

Consultatieverslag

Een meerderheid van de respondenten heeft instemmend gereageerd op de concepttekst van het wetsvoorstel, maar bij enkele voorgestelde maatregelen zijn ook kanttekeningen, risico's en soms ook alternatieven en verzoeken ter verduidelijking aangegeven. Hieronder is per maatregel ingegaan op de kanttekeningen en risico's en op welke punten dat heeft geleid tot verduidelijking van het wetsvoorstel.

De spoedaanwijzing

De zorgen die tijdens de internetconsultatie zijn geuit omtrent de spoedaanwijzing raakten veelal de grote maatschappelijke en politieke druk die speelt bij dergelijke, impactvolle besluitvorming en de risico's die dat oplevert voor de beginselen van zorgvuldigheid en rechtsbescherming. Ook het nemen van een besluit op basis van een vermoeden levert zorgen op bij een aantal respondenten.

De bevoegdheid tot ingrijpen door middel van een spoedaanwijzing is om bovenstaande redenen met waarborgen omgeven. Uiteraard is de minister daarnaast gebonden aan het geschreven en ongeschreven publiekrecht. Naar aanleiding van de reacties is de toelichting aangepast, onder meer door dieper in te gaan op de verschillen tussen de reguliere aanwijzing en de spoedaanwijzing.

Uitbreiding definitie van wanbeheer

Vragen zijn gesteld met betrekking tot de wenselijkheid van het uitbreiden van de definitie, met name met betrekking tot de afronding van het onderwijs, en de betekenis van 'ernstige tekortkomingen'.

Voorop moet worden gesteld dat dit wetsvoorstel deze grond slechts expliciteert. Het geven van een aanwijzing op grond van wanbeheer vanwege ondeugdelijke afsluiting van het onderwijs is op grond van de huidige bepaling al mogelijk is. Het niet naleven van het bij of krachtens de WEB geregelde bepaling over afsluiting van het onderwijs, zal in veel gevallen niet direct leiden tot wanbeheer. Of sprake is van ernstige nalatigheid/tekortkomingen om maatregelen te treffen, is afhankelijk van de casus en de omstandigheden. Omdat de aanwijzing een ultimum remedium is, zal pas worden overgegaan tot een aanwijzing als andere instrumenten niet werken.

Hoger onderwijs: afsluiting van het onderwijs

Respondenten geven aan dat in het hoger onderwijs de toevoeging 'afsluiting van het onderwijs' complex is, omdat niet het college van bestuur maar de examencommissie het orgaan is dat "op objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling" en het ook de examencommissie is die tot taak heeft "de kwaliteit van de tentamens en examens te borgen". Volgens respondenten heeft deze toevoeging dan ook een onwenselijke competentiestrijd tussen examencommissies en het college van bestuur tot gevolg. Gewezen wordt op de reactie in bovenstaande alinea, waaruit volgt dat de wijziging een explicitering van de huidige bepaling betreft. De stelling dat er hierdoor sprake is van een onwenselijke competentiestrijd wordt dan ook niet gedeeld.

De respondenten stellen verder dat het wetsvoorstel ingrijpt in de autonomie van de openbare en bijzondere universiteiten. De Vereniging van Universiteiten verzoekt om eerst het gesprek aan te gaan over een hernieuwde sturingsbalans, zoals is beschreven in het 'Advies Implementatie Vernieuwd Instrumentarium (Spoor 3)' van de Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs. De strategische agenda hoger onderwijs is de kabinetsreactie op de adviezen van de Commissie Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs. In de agenda is beschreven dat de minister van OCW ervoor zorg draagt dat het stelsel functioneert. Hij bewaakt en bevordert dat de verschillende partijen in het stelsel de publieke taak van het hoger onderwijs realiseren. Onderhavig wetsvoorstel moet in dat licht worden bekeken.

