

# Wetsvoorstel Uitbreiding bestuurlijk handhavingsinstrumentarium

## Symbolwetgeving of exit voor bestuurders en toezichthouders?

Het voorstel 'Wet tot wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met onder andere de uitbreiding van het bestuurlijk handhavingsinstrumentarium' getuigt naar onze mening van symbolwetgeving. Symbolwetgeving is wetgeving die feitelijk weinig toevoegt aan de wet zoals die daarvoor al bestond, maar die wordt uitgevaardigd om uit te stralen dat de wetgever bezig is om bepaalde problematiek aan te pakken.<sup>1</sup> Mocht de minister van mening zijn dat geen sprake is van symbolwetgeving, dan dienen bestuurders en toezichthouders in het onderwijs zich schrap te zetten voor een minister die deze wet dan kan gaan gebruiken voor vergaand ingrijpen binnen het bevoegd gezag ten koste van de vrijheid van onderwijs.

Mr. H.A.A. Berendsen en mr. M.H. van Roekel\*

Het wetsvoorstel voorziet in een aantal mogelijkheden om het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium dat de minister ter beschikking heeft uit te breiden. In dit artikel zullen wij ons beperken tot de uitbreiding van het reeds bestaande instrument de zogenaamde 'aanwijzing' en het nieuwe instrument de 'spoedaanwijzing'. Hierbij zullen wij ons richten op het primair onderwijs, waarbij wij opmerken dat de wijzigingen voor het voortgezet onderwijs identiek zijn.

### 1. Verruiming van de huidige aanwijzing

De aanwijzing is thans een instrument waarvan de minister zich kan bedienen indien sprake is van wanbeheer door een of meer bestuurders of toezichthouders. Wat als wanbeheer heeft te gelden wordt limitatief benoemd in het tweede lid van artikel 163b WPO en zullen we later bespreken.

Als eerste zullen we de wijzigingen ten aanzien van de geadresseerde bespreken.

#### 1.1 De geadresseerde

In het huidige artikel 163b Wet op het primair onderwijs (WPO) is het noodzakelijk dat voor het geven van een aanwijzing, het wanbeheer veroorzaakt wordt door of de bestuurders of de toezichthouders. In de nieuwe tekst wordt de adressering aan louter bestuur en toezicht verlaten en wordt deze breder getrokken naar de gehele organisatie. Het wanbeheer kan dus volgens dit wetsvoorstel ook veroorzaakt zijn door andere personen binnen de organisatie. In de regel zal het natuurlijk zo zijn dat de bestuurder (eind)verantwoordelijk is voor het wanbeheer binnen het schoolbestuur dan wel een van de scholen. Het kan echter ook zo zijn, dat de bestuurder meer op afstand zit en onvoldoende zicht heeft wat zich binnen een van de scholen afspeelt. Wij kunnen deze wijziging volgen vanuit de gedachte dat de bestuurder hoe dan ook eindverantwoordelijke is. Hoe lastig het soms ook kan zijn om zicht te hebben op alle scholen.

#### 1.2 Uitbreiding wanbeheer

Een tweede wijziging van de huidige aanwijzing betreft de uitbreiding van het begrip wanbeheer. Door deze uitbreiding krijgt de minister de mogelijkheid in meerdere situaties een aanwijzing op te leggen. Waar zitten deze uitbreidingen van wanbeheer dan in?

##### 1.2.1 Niet langer gevaar voor het onderwijsstelsel

De eerste wezenlijke wijziging zit in artikel 163b tweede lid onder b WPO. Zowel het nieuwe als het oude lid gaan uit van wanbeheer indien in ernstige mate wordt nagelaten maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor de kwaliteit van het onderwijs en de goede voortgang van het onderwijs aan de school. Dit raakt de kern van het onderwijs. Indien de kwaliteit van het onderwijs onder de maat is dient actie te worden ondernomen om deze kwaliteit zo snel mogelijk aan de maat te krijgen. De huidige tekst van genoemd artikel verbindt hier echter de voorwaarde aan dat de kwaliteit van het stelsel van primair onderwijs in gevaar komt. Deze laatste voorwaarde is zeer vergaand en zal zeker niet aan de orde zijn indien de problemen zich slechts voordoen binnen één schoolbestuur of zelfs één school. Daarom wordt in het wetsvoorstel deze laatste vergaande voorwaarde geschrapt. Ook deze wijziging kunnen wij volgen.

