

Reactie op internetconsultatie inzake het wetsvoorstel 'Uitbreiding bestuurlijk handhavinginstrumentarium'

Arnhem,
21 april 2020

Op 25 maart 2020 heeft het ministerie van onderwijs, cultuur en wetenschap een internetconsultatie uitgezet betreffende de uitbreiding van het bestuurlijk handhavinginstrumentarium van de minister in het onderwijs. Deze uitbreiding raakt het bestuur van onderwijsinstellingen.

Rijn IJssel maakt van de gelegenheid gebruik om dit wetsvoorstel te reageren. Specifiek reageert Rijn IJssel op vier voorgestelde wijzigingen:

1. het invoeren van een spoedaanwijzing;
2. de uitbreiding van de definitie van wanbeheer;
3. de verplichting tot het bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het mbo, en
4. de aanscherping van enkele wettelijke termijnen in het huidige toezichtsproces.

1. Het invoeren van een spoedaanwijzing

Uw ministerie is van mening dat een mogelijkheid om snel genoeg in te grijpen in urgente situaties ontbreekt. Daarom gaat het wetsvoorstel over tot de invoering van een 'spoedaanwijzing' bij een vermoeden van wanbeheer.

In spoedeisende gevallen waarin vaststaat dat een onderwijsinstelling tekortschiet in de naleving van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) en (mede) naar aanleiding daarvan een redelijk vermoeden van wanbeheer bestaat, wordt voorgesteld het geven van een spoedaanwijzing mogelijk te maken.

Bij het geven van een spoedaanwijzing gelden minder voorschriften en kortere termijnen dan bij de reeds bestaande (reguliere) aanwijzing. Hiermee beoogt uw ministerie dat in urgente situaties snel kan worden ingegrepen. Zo hoeft niet definitief vast te staan dat er sprake is van wanbeheer. Een redelijk vermoeden daarvan is voldoende.

Als uw ministerie een spoedaanwijzing geeft, verplicht zij de onderwijsinstelling tot het nemen van een of meer tijdelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van nadelige gevolgen van het vermoede wanbeheer. De maatregelen die worden opgelegd, zijn afhankelijk van de situatie.

Een van de waarborgen voor het opleggen van een spoedaanwijzing, is dat sprake moet zijn van een redelijk vermoeden van wanbeheer. Onzes inziens wordt onvoldoende uitgewerkt welke feiten en omstandigheden nodig zijn voor de vaststelling van een redelijk vermoeden van wanbeheer. Het hanteren van een spoedaanwijzing kan verstrekkende gevolgen hebben voor onderwijsinstellingen. Dit criterium is naar onze mening in het huidige wetsvoorstel té ruim omschreven, waardoor het risico voor onderwijsinstellingen onevenredig groot is.

2. De uitbreiding van de definitie van wanbeheer

Op basis van de huidige WEB kan uw ministerie aan de raad van toezicht een aanwijzing geven, indien sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders. Uw ministerie is van mening dat deze regeling tekortkomt. Dit heeft tot gevolg dat de definitie van 'wanbeheer' in dit wetsvoorstel wordt uitgebreid.

Als uw ministerie voornemens is een aanwijzing te geven, moet onder andere sprake zijn van 'wanbeheer'. De gronden voor wanbeheer zijn in de WEB limitatief opgesomd. Slechts als sprake is van één van de in de WEB genoemde gronden, kan uw ministerie een aanwijzing geven voor wanbeheer. Volgens uw ministerie zijn die gronden zodanig strikt dat zij in de praktijk amper toepassing kunnen vinden. Als gevolg daarvan wordt de grond 'ernstige nalatigheid' uitgebreid. Met deze uitbreidingen kan uw ministerie in meer gevallen een aanwijzing geven.

Aan de definitie wordt uitdrukkelijk toegevoegd dat ernstige nalatigheid met betrekking tot het treffen van maatregelen ter waarborging van de deugdelijke afsluiting van het onderwijs reden kan zijn voor het geven van een aanwijzing.

Rijn IJssel vraagt zich af of het wenselijk is dat het in ernstige mate nalaten met betrekking tot het zorgen voor de kwaliteit van onderwijs, onder andere voor wat betreft examinering, als wanbeheer wordt gedefinieerd in de WEB. Meer specifiek vraagt Rijn IJssel zich af, of een overtreding van het bepaalde bij of krachtens de WEB rondom de afsluiting van het onderwijs sec een 'ernstige tekortkoming' oplevert? Of moeten er meer zwaarwegende feiten en omstandigheden spelen voordat sprake is van ernstige nalatigheid?

3. De verplichting tot het bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef in het mbo

Uw ministerie is van mening dat het nastreven van de kernwaarden van de democratische rechtsstaat momenteel onvoldoende in het onderwijs is gewaarborgd. Daarom introduceert het wetsvoorstel een nieuwe wettelijke verplichting tot het bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef op instellingsniveau.

