

De toepassing van de spoedaanwijzing van de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs bij de incidenten die de aanleiding zijn geweest voor het wetsvoorstel en de verhouding tussen deze toepassing en het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel

Auteur: D.A.D. Mensink

Datum: 24 juni 2022

Faculteit: Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Afstudeerrichting: Jurist en Overheid

Scriptiebegeleider: prof. dr. Renée van Schoonhoven

Inleiding	3
Hoofdstuk 1 Het huidige interventie-instrumentarium van de minister	5
1.1 Aanwijzingsbevoegdheid	5
1.1.1 Wanneer kan een aanwijzing gegeven worden	6
1.1.2 Hoe zou het proces moeten verlopen	8
1.1.3 Wat houdt een aanwijzing in	8
1.1.4 Rechtsbescherming	9
1.1.5 Gevolgen van een aanwijzing	9
1.2 Inhouding of opschorting van de bekostiging	10
1.3 Beëindiging van de bekostiging van een bijzondere school en opheffing van een openbare school	11
1.4 Maatregel	11
Hoofdstuk 2 Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs	12
2.1 De spoedaanwijzing	13
2.1.1 Waarom een spoedaanwijzing en voor welke situaties is deze bedoeld?	13
2.1.2 De wet	16
2.1.3 Mogelijke inhoud spoedaanwijzing	20
2.1.4 Impact spoedaanwijzing	21
2.2 Uitbreiding definitie wanbeheer	22
2.3 Nieuwe mogelijkheden om de bekostiging van een school stop te zetten	22
Hoofdstuk 3 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur	24
Hoofdstuk 4 De incidenten bij het VMBO Maastricht en het Haga Lyceum	32
4.1 Haga Lyceum	32
4.2 VMBO Maastricht	36
Hoofdstuk 5 De toepassing van de spoedaanwijzing	39
Conclusie	51
Literatuurlijst	53
Bijlage 1	61
Bijlage 2	64
Bijlage 3	74

Inleiding

In september 2021 is de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs bij de Tweede Kamer ingediend. Deze wet breidt het huidige interventie-instrumentarium in het voortgezet onderwijs uit. De wet wijzigt verschillende onderwijswetten, waaronder de Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: Wvo)¹. Er zal zowel sprake zijn van uitbreiding van de definitie van 'wanbeheer' als uitbreiding van de mogelijkheden om de bekostiging van een school te stoppen. Verder introduceert deze wet de spoedaanwijzing.²

In de Wvo zal deze spoedaanwijzing opgenomen worden in artikel 103g1.³ De spoedaanwijzing is bedoeld voor zeldzame situaties.⁴ In het kort houdt dit instrument in dat de minister aan het bevoegd gezag van een school een spoedaanwijzing kan geven tot het nemen van maatregelen.⁵ Er zijn minder zware normcondities dan bij de reguliere aanwijzing waardoor sneller handelen mogelijk is voor de minister.⁶ Voor het geven van een spoedaanwijzing hoeft bijvoorbeeld geen wanbeheer te zijn vastgesteld, maar is een ernstig vermoeden van wanbeheer voldoende. Het hele proces van het geven van een spoedaanwijzing kan binnen twee dagen worden afgerond. Ook kan achterwege gelaten worden om de school in de gelegenheid te stellen een zienswijze naar voren te brengen. Verder kan het inspectierapport een dag nadat de minister een spoedaanwijzing gegeven heeft worden gepubliceerd.⁷

De spoedaanwijzing is dus een zwaar middel en het toepassen ervan kan grote gevolgen hebben. Het is belangrijk dat bij het toepassen van de spoedaanwijzing de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voldoende in acht worden genomen.

Om deze reden is het interessant en relevant om te onderzoeken of dit het geval zou zijn geweest bij de incidenten bij het Cornelius Haga Lyceum (hierna: Haga Lyceum) en het VMBO Maastricht. De incidenten bij deze twee scholen zijn namelijk de aanleiding van de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium.⁸ Door te analyseren hoe de spoedaanwijzing ingezet had kunnen worden indien deze mogelijkheid er toendertijd was geweest, kan bekeken worden hoe dit zich zou verhouden tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit is belangrijk om te onderzoeken, omdat het gaat om een zwaar instrument en er bij toekomstige uitvoering in het voortgezet onderwijs geen strijd zou moeten zijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Hierbij zijn vooral het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel van belang.

¹ Deze scriptie is gebaseerd op de artikelnummers van de Wvo voor de invoering van de Wvo 2020 per 1 augustus 2022.

² *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 2.*

³ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 2.*

⁴ Berendsen & Van Roekel, *School en Wet 2020*, p. 12-16.

⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 2.*

⁶ De Boer 2021.

⁷ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

⁸ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

Daarom luidt de onderzoeksvraag: “Hoe had de spoedaanwijzing van de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs toegepast kunnen worden bij de incidenten die de aanleiding zijn geweest voor het wetsvoorstel en hoe verhoudt dit zich tot het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel?”