\* Mr. H.A.A. Berendsen is als advocaat werkzaam voor Het Onderwijskantoor en Mr. M.H. van Roekel is als advocaat werkzaam voor Het Onderwijskantoor

### 1.2.2 De deugdelijke afsluiting

Hoe begrijpelijk het schrappen van 'de gevolgen voor het stelsel van het primair onderwijs' is, des te opmerkelijker is de toevoeging, die naar onze mening volstrekt overbodig is en alleen maar tot verwarring zal leiden. In het nieuwe wetsvoorstel wordt achter artikel 163b, tweede lid onder b WPO vermeld, dat onder de goede voortgang van het onderwijs ook wordt begrepen de deugdelijke afsluiting. Er zal toch niemand de mening zijn toegedaan dat de afsluiting van het onderwijs niet behoort tot de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs.

Het lijkt er sterk op dat de minister hier instrumentarium in het leven wil roepen om in de toekomst in te kunnen grijpen in situaties zoals in het verleden bij VMBO Maastricht aan de orde is geweest. Als eerste willen wij hier de kanttekening bij plaatsen dat niet alleen VMBO Maastricht in deze casus fouten heeft gemaakt, maar ook de Inspectie van het Onderwijs. Zo blijkt uit het Onderzoeksrapport Auditdienst Rijk, dat de Auditdienst Rijk ook belangrijke aanbevelingen doet richting Inspectie, zoals met name het advies meer de-escalierend te communiceren.<sup>7</sup> Verder is er onmiddellijk, nadat de problemen aan het licht kwamen, een interim-bestuurder aangesteld die verantwoordelijk werd voor VMBO Maastricht en die voor zover ons bekend ook het vertrouwen had van minister en Inspectie. Er kan dus niet gesteld worden dat het schoolbestuur zich niets gelegen liet aan de kritiek en geen actie ondernam. Vraag is dan ook gerechtvaardigd of het instrumentarium dat de minister in het leven wil roepen tot een ander en vooral efficiënter ingrijpen had geleid? Daar hebben wij sterke twijfels bij, aangezien wij ons in casu geen andere efficiëntere maatregel kunnen voorstellen.

---

Vraag is dan ook gerechtvaardigd of het instrumentarium dat de minister in het leven wil roepen tot een ander en vooral efficiënter ingrijpen had geleid? Daar hebben wij sterke twijfels bij, aangezien wij ons in casu geen andere efficiëntere maatregel kunnen voorstellen.

Daarnaast hebben we de afgelopen twee jaren met veel schoolbesturen mee mogen lezen in de door de Inspectie opgestelde concept-Inspectierapporten. Daarbij valt het ons op dat de Inspectie op een zeer rigide wijze het Programma van Toetsing en Afsluiting (PTA) van scholen beoordeelt. Daarbij verliest de Inspectie naar onze mening wel eens het doel van het PTA (ordentelijke afsluiting van het onderwijs) uit het oog en controleert men als boekhouder of alle toetsen zijn afgenomen. Indien bijvoorbeeld in het PTA is opgenomen dat er een toets wordt afgenomen, dat de leerling 10 maal een bal tegen de muur heeft gegooid en deze toets is niet afgenomen (om welke reden dan ook), dan is de conclusie dat het PTA niet is gevolgd. Nogmaals, wij snappen dat scholen het door hen zelf opgestelde PTA moeten volgen, maar de Inspectie zou deze wel moeten toetsen op basis van de vraag of het onderwijs ordentelijk is afgesloten - en dus de kwaliteit van het onderwijs niet in het geding is - en niet alleen als 'boekhouder'. Wij maken ons dan ook zorgen dat de minister met de uitbreiding van de aanwijzingsmogelijkheid, ten aanzien van de ordentelijke afsluiting van het onderwijs, de Inspecteurs van het Onderwijs nog meer op pad stuurt als boekhouders, waarbij bij constatering van het niet juist volgen van het PTA een aanwijzing opgelegd kan worden, met vergaande gevolgen voor het bevoegd gezag en individuele bestuurders en of toezichthou-

