangehouden, omdat de inspectie in ieder geval een keer in de vier jaar onderzoek bij een bevoegd gezag doet.

Het maximum van 25% betekent dat dit ook een lager percentage kan zijn. Het uitgangspunt is 25%, tenzij er redenen zijn tot het toepassen van een lager percentage, bijvoorbeeld vanwege de slechte financiële positie van de onderwijsinstelling of andere verzachtende omstandigheden, waarom dit onbillijk zou zijn. In dat geval wordt gemotiveerd een lager percentage gehanteerd. Vanzelfsprekend kan toepassing van het derde lid er nooit toe leiden, dat méér wordt teruggevorderd dan het totaal aan verstrekte bekostiging of subsidie. Ook daarmee zal, in voorkomend geval, bij recidive dus rekening moeten worden gehouden bij het bepalen van de hoogte van het percentage.

Als overgangsrecht wordt 2023 als jaar 0 gehanteerd. Dit betekent dat financieel onrechtmatig handelen van voor 2023 bij de toepassing van deze beleidsregel buiten beschouwing wordt gelaten.

Een rekenvoorbeeld: een instellingsbestuur heeft voor de tweede maal binnen vier jaar een deel van de bekostiging onrechtmatig besteed. De tweede maal gaat het om een bedrag van € 1.000.000,-. Dit bedrag wordt teruggevorderd, vermeerderd met een bedrag van maximaal € 250.000. Het bedrag waarmee de bekostiging lager wordt vastgesteld, wordt berekend over het bedrag van de laatste onrechtmatig verkregen of bestede bekostiging.

#### **Artikel 4**

Dit artikel geldt voor het funderend onderwijs, dus primair en voortgezet (speciaal) onderwijs, waaronder begrepen het speciaal basisonderwijs. In dit artikel staan de sancties betreffende het niet naleven van wettelijke voorschriften voor de sectoren po en vo in algemene zin. Enkele voorbeelden hiervan zijn:

- de verplichting om een schoolgids of een ander wettelijk voorgeschreven document te hebben;
- de verplichting om het jaarverslag of de accountantsverklaring (het assurance-rapport) met betrekking tot de bekostigingsgegevens tijdig in te dienen;
- voorschriften met betrekking tot de vrijwillige ouderbijdrage (vgl. artikel 40 WPO, artikel 40 WEC en artikel 2.92 lid 2 onder f WVO 2020 jo. artikel 8.8 lid 7 WVO 2020);
- voorschriften rond burgerschap (het onderwijs moet gericht zijn op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie; vgl. artikel 8 WPO, artikel 11 WEC en artikel 2.2 WVO 2020); of voorschriften met betrekking tot de kerndoelen, bedoeld in artikel 9 van de WPO, artikel 13 van de WEC en artikel 2.13 WVO 2020.

Bij overtreding van één of meerdere wettelijke voorschriften is het mogelijk om een sanctie op te leggen. Het opleggen daarvan verloopt via verschillende stappen, waarbij voor iedere stap een minimum en een maximum percentage van inhouding wordt aangehouden. De hoogte van de sanctie moet een financiële prikkel zijn om de tekortkoming op te heffen, maar ook voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.

In tegenstelling tot de vorige beleidsregel wordt niet meer eerst opgeschort, maar wordt direct overgegaan tot inhouding. De reden hiervoor is dat de kwaliteit van het onderwijs omlaag gaat, en de tekortkomingen niet altijd met voldoende snelheid worden hersteld. Met het huidige sanctie-instrumentarium kunnen bevoegde gezagsorganen langer wachten met herstel, zonder dat zij hiervan grote consequenties ondervinden. Indien zij namelijk in de opschortingstermijn alsnog voldoen aan de herstelopdracht, wordt het opgeschorte bedrag alsnog uitbetaald. Deze wetenschap zorgt in sommige gevallen voor calculerend handelen vanuit schoolbesturen. Door na de hersteltermijn direct over te gaan tot een inhouding is er een extra stimulans om zo snel mogelijk de tekortkoming op te heffen. Ook is de verwachting dat hiervan een preventief effect uitgaat, zodat bevoegde gezagen sneller geneigd zijn te voldoen aan herstelopdrachten van de inspectie. In de eerste stap kan maximaal 15% worden ingehouden. Uitgangspunt bij het bepalen van de specifieke sanctie binnen de genoemde bandbreedte is dat in beginsel de maximale sanctie wordt opgelegd, tenzij er sprake is van tekortkomingen die zien op artikel 5 van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs. Dit zijn tekortkomingen die zien op de aanlevering of inhoud van het jaarverslag, alsmede het aanleveren van gegevens in XBRL. Voor deze tekortkomingen is het uitgangspunt een inhouding van 10%, tenzij er sprake is van een herhaalde tekortkoming zoals opgenomen in artikel 3. De reden van deze uitzondering is dat deze tekortkomingen vaak minder grote gevolgen hebben voor de leerling. Uitzondering op het uitgangspunt van 15% is als er feiten en omstandigheden die maken dat dit niet proportioneel zou zijn. Dat betekent dat de omstandigheden van het specifieke geval altijd moeten worden meegewogen. Dat principe is overigens niet nieuw, maar een beginsel van behoorlijk bestuur.