Om deze vraag te beantwoorden zal eerst aan bod komen wat het huidige interventie-instrumentarium in het onderwijs van de minister is. Daarna wordt besproken wat de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs precies inhoudt. Hierbij zal met name op de spoedaanwijzing worden gefocust. Vervolgens komen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur aan bod. Daarna worden de incidenten bij het Haga Lyceum en het VMBO Maastricht uitgewerkt. Tot slot wordt bekeken hoe de spoedaanwijzing had kunnen worden toegepast in deze situaties en hoe dit zich zou verhouden tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Recent is een nota van wijziging ingediend op het wetsvoorstel. Hiermee worden o.a. de aanwijzingsbevoegdheid en de spoedaanwijzingsbevoegdheid verruimd op meerdere punten. Zo wordt onder meer bij de spoedaanwijzing het vereiste van een ernstig vermoeden van wanbeheer veranderd in een redelijk vermoeden van wanbeheer en wordt het mogelijk om de spoedaanwijzing met zes maanden te verlengen.⁹ In deze scriptie is deze nota van wijziging buiten beschouwing gelaten.

⁹ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 7.*

Hoofdstuk 1 Het huidige interventie-instrumentarium van de minister

De Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs breidt het huidige interventie-instrumentarium om in te grijpen bij scholen uit omdat dit niet zou volstaan. De minister zou onvoldoende mogelijkheden hebben om adequaat in te grijpen in bepaalde situaties.¹⁰ Indien er een probleem is bij een school dat, na het benutten van verschillende mogelijkheden van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) zoals het geven van een herstelopdracht of het hebben van een bestuurlijk gesprek, niet wordt hersteld, kan de inspectie de zaak overdragen aan de minister en kan de minister overgaan tot interventie.¹¹ In dit hoofdstuk komt aan de orde wat de huidige mogelijkheden van de minister zijn om in te grijpen in het voortgezet onderwijs.

Allereerst zal de aanwijzingsbevoegdheid van de minister aan de orde komen. Vervolgens wordt de mogelijkheid om de bekostiging van een school in te houden of op te schorten toegelicht. Daarna wordt ingegaan op de mogelijkheid van het beëindigen van de bekostiging van een bijzondere school en het opheffen van een openbare school. Tot slot wordt de mogelijkheid van een maatregel op grond van artikel 104a Wvo behandeld.

1.1 Aanwijzingsbevoegdheid

Eén van de interventiemogelijkheden is de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid. Dit middel maakt het mogelijk om in een rechtspersoon in te grijpen bij wanbeheer.¹² De aanwijzingsbevoegdheid is in 2010 ontstaan.¹³ Destijds was dit een aanvulling voor de minister op de toen al bestaande mogelijkheid van een bekostigingssanctie. De bekostigingssanctie komt later in dit hoofdstuk aan de orde. Eén van de redenen waarom de aanwijzing van toegevoegde waarde was op de bekostigingssanctie is dat een aanwijzing zich direct tot het bevoegd gezag richt. In tegenstelling tot de bekostigingssanctie worden met de aanwijzing de leerlingen, het onderwijs en het personeel niet negatief geraakt.¹⁴

Op grond van artikel 103g Wvo (zie bijlage 1) kan de minister onder bepaalde voorwaarden een aanwijzing geven aan een rechtspersoon die een school in stand houdt of aan een samenwerkingsverband. Indien een aanwijzing wordt gegeven omvat deze een of meer maatregelen.¹⁵ Deze bevoegdheid is alleen bedoeld om in te zetten in ernstige gevallen.¹⁶

¹⁰ *Kamerstukken II* 2021/22, 35920, nr. 3.

¹¹ Brief van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 19 april 2013, 33495 10.

¹² Laemers, *NTOR* 2019/2.

¹³ Hofer 2014.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2008/09, 31828, nr. 3.

¹⁵ Art. 103g WVO.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31828, nr. 3.

Allereerst wordt besproken wanneer een aanwijzing gegeven kan worden. Vervolgens komt aan de orde hoe het proces van een aanwijzing zou moeten verlopen. Daarna zal ik ingaan op de inhoud van de aanwijzing. Tot slot komt aan de orde wat de gevolgen zijn van een aanwijzing.

1.1.1 Wanneer kan een aanwijzing gegeven worden

Er zijn meerdere voorwaarden voor het geven van een aanwijzing.