ders. En natuurlijk zal dat niet meteen gebeuren na het niet volgen van één toets, maar toch de vraag waarom is het dan zo belangrijk de deugdelijke afsluiting uitdrukkelijk te noemen als mogelijk wanbeheer.

### 1.2.3 Burgerschapsopdracht

Naast de toevoeging betreffende de hierboven besproken deugdelijke afsluiting is ook geheel nieuw de toevoeging dat ook als wanbeheer wordt aangemerkt 'het in ernstige mate of langdurig tekortschieten in de naleving van de zorgplicht en veiligheid op school en de burgerschapsopdracht'. Interessant is dat ten aanzien van de burgerschapsopdracht er ook een wetsvoorstel in behandeling is in de Tweede Kamer, dat ziet op een nadere invulling van de burgerschapsopdracht.<sup>3</sup> Nu deze burgerschapsopdracht nadrukkelijk genoemd wordt, om bij niet of onvoldoende opvolgen een aanwijzing op te leggen, is het zaak, voordat we verder gaan, dit wetsvoorstel onder de loep te nemen.

De burgerschapsopdracht is op 1 februari 2006 toegevoegd aan de WPO en de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).<sup>4</sup> Artikel 8, derde lid WPO en artikel 17 WVO zijn gelijkkluidend:

*'Onderwijs in een pluriforme samenleving; burgerschap; sociale integratie*

Het onderwijs:

- a. Gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
- b. Is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
- c. Is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.'

Tijdens de parlementaire behandeling werden meermaals zorgen geuit over de mogelijke beperking van de vrijheid van onderwijs en de autonomie van de scholen. Met name voor bijzondere scholen lag het gevaar op de loer, dat door invulling te geven aan de burgerschapsopdracht, de vrijheid van onderwijs beperkt zou worden. De initiatiefnemers van het wetsvoorstel betoogden echter dat deze zorgen onterecht waren en dat het wetsvoorstel scholen juist grote ruimte zou laten bij het bepalen van de wijze waarop zij de integratiedoelstellingen gestalten zouden geven:

*'Niet het <hoe>, maar slechts het <dat> wordt wettelijk vastgelegd.'*<sup>5</sup>

Toen de staatssecretaris in 2009 dan ook van de basisschool As Siddieq de bekostiging gedeeltelijk opschortte vanwege de wijze waarop de school invulling gaf aan de burgerschapsopdracht, oordeelde de Raad van State dat wél invulling werd gegeven aan de burgerschapsopdracht<sup>6</sup> en dus voldaan werd aan de wettelijke bepaling. Dat de school niet had voldaan aan de invulling zoals de Inspectie van het Onderwijs dat voor ogen had en geëist had, deed niet ter zake.

De Raad van State overwoog dat de school alleen in strijd zou handelen met de burgerschapsopdracht indien op geen enkele wijze gestalte zou worden gegeven aan burgerschapsonderwijs. Daarbij overwoog de Raad van State dat de staatssecretaris zich eveneens niet kon bedienen van het stellen van kerndoelen voor de burgerschaps-

opdracht, aangezien deze kerndoelen hun bestaansrecht vinden in het Besluit kerndoelen, dat echter niet van toepassing is op artikel 8, derde lid WPO, dat de burgerschapsopdracht regelt.