Het wetsvoorstel beoogt om de verplichting tot het bevorderen van het maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef zoals deze geldt in het hoger onderwijs, ook op instellingsniveau in te voeren in het mbo. Onder maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef wordt grofweg verstaan: het besef gericht op een bredere betrokkenheid bij de open samenleving. Ook houdt het in dat een mbo instelling, en haar vertegenwoordigers, zich moeten onthouden van 'bepaalde uitlatingen en gedragingen'. Het gaat hierbij met name om (i) discriminatoire uitingen en (ii) andere uitingen die in strijd zijn met de principes van de democratische rechtsstaat. De verplichting geldt slechts voor uitingen die niet zijn gedaan in het kader van een beroepsopleiding. Uitingen binnen het lesprogramma vallen onder het reguliere toezicht op de burgerschapsopdracht en de kwaliteit van de opleiding.

In het wetsvoorstel staat dat het bevorderen 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. Verder wordt de betekenis van deze verplichting niet ingekleed. Hiermee blijft het onduidelijk wat uw ministerie precies verstaat onder 'maatschappelijk verantwoordelijkheidsbesef'. Rijn IJssel ziet het verschil tussen deze verplichting en het verbod op discriminatie niet. Ten slotte is onduidelijk wat de verplichting precies van Rijn IJssel vergt c.q. hoe Rijn IJssel deze verplichting kan vervullen.

4. De aanscherping van enkele wettelijke termijnen in het huidige toezichtsproces

Dit wetsvoorstel stelt voor twee termijnen die van belang zijn voor mbo instellingen aan te scherpen:

- voorafgaand aan het geven van een (spoed-)aanwijzing dient er onder andere een rapport van de inspectie te zijn vastgesteld. In principe worden alle definitieve rapporten van de inspectie actief openbaar gemaakt. Openbaarmaking van een inspectierapport vindt op grond van dit wetsvoorstel niet langer plaats in de vijfde week na vaststelling, maar in de derde week na vaststelling van het rapport. De onderwijsinspectie krijgt voorts de optie een inspectierapport eerder openbaar te maken, indien uit het rapport volgt dat sprake is van wanbeheer of een redelijk vermoeden van wanbeheer;
- momenteel is wettelijk geregeld dat uw ministerie de onderwijslicentie van een beroepsopleiding kan intrekken, als is gebleken dat de kwaliteit van die opleiding langer dan één jaar onvoldoende is geweest. De WEB bepaalt ook dat - voordat de licentie wordt ingetrokken – de instelling een waarschuwing ontvangt waarin een termijn van minimaal één jaar is opgenomen om de kwaliteit te herstellen/verbeteren. Voorgesteld wordt om deze hersteltermijn te verkorten naar drie maanden.

In beginsel worden alle definitieve rapporten van de onderwijsinspectie actief openbaar gemaakt. Op basis van het wetsvoorstel kan de inspectie het rapport ieder moment openbaar maken, als uit het rapport blijkt dat er sprake zal zijn van wanbeheer of van een redelijk vermoeden van wanbeheer. Dit is onwenselijk en kan onnodig (imago)schade toebrengen aan een onderwijsinstelling.

Onderwijsinstellingen hebben er belang bij om zich - in het kader van de publicatie van een rapport - op eventuele publiciteit in de media en reacties van betrokkenen bij het onderwijs op de school of instelling voor te kunnen bereiden. Als de onderwijsinspectie op een willekeurig moment besluit een niet door een onderwijsinstelling ingezien rapport eerder openbaar te maken, krijgt die onderwijsinstelling geen enkele gelegenheid om het oordeel van de inspectie in de context van het beleid van de instelling te plaatsen en voorbereidingen te treffen om zelf over de bevindingen van de inspectie te communiceren.

Tevens is het verkorten van de hersteltermijn van minimaal één jaar naar minimaal drie maanden onwenselijk. In het wetsvoorstel wordt betoogd dat het aanpassen van deze termijn meebrengt dat meer maatwerk kan worden toegepast bij het vaststellen van de hersteltermijn. Daarnaast wordt de termijn daarmee in lijn gebracht met de hersteltermijn bij onvoldoende examenkwaliteit.

In de praktijk zal een hersteltermijn van drie maanden vrijwel nooit realistisch haalbaar zijn om de kwaliteit van een opleiding te herstellen. Kijkend naar het waarderingskader van de onderwijsinspectie, is de termijn van drie maanden slechts realistisch in situaties waar (i) het onveilig is op school of (ii) er sprake is van ondeugdelijke afname en beoordeling van examens. Alle andere standaarden kunnen onderwijsinstellingen niet binnen drie maanden herstellen.

Rijn IJssel vindt de rechtvaardiging van deze wijziging in de memorie van toelichting onvoldoende onderbouwd.

Afsluiting

Rijn IJssel doet een beroep op uw ministerie om de genoemde bezwaren te erkennen als redelijk. Rijn IJssel ontvangt graag een inhoudelijke reactie en hoopt uw ministerie te bewegen het wetsvoorstel - waar nodig - aan te passen.

Met vriendelijke groet,
namens het College van Bestuur van Rijn IJssel,



rijnijssel

mr. T.M.W. (Tim) Rijs
Beleidsmedewerker

rijnijssel

Stafdienst bestuurszaken
Zijpendaalseweg 167, Arnhem
Postbus 5162, 6802 ED Arnhem
06-48343246

t.rijs@rijnijssel.nl

www.rijnijssel.nl