Uit dit uitgangspunt volgt ook dat als de situatie hierom vraagt, als eerste stap een heel laag sanctiepercentage kan worden opgelegd. Het is zelfs mogelijk dat 0% van de bekostiging wordt ingehouden. Ook als een sanctie wordt opgelegd die inhoudt dat 0%, of minder dan 15% van de bekostiging wordt opgelegd, heeft dit echter als gevolg dat in maand 4 de bekostiging tussen de 16% en 75% kan worden ingehouden, indien de tekortkoming in de eerste 3 maanden niet wordt hersteld. Deze sanctiestap duurt 3 maanden en in de derde maand onderzoekt de inspectie of de tekortkoming is hersteld. Indien een bestuur eerder aangeeft dat aan de tekortkoming is voldaan kan de inspectie eerder onderzoek uitvoeren.

Indien na deze 3 maanden de tekortkoming nog niet is hersteld, wordt het sanctietraject overgedragen aan de minister, omdat de inspectie mandaat heeft om tot en met 15% van de bekostiging in te houden. Bij de tweede sanctiestap, van 16% – 75%, is het aan de minister om deze sanctie op te leggen. Bij sanctiestap 3 wordt de bekostiging met 100% ingehouden, tenzij dit een onbillijkheid van overwegende aard oplevert.

De reikwijdte voor de hoogte van het sanctiepercentage is in de eerste en tweede stap vrij groot. Onder andere de volgende factoren zijn relevant om te bepalen of het uitgangspunt van het inhouden



met 15% in de eerste sanctiestap al dan niet naar beneden moet worden bijgesteld:

- De tekortkoming heeft grote(re) gevolgen voor de leerling: is het een lichte overtreding, zoals bijvoorbeeld het ontbreken van een klein onderdeel van het jaarverslag door een verder goed functionerend bestuur, of juist een ernstigere overtreding zoals dat er in bepaalde kerndoelen geen onderwijs wordt verzorgd?
- In de eerder door de inspectie gegeven hersteltermijn is nog weinig/geen vooruitgang geboekt om te herstellen: het maakt verschil of een bestuur al een heel eind op weg is met het herstel, of dat een bestuur juist geen enkele verbetering laat zien.
- Frequentie tekortkomingen: het maakt verschil of een onderwijsinstelling jaarlijks het jaarverslag niet tijdig indient, of dat het een eenmalige overtreding is.
- Hoeveelheid tekortkomingen: overtreedt een onderwijsinstelling op meerdere manieren de wet, of is er sprake van 1 tekortkoming?

Een cumulatie van factoren leidt tot een hoger sanctiepercentage. Ook voor het bepalen van het sanctiepercentage in de twee sanctiestap zijn bovengenoemde factoren relevant.

Met het bepalen van de hoogte van het sanctiepercentage wordt altijd rekening gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De opgelegde sanctie moet evenredig en proportioneel zijn. Indien het bestuur kan aantonen dat het opleggen van de sanctie leidt tot faillissement van de onderwijsinstelling, kan dit reden zijn om af te wijken van het percentage dat op basis van deze beleidsregel eigenlijk moet worden toegepast. Daarnaast voert de inspectie ook voorafgaand aan het opleggen van de sanctie op eigen initiatief een draagkrachttoets uit. Ook dit kan leiden tot een lager percentage dan voorgeschreven in deze beleidsregel. Het doel van de sanctie is het bevorderen van herstel, niet het faillissement van de onderwijsinstelling.

De sanctiestappen zijn volgorde. Dit betekent dat de inspectie aan het einde (of zoveel eerder, op verzoek van het schoolbestuur indien dit past bij de planning van de inspectie) van de eerste sanctiestap (artikel 4, eerste lid, onderdeel a) onderzoekt of aan de herstelopdracht is voldaan. Indien dit niet het geval is, dan wordt de volgende sanctiestap (artikel 4, eerste lid, onderdeel b) opgelegd.