Van een recentere datum in dit kader is de uitspraak van de Rechtbank Amsterdam waar de minister wederom trachtte een bestuur (Stichting Islamitisch Onderwijs) te dwingen om invulling te geven aan de burgerschapsopdracht zoals de Inspectie voorstond.<sup>7</sup> De minister had in een aanwijzing richting de school met name geoordeeld dat de school onvoldoende afstand nam van omstrede gedachtegoed rondom antidemocratische en of anti-integratieve opvattingen en daardoor geen invulling gaf aan de burgerschapsopdracht. Voor de rechtbank was deze interpretatie van de minister een brug te ver. De rechtbank oordeelde in lijn met de eerdergenoemde uitspraak van de Raad van State:

*‘Van belang is dat de burgerschapsopdracht een algemene opdracht inhoudt. De burgerschapsopdracht is niet nader uitgewerkt in kerndoelen of leerdoelen en ook niet op een andere manier nader geconcretiseerd.’*

De rechtbank overwoog dat de school op enige wijze invulling gaf aan de burgerschapsopdracht. De concrete invulling was aan de school en niet aan de minister. Daarmee had de school aan de wet voldaan.

Middels laatstgenoemd wetsvoorstel ten aanzien van de burgerschapsopdracht tracht de minister alsnog een wettelijke basis te creëren voor niet welgevallige besturen die geen invulling geven aan de burgerschapsopdracht zoals het politieke klimaat dat wenst. Opmerkelijk, aangezien bij de introductie van de burgerschapsopdracht nog uitgebreid werd stilgestaan bij het feit dat de autonomie in deze bij de scholen lag en niet bij de Inspectie of minister. Dit in verband met de bescherming van het klassieke grondrecht van de vrijheid van onderwijs. De vrijheid van onderwijs is geregeld in artikel 23 Grondwet en beschermt met name het bijzonder onderwijs bij de keuze voor de richting van het onderwijs (onderwijs gebaseerd op een godsdienst, levensovertuiging of visie op het onderwijs).

Het nieuwe wetsvoorstel wijzigt artikel 8, derde lid WPO en artikel 17 WVO. Beide artikelen kenden dezelfde tekst en dezelfde wijzigingstekst.

Artikel 8, derde lid, van de Wet op het primair onderwijs wordt vervangen door:

*‘3. Het onderwijs bevordert actief burgerschap en sociale cohesie op doelgerichte en samenhangende wijze, waarbij het onderwijs zich in ieder geval herkenbaar richt op:*

*a. het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat, zoals verankerd in de Grondwet, en de universeel geldende fundamentele rechten en vrijheden van de mens; en*

*b. het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die de leerling in staat stellen deel uit te maken van en bij te dragen aan de pluriforme, democratische Nederlandse samenleving.*

*3a. Het bevoegd gezag draagt zorg voor een schoolcultuur die in overeenstemming is met de waarden, bedoeld in het derde lid, onderdeel a, en creëert een omgeving waarin leerlingen worden gestimuleerd actief te oefenen met de omgang met deze waarden.’<sup>8</sup>*

Reden voor het wijzigingsvoorstel is, dat naar de mening van de regering het burgerschapsonderwijs zich onvoldoende ontwikkelt. Het wetsvoorstel heeft dan ook tot doel een kompas te bieden aan de scholen door de gemeenschappelijke kern van de algemene burgerschapsopdracht aan scholen wettelijk te verankeren.<sup>9</sup>