Uitbreiding van de mogelijkheid tot beëindiging van de bekostiging in het funderend onderwijs

In de reacties op het voorstel wordt aangegeven dat de kern van het probleem niet direct in de aanwijzingsmogelijkheid en de gronden voor wanbeheer als zodanig zit, maar eerder in de losse koppeling tussen de burgerschapsopdracht en het feitelijke burgerschapsonderwijs zoals dat wordt aangeboden aan de hand van kerndoelen en eindtermen.

De wijze waarop het burgerschapsonderwijs in de praktijk moet worden ingevuld wordt verduidelijkt en aangescherpt in het Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht onderwijs.¹ Voor de gevallen waarin de burgerschapsopdracht (in ernstige mate) niet wordt nageleefd, is een passend instrumentarium nodig. In paragraaf 3.2.5 van de memorie van toelichting is aangegeven waarom de aanwijzing in dit kader niet kan worden gemist.

Aanscherpen van wettelijke termijnen in het toezichtsproces

De termijn van drie weken voor openbaarmaking biedt de scholen volgens respondenten onvoldoende tijd en ruimte om zich voor te bereiden op eventuele reacties van ouders, publiek en media. Respondenten geven aan dat juist bij een spoedaanwijzing het betrokken bevoegd gezag de gelegenheid moet hebben om te overleggen en zijn zienswijze over het conceptrapport kenbaar te maken.

Aan een spoedaanwijzing ligt altijd een definitief rapport van de inspectie ten grondslag. Dit rapport komt op zorgvuldige wijze tot stand en er vindt in dit verband altijd hoor- en wederhoor plaats. De afweging ten aanzien van het verkorten van de termijnen in de memorie van toelichting is naar aanleiding van de reacties uitgebreid.

Aanpassing termijnen MBO

Tevens geven respondenten aan dat het in de praktijk vrijwel niet haalbaar zal zijn om de kwaliteit van een opleiding binnen de hersteltermijn van drie maanden te herstellen. De termijn zou slechts realistisch zijn in situaties waarin het (i) onveilig is op school of (ii) wanneer er sprake is van ondeugdelijke afname en beoordeling van examens.

De toelichting is op dit punt verduidelijkt met de aanvulling dat bij het vaststellen van de gewenste termijn altijd het principe van proportionaliteit in acht zal worden genomen. In de praktijk zal hierdoor alleen waar nodig of haalbaar de hersteltermijn korter worden.

Commissie maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het MBO

Er is aangegeven dat volgens het wetsvoorstel de bevordering van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef ten minste inhoudt dat een mbo instelling zich moet onthouden van discriminatoire uitingen en andere uitingen die in strijd zijn met de principes van de democratische rechtsstaat. Onduidelijk is volgens respondenten wat precies wordt verstaan onder 'maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef' en wat het verschil is met het verbod op discriminatie.

In de toelichting (paragraaf 4.5) is een passage opgenomen waarmee de praktische uitvoering van de verplichting wordt verduidelijkt. In deze passage wordt toegelicht dat op instellingsniveau formele en informele vertegenwoordigers van de school zich niet mogen uitlaten op een manier die in strijd is met de opdracht het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef te bevorderen. Onder het kopje 'vrijheid van meningsuiting' in paragraaf 6.2 gaat de toelichting in op discriminatoire uitlatingen en gedragingen.

Huidig instrumentarium

Ten slotte zijn er vragen gesteld over de verenigbaarheid van het voorliggende voorstel met de reeds ingezette governance koers van horizontale verantwoording.

¹ Kamerstukken II 2019-2020, 35 352, nr. 2.

In het horizontaal toezicht zijn de interne toezichthouders (medezeggenschapsraad, raad van toezicht) primair verantwoordelijk voor het toezicht. Daarnaast heeft de inspectie als externe toezichthouder haar eigen verantwoordelijkheden. In veruit de meeste gevallen werkt de horizontale verantwoording. De (spoed)aanwijzing heeft echter betrekking op uitzonderlijke gevallen waar de horizontale dialoog tekortschiet.