Het tweede lid van artikel 4 biedt de minister de mogelijkheid om een hoger inhoudingspercentage toe te passen of de termijnen te verkorten. Dit is mogelijk indien de instelling herhaaldelijk, dat wil zeggen, meer dan eenmaal binnen een periode van vier jaar, hetzelfde wettelijke voorschrift overtreedt. Als overgangsrecht wordt 2023 als jaar 0 gehanteerd. Dit betekent dat niet-naleving van een wettelijke voorschrift van voor 2023 bij de toepassing van dit lid buiten beschouwing wordt gelaten,

### **Artikel 5**

Dit artikel betreft het niet naleven van wettelijke voorschriften voor de sectoren mbo en ho. In artikel 15.1 WHW wordt in dit verband gesproken van niet-naleving door 'een of meer organen van een instelling als bedoeld in artikel 1.4, 1.5 of 1.8'. Hierom is er voor gekozen om deze terminologie ook op te nemen in onderhavig artikel.

Overeenkomstig de vorige beleidsregel is er in de eerste drie maanden sprake van opschorting. Binnen het mbo en ho is gebleken dat opschorting als eerste sanctiestap effectief is. Wel is het sanctiepercentage gewijzigd van in alle gevallen een opschorting van 15%, naar een opschortingspercentage met een bandbreedte van 10%-25%. Hiermee is het mogelijk gemaakt om, rekening houdend met de omstandigheden van het geval, meer maatwerk te kunnen realiseren en zowel een hogere als een lagere sanctie op te kunnen leggen. Bij het bepalen van een sanctie binnen de genoemde bandbreedte in een specifieke casus is het uitgangspunt nog steeds 15%, net zoals in de vorige beleidsregel. Als er omstandigheden zijn die ertoe leiden dat een opschorting van 15% niet proportioneel zou zijn, kan voor een lager percentage worden gekozen. Omgekeerd kan voor een hoger percentage worden gekozen als er omstandigheden zijn die daartoe nopen.

Ook de percentages behorend bij sanctiestap 2 kennen een bandbreedte. Bij sanctiestap 2 wordt de bekostiging niet meer opgeschort, maar ingehouden. De bandbreedte bij deze sanctiestap, van 15% tot en met 50% inhouden, kan tot gevolg hebben dat de inhouding qua percentage lager kan zijn dan de opschorting. Dit brede bereik is bedoeld om rekening te houden met de situatie dat bij de eerste sanctiestap 10% van de bekostiging wordt opgeschort. Bij de tweede sanctiestap kan er dan voor worden gekozen om 15% van de bekostiging in te houden. Bovendien kan daarbij rekening worden gehouden met het feit dat een ingehouden bedrag niet wordt teruggegeven bij herstel en een opgeschort bedrag wel. Dit kan het inhouden van de bekostiging tot een zwaardere sanctie maken, ook als voor een lager percentage wordt gekozen dan bij de opschorting is gedaan. Verder is gekozen voor een minimum van 15%, zodat de inspectie bij deze sanctiestap eventueel ook nog een rol kan spelen (gelet op eerdergenoemd mandaat van de inspectie). Welk percentage wordt gekozen, hangt ook hier af van de omstandigheden van het geval.



Met sanctiestap 3 wordt mogelijk gemaakt de bekostiging met ten hoogste 100% in te houden. In vergelijking met de vorige beleidsregel is dit een forse verhoging van het sanctiepercentage. Door toevoeging van de term 'ten hoogste' blijft ook in deze stap maatwerk mogelijk en wordt voorkomen dat de continuïteit van onderwijsinstellingen in het mbo en ho acuut in gevaar komt.

Met het bepalen van de hoogte van het sanctiepercentage wordt altijd rekening gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De opgelegde sanctie moet evenredig en proportioneel zijn. Zie voor voorbeelden van factoren die kunnen meespelen bij het bepalen van de hoogte van de sanctie de toelichting op artikel 4.