Opmerkelijk is dat de regering aangeeft dat naast dit wetsvoorstel een traject loopt om het gehele curriculum in het funderend onderwijs te herzien. Een apart ontwikkelteam ontwikkelt bouwstenen die de specifieke kennis en vaardigheden van leerlingen moet beschrijven. Dit betreft de inhoud van het onderwijs. Hiervoor worden zogenaamde kerndoelen vastgesteld bij AMvB overeenkomstig artikel 9, vijfde lid WPO. Wij merken op dat genoemd lid verwijst naar de eerste twee leden van artikel 9 WPO, waarin met name de cognitieve vakken worden vermeld en niet de burgerschapsopdracht. Zoals vermeld wordt het burgerschapsonderwijs geregeld in artikel 8, derde lid WPO (huidig) waardoor er in ieder geval thans (nog) geen aansluiting is met de AMvB op grond waarvan de wetgever de mogelijkheid schept kerndoelen te formuleren voor de burgerschapsopdracht.

In ieder geval geeft de regering in de memorie van toelichting met het onderhavige wetsvoorstel de algemene opdracht om de burgerschapsopdracht te verduidelijken en deze nader uit te werken in kerndoelen en eindtermen. Hierdoor worden deze kerndoelen, mits er aansluiting plaatsvindt met de burgerschapsopdracht, zeer interessant, aangezien de verwachting is dat deze net als andere kerndoelen in de AMvB zeer concreet gesteld worden en op gespannen voet kunnen komen te staan met artikel 23 Grondwet. Indien namelijk concretisering van kerndoelen ertoe zal leiden dat de vrijheid van onderwijs wordt beperkt, ontstaat er een probleem. De vrijheid van onderwijs, zoals geregeld in artikel 23 Grondwet, mag namelijk alleen beperkt worden bij wet en niet bij AMvB. Dus als de regering voornemens zou zijn in genoemde AMvB aan de hand van kerndoelen eisen te stellen aan burgerschapsonderwijs die verder gaan dan de wet in formele zin, dan is dit een niet gelegitimeerde beperking van een grondrecht. Voor onderwijzensmenen mag dit klinken als juridisch geneuzel, maar naar onze mening loopt de wetgever met deze constructie een groot risico bij de rechter.

---

Gesteld zou kunnen worden dat hetgeen voor de burgerschapsopdracht geldt, ook voor andere vakken zou kunnen gelden. Ook door eisen te stellen aan andere vakken kan de vrijheid van onderwijs gevaar lopen. Bijzonder aan de burgerschapsopdracht is echter dat deze zeer precair is. Niet alleen scholen spelen hierin een rol, maar zeker ook, ouders, familie, vrienden en de verdere omgeving.

Gesteld zou kunnen worden dat hetgeen voor de burgerschapsopdracht geldt, ook voor andere vakken zou kunnen gelden. Ook door eisen te stellen aan andere vakken kan de vrijheid van onderwijs gevaar lopen. Bijzonder aan de burgerschapsopdracht is echter wel dat deze zeer precair is. Niet alleen scholen spelen hierin een rol, maar zeker ook, ouders, familie, vrienden en de verdere omgeving. Er kunnen dan wel inspanningen van de scholen gevraagd worden maar resultaten eisen zal zeer lastig zijn. Daarnaast dient rekening gehouden te worden met het feit dat, zoals de memorie van toelichting terecht stelt, deze burgerschapsopdracht nauw verbonden kan zijn met de levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag van

scholen. Daarbij dient rekening gehouden te worden met de eigen visie op burgerschap gegeven de identiteit van de schoolcontext.

Hoe gaat de Inspectie van het Onderwijs deze nuance aanbrengen en toetsen? Denk aan de school in Amsterdam die gevestigd is in een wijk waar veel ouders wonen die het salafisme aanhangen of de school op de biblebelt waar ouders lid zijn van een streng Gereformeerde Kerk. Zodra de minister invulling gaat geven aan de burgerschapsopdracht bestaat het gevaar dat deze invulling verder gaat dan de wet in formele zin die de enige beperking mag zijn van artikel 23 Grondwet en wordt de Inspectie gedwongen te balanceren op het dunne koord van de vrijheid van onderwijs.

## 2. De spoedaanwijzing

In het wetsvoorstel wordt verder voorgesteld om de minister de bevoegdheid te geven om een spoedaanwijzing te geven aan het bevoegd gezag indien het bevoegd gezag een deugdelijkheidseis heeft overtreden en er sprake is van een *redelijk vermoeden* van wanbeheer. Daarbij wordt keer op keer verwezen in de memorie van toelichting naar de examencrisis van het VMBO Maastricht. Zoals eerder vermeld, kwam echter ook de Inspectie van het Onderwijs niet zonder kleerscheuren uit deze casus. Dit gold ook voor de andere casus van het Haga Lyceum, waardoor de minister zich heeft laten inspireren met dit wetsvoorstel. De Auditdienst Rijk en de rechter hadden nogal wat vraagtekens. Hierdoor krijgt het wetsvoorstel (misschien onbedoeld) de politieke lading om het opgelopen gezichtsverlies van Inspectie van het Onderwijs en minister te camoufleren.

Een spoedaanwijzing moet volgens het wetsvoorstel aan een aantal voorwaarden voldoen:

- De Inspectie heeft vastgesteld dat een deugdelijkheidseis is overtreden;
- Er is een Inspectierapport waarin blijkt de feiten sprake is van een redelijk vermoeden van wanbeheer;
- Er is sprake van onverwijlde spoed;
- De maatregel is van tijdelijke aard; en
- De aanwijzing is aan een wettelijke maximumtermijn gebonden.

Ten aanzien van de deugdelijkheidseis, zoals vermeld onder a, valt op dat deze niet is opgenomen als aparte voorwaarde voor de reguliere aanwijzing. Het lijkt erop dat de minister hiermee een extra waarborg heeft willen opnemen voor het toepassen van de spoedaanwijzing. Deze waarborg staat in schril contrast tot de verdere voorwaarden van de spoedaanwijzing, die vol staat met open normen en die in de memorie van toelichting niet of nauwelijks worden uitgelegd. Wat is bijvoorbeeld een 'redelijk vermoeden' van wanbeheer? Dit is overduidelijk niet de *zekerheid* dat er sprake is van wanbeheer, maar hoe wordt deze open norm dan wel ingevuld door de Inspectie/minister? Wetende dat een minister onder politieke druk staat, kan verwacht worden dat deze norm ook conform het 'politieke oordeel' van de minister zal worden ingevuld. Wij geven toe dat de Inspectie natuurlijk de instantie is die het Inspectierapport moet opstellen, dat ten grondslag zal liggen aan een (spoed)aanwijzing. Vraag is echter in hoeverre de Inspectie weerstand kan bieden aan de minister die een Kamer in zijn nek heeft die om een (spoed)aanwijzing schreeuwt.

Een tweede voorbeeld van een open norm die moeilijk toetsbaar zal zijn: wat is 'onverwijlde spoed'? Ook de invulling van deze norm zal naar verwachting een politiek tintje krijgen. Het is jammer dat in de memorie van toelichting geen inhoud wordt gegeven aan de wijze waarop deze open normen zullen worden getoetst door de Inspectie, te meer daar een memorie van toelichting het uitgelezen middel is om dit te doen.

Er moet een redelijk vermoeden van wanbeheer zijn, maar zoals wij hiervoor al hebben aangestipt, worden de situaties wanneer er sprake is van wanbeheer zodanig uitgebreid dat ook hier elke situatie onder te scharen is. Ook op basis van de huidige wetgeving is niet duidelijk hoe ernstig de overtreding moet zijn, maar door de uitbreiding van wanbeheer wordt dit ontbreken steeds pregnanter.

---

De situaties wanneer er sprake is van wanbeheer worden zodanig uitgebreid dat ook hier elke situatie onder te scharen is. Ook op basis van de huidige wetgeving is niet duidelijk hoe ernstig de overtreding moet zijn, maar door de uitbreiding van wanbeheer wordt dit ontbreken steeds pregnanter.