Het tweede lid biedt de minister de mogelijkheid om een hoger opschortings- of inhoudingspercentage toe te passen, direct over te gaan op inhouding of de termijnen te verkorten, indien de instelling herhaaldelijk, dat is meer dan eenmaal binnen een periode van vier jaar, hetzelfde wettelijke voorschrift overtreedt. Als overgangsrecht wordt 2023 als jaar 0 gehanteerd. Dit betekent dat niet-naleving van een wettelijke voorschrift van voor 2023 bij de toepassing van dit lid buiten beschouwing wordt gelaten,

### **Artikel 6**

Het kan voorkomen dat het handelen van het bestuur van een onderwijsinstelling, zoals vastgesteld door de inspectie, de minister reden geeft om vast te stellen dat sprake is van wanbeheer. Wanbeheer is zeer ernstig en kan grote gevolgen hebben voor de onderwijsinstelling. In dat geval kan de minister een aanwijzing opleggen. In spoedeisende gevallen kan de minister een spoedaanwijzing geven bij een wezenlijk vermoeden van wanbeheer. Als een bevoegd gezag of, in het hoger onderwijs, een raad van toezicht een dergelijke aanwijzing krijgt en besluit om deze niet op te volgen, dan is slagkracht vereist. Gedeeltelijke opschorting of inhouding van de bekostiging volgens de sanctiestappen in de artikelen 4 en 5 is in sommige gevallen, bijvoorbeeld bij hoge financiële reserves of vanwege andere redenen, geen probaat middel om ervoor te zorgen dat het bevoegd gezag of de raad van toezicht alsnog de aanwijzing opvolgt. Daarom kan de minister in zo'n geval de bekostiging meteen volledig opschorten of inhouden.

### **Artikel 7**

Deze bepaling ziet op de fase van het voortraject, waarin na constatering van een tekortkoming een herstelopdracht wordt opgelegd. De herstelopdracht bevat de redelijke termijn waarin de onderwijsinstelling kan voldoen. Indien na het verstrijken van de hersteltermijn de onderwijsinstelling nog steeds in verzuim is, kan een bekostigingssanctie worden opgelegd waarop de onderwijsinstelling een zienswijze kan indienen. Voor tekortkomingen die zien op het ontbreken van de controleverklaring, de aanlevering of inhoud van het jaarverslag, alsmede het aanleveren van gegevens in XBRL (artikel 5 van de Regeling jaarverslaggeving onderwijs) geldt voor de sectoren po en vo een hersteltermijn tot ongeveer 20 augustus, waarna de bekostiging vanaf 1 september kan worden ingehouden. De reden hiervoor is dat vanwege de vakantieperiode en de verschillende actoren die bij het herstel betrokken zijn, zoals accountantskantoren en administratiekantoren, het lastig kan zijn om de tekortkomingen binnen een maand te herstellen. Normaliter werd de opschortingsperiode gebruikt als verlengde hersteltermijn. Nu er echter niet meer wordt opgeschort maar direct wordt ingehouden, zijn de gevolgen groter en heeft dit grotere gevolgen voor de sector. Daarom is in overleg met de sector besloten om de hersteltermijn te verlengen en pas vanaf 1 september de bekostiging in te gaan houden.

### **Artikel 8**

Deze clause is opgenomen, omdat de toepassing van de artikelen 3, 4 en 5 in sommige gevallen onevenredig en onbillijk kan zijn. De minister zal, gelet op de diversiteit van de voorschriften die voor een sanctie in aanmerking komen en de financiële situatie van de onderwijsinstelling, de ruimte moeten hebben om uit het oogpunt van proportionaliteit een bedrag niet terug te vorderen, een bedrag te matigen, naar beneden af te wijken voor wat betreft de hoogte van de sanctie of om geheel af te zien van een sanctie (opschorting of inhouding) indien strikte toepassing van die artikelen zou leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard. Dit artikel maakt het ook mogelijk om voor een opschorting te kiezen in plaats van een inhouding, wat in uitzonderlijke gevallen wenselijk kan zijn als eerste sanctiestap voor het po/vo.

### **Artikel 9**

Voor inspectierapporten met tekortkomingen die zijn vastgesteld voor de inwerkingtreding van deze beleidsregel, blijven de percentages en termijnen uit de *Beleidsregel financiële sancties bij bekostigde onderwijsinstellingen* van toepassing. Dit geldt dus ook voor herstelonderzoeken die betrekking



---

hebben op de herstelopdrachten die voor de inwerkingtreding van deze Beleidsregel zijn opgelegd. Voor nieuwe tekortkomingen in rapporten die zijn vastgesteld op of na de datum van inwerkingtreding gaat deze Beleidsregel gelden.

### **Artikel 11**

De beoogde inwerkingtredingsdatum van deze beleidsregel is 1 januari 2023. Ten aanzien van het sanctieregime voor het niet naleven van een spoedaanwijzing, voorziet de inwerkingtredingsbepaling erin dat dat sanctieregime tegelijkertijd in werking treedt met de wet die de spoedaanwijzing zal invoeren, voor het geval dat die wet later in werking treedt dan deze beleidsregel.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
R.H. Dijkgraaf*

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