In de memorie van toelichting wordt wel benadrukt dat de gevolgen van een spoedaanwijzing op een later moment altijd weer te herstellen moeten kunnen zijn en dus geen onherstelbaar gevolg voor het bevoegd gezag met zich mee kunnen brengen. Dit is opmerkelijk. Stel dat de Inspectie in haar rapport stelt dat er sprake is van een redelijk vermoeden van wanbeheer en de minister naar aanleiding daarvan een spoedaanwijzing oplegt (welke spoedaanwijzing maar liefst een jaar geldig kan blijven). Zodra een rechter later zal oordelen dat de minister ten onrechte een spoedaanwijzing heeft opgelegd, omdat er geen sprake was van een redelijk vermoeden van wanbeheer, dan zal dit negatieve gevolgen hebben voor het bevoegd gezag. Er is sprake van reputatieschade (en wellicht financiële schade, doordat leerlingen naar andere scholen zijn gegaan als gevolg van het rapport van de Inspectie en de publiciteit die dat met zich mee heeft gebracht) en de minister heeft in strijd met de grondwettelijke vrijheid van onderwijs een aanwijzing opgelegd. Hoe kan volgehouden worden dat dit zonder gevolgen voor het bevoegd gezag is, de bestuurders en eventueel de toezichthouders?

Het feit dat er voorafgaand aan een spoedaanwijzing net als bij de 'gewone' aanwijzing een Inspectierapport moet liggen met de conclusie dat sprake is van een redelijk vermoeden van wanbeheer, doet het voorkomen alsof in ieder geval het bevoegd gezag dezelfde rechtsbescherming geniet als bij de gewone aanwijzing. Dit is helaas niet het geval.

In het wetsvoorstel wordt namelijk op de eerste plaats voorgesteld om de openbaarmaking van een Inspectierapport aan geen enkele wettelijke termijn te pinnen, indien de Inspectie in het rapport geconcludeerd heeft dat er een redelijk vermoeden is van wanbeheer. Openbaarmaking vindt dan 'zo snel als mogelijk' plaats. Daarbij wordt in het wetsvoorstel zelfs opgenomen dat een zienswijze van het bevoegd gezag niet hoeft te worden afgewacht, dan wel de termijn wordt verkort (tot wellicht nihil). Een schoolbestuur dat het niet eens is met de inhoud van het conceptrapport heeft dan niet eens meer de mogelijkheid om de kwestie aan een (kort geding)



rechter voor te leggen. Sterker nog, aannemelijk is dat, wanneer de Inspectie lucht krijgt van het voornemen van een schoolbestuur om een rechter te adieren, om zo de publicatie van het rapport te trachten tegen te houden, de Inspectie snel tot publicatie zal overgaan zodat het schoolbestuur deze weg niet meer kan bewandelen. Dit met een ernstige beperking van de rechtsbescherming van het schoolbestuur tot gevolg (om nog niet te spreken over de gevolgen van een dergelijke publicatie voor het schoolbestuur).

Een tweede punt ten aanzien van het derogeren van de rechtsbescherming voor het schoolbestuur bij het opleggen van een spoedaanwijzing betreft de procedure van bekendmaken. Waar in het geval van een reguliere aanwijzing de minister eerst een voornemen daartoe kenbaar moet maken aan het bevoegd gezag en het bevoegd gezag vervolgens zijn zienswijze mag geven, wordt bij de spoedaanwijzing niets opgenomen ten aanzien van het geven van een zienswijze door het bevoegd gezag. Met andere woorden: de minister kan een dergelijke spoedaanwijzing direct opleggen, zonder het schoolbestuur te hebben gehoord. Een schoolbestuur wordt in deze situatie vleugellam gemaakt en van de vrijheid van onderwijs blijft niet veel over.

---

De minister kan een spoedaanwijzing direct opleggen, zonder het schoolbestuur te hebben gehoord. Een schoolbestuur wordt in deze situatie vleugellam gemaakt en van de vrijheid van onderwijs blijft niet veel over.

De maximumtermijn van een spoedaanwijzing ligt in het algemeen tussen de zes en twaalf maanden. Het is mooi dat hier een maximum aan gegeven wordt, maar de termijn is voor spoedaanwijzingen, die op basis van een 'redelijk vermoeden' van wanbeheer wordt gegeven, aan de lange kant. Zo kan het dus zomaar zijn dat een bestuurder voor een jaar wordt geschorst of dat een instelling voor een jaar de bevoegdheid wordt onttrokken om diploma's af te geven. Uiteraard moet ook bij een spoedaanwijzing voldaan worden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dient ook een spoedaanwijzing evenredig te zijn aan het doel waarvoor zij wordt afgegeven.

Overigens zegt het wetsvoorstel wel dat een spoedaanwijzing alleen in zeer uitzonderlijke situaties en als ultimum remedium aan de orde zal zijn. Gelukkig maar. Maar dat is een reguliere aanwijzing ook. Ook dit instrument zou naar de mening van de minister alleen in zeer uitzonderlijke situaties ingezet worden. In ieder geval creëert de minister met de spoedaanwijzing een instrument waarmee hij snel kan ingrijpen, zonder al te veel rechtsbescherming voor het bevoegd gezag en zonder dat hij dit hoeft te doen op basis van be-

wezen wanbeheer. Dat dit achteraf teruggedraaid kan worden is een feit, maar dan kunnen de gevolgen voor bevoegd gezag, bestuurders en toezichthouders al een fait accompli zijn.

### 3. Tot slot

Het lijkt erop dat het wetsvoorstel een hoge mate van symboolwetgeving kent welke is ingegeven door twee casus die zich in het voortgezet onderwijs hebben voorgedaan (VMBO Maastricht en Haga Lyceum). Casus waar ook de hoeder van het onderwijs namens de minister, de Inspectie van het Onderwijs niet ongeschonden uit kwam.

De vraag is of de voorgestelde wijzigingen middels dit wetsvoorstel tot een ander resultaat hadden geleid in de casus VMBO Maastricht en Haga Lyceum. Dit betwijfelen wij. Met name het nieuwe instrument van de spoedaanwijzing zal eerder leiden tot een verdere escalatie dan een oplossing van de crisis waarmee het onderwijs gebaat is.

Op basis van dit wetsvoorstel moet de Inspectie met vage normen aan de slag, waardoor een niet gelegitimeerde inbreuk van de vrijheid van onderwijs op de loer ligt. Daarnaast kan de inzet van de (spoed)aanwijzing, zeer vergaande gevolgen hebben, niet alleen voor schoolbesturen en scholen, maar zeker ook voor individuele personen als bestuurders en toezichthouders. Het motief van het wetsvoorstel lijkt dan ook meer gelegen in het politiek versterken van de positie van de minister dan dat het bijdraagt aan een verbetering van het onderwijs voor de leerlingen. En om dit laatste zou het toch moeten gaan.

### Noten

1. Encylo.nl, Nederlandse Encyclopedie
2. Auditdienst Rijk Onderzoeksrapport 'Het handelen van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op het VMBO Maastricht De examen crisis beheerst?', In opdracht van de Inspecteur-generaal van het Onderwijs, Kenmerk 2018-0000217986.
3. 'Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met verduidelijking van de burgerschapsopdracht aan scholen in het funderend onderwijs, Kamerstukken 2019-2020, 35 352.
4. Stb. 2005, 678.
5. Kamerstukken 2004-2005, 29 666, Nr. 8.
6. Raad van State, 30 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP9541.
7. Rb. Amsterdam, 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.
8. Kamerstukken 2019-2020, 35 352. Nr. 2.
9. Kamerstukken 2019-2020, 35 352, Nr. 3.