Allereerst mag er uitsluitend een aanwijzing gegeven worden indien er sprake is van één van de limitatief opgesomde gevallen van wanbeheer van één of meer bestuurders of toezichthouders.¹⁷ Het is voor het geven van een aanwijzing dus niet noodzakelijk dat bijvoorbeeld het college van bestuur betrokken is bij wanbeheer. Voldoende is als individuele personen hierbij betrokken zijn.¹⁸

Verder is voor het geven van een aanwijzing vereist dat de inspectie vooraf een regulier onderzoek, als bedoeld in artikel 11 Wot, of een specifiek onderzoek, als bedoeld in artikel 15 Wot heeft verricht en dat er over dit onderzoek een inspectierapport is. Tot slot kan de aanwijzing enkel worden gegeven indien de rechtspersoon nadat het inspectierapport is uitgebracht vier weken de tijd heeft gehad om een zienswijze naar voren te brengen.¹⁹

Wanneer is er sprake van wanbeheer

Zoals net aangegeven kan een aanwijzing enkel gegeven worden indien er sprake is van wanbeheer. Hieronder wordt de limitatieve opsomming van de situaties waarin dit het geval kan zijn uitgewerkt. Opgemerkt dient te worden dat onder wanbeheer wordt verstaan dat een wettelijk voorschrift overtreden is.²⁰ Er kan dus alleen sprake zijn van wanbeheer als één van onderstaande situaties aan de orde is en een wettelijk voorschrift is overtreden.

Allereerst wordt onder wanbeheer financieel wanbeleid verstaan.²¹

Daarnaast wordt onder wanbeheer verstaan "ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 23a, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs in gevaar komt".²² Oorspronkelijk was dit geen onderdeel van de limitatieve opsomming. Dit onderdeel is toegevoegd aan de wet in

¹⁷ Art. 103g WVO.

¹⁸ Zoontjens, *NTOR* 2021/21.

¹⁹ Art. 103g WVO.

²⁰ *Kamerstukken II* 2021/22, 35920, nr. 4.

²¹ Art. 103g WVO.

²² Art. 103g WVO.

2013.²³ Het is toegevoegd omdat het ontbreken hiervan gezien werd als een lacune in de mogelijkheden tot interventie. Gericht ingrijpen was niet mogelijk bij de situatie waarin er een ernstig tekort in de onderwijskwaliteit is omdat het bestuur nalatig is om de school goed te leiden en dit probleem niet opgelost is na het gebruik van de toen al bestaande mogelijkheden tot interventie. Het werd als onwenselijk gezien dat er geen aanwijzing gegeven kon worden indien het bestuur ernstig nalatig is om de nodige maatregelen te treffen met als doel de onderwijskwaliteit te waarborgen en het afwenden van een bedreiging van de onderwijskwaliteit van het desbetreffende onderwijsstelsel. Ondanks dat dit werd gezien als een zeer zeldzame situatie is deze mogelijkheid opgenomen in de wet. Dit met het oog op eventueel zeer dringende situaties met grote belangen.²⁴ De invoering van dit onderdeel heeft er toe geleid dat waar de aanwijzing eerder enkel bedoeld was voor bestuurlijk en financieel wanbeheer, de aanwijzingsbevoegdheid nu ook ingezet kan worden bij ernstige nalatigheid in het onderwijskwaliteitsbeleid.²⁵

Ook onrechtvaardige verrijking kan worden gezien als wanbeheer. Dit kan zowel gaan om beoogde als om niet beoogde onrechtvaardige verrijking en het is hierbij niet van belang of het van zichzelf, van een derde of van de rechtspersoon die de school in stand houdt is.²⁶

Verder wordt ook onrechtmatig handelen waarmee in strijd met wettelijke bepalingen met als gevolg het behalen van financieel voordeel gezien als wanbeheer. Dit moet gebeuren in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder. Wat betreft het financieel voordeel kan dit ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een derde zijn.²⁷

Tot slot is er ook sprake van wanbeheer indien er ernstige verwaarlozing is van de zorg in de omgang met betrokkenen in de schoolorganisatie. Het gaat hierbij om de zorg die door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd. Hieronder valt intimidatie of bedreiging van ouders, leerlingen of personeel door een toezichthouder of bestuurder.²⁸

Overigens staat niet vast wat verstaan wordt onder 'intimidatie' en 'bedreiging'. Bij meerdere termen die gebruikt worden bij de opsomming van de situaties van wanbeheer is dat het geval. Zo zijn er ook geen aanknopingspunten in de wetsgeschiedenis over wat bedoeld wordt met 'ernstige mate van verwaarlozing'. Hiervan is ook geen sprake bij 'wat door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd'.²⁹

²³ Hoefer 2014.

²⁴ *Kamerstukken II* 2012/13, 33472, nr. 15.

²⁵ Laemers, *NTOR* 2021/3.

²⁶ Art. 103g WVO.

²⁷ Art. 103g WVO.

²⁸ Art. 103g WVO.

²⁹ Huisman & Rogier, *Gst.* 2013/64.

1.1.2 Hoe zou het proces moeten verlopen

Volgens de memorie van toelichting van de wet die de aanwijzing introduceerde zou het proces van het geven van een aanwijzing als volgt moeten verlopen. Het proces van het geven van een aanwijzing zal starten indien de minister een reden heeft om aan te nemen dat er sprake is van wanbeheer bij een school. Indien nodig zal de inspectie een incidenteel onderzoek verrichten om ontbrekende informatie te verkrijgen. Naar aanleiding van dit rapport van de inspectie kan vervolgens een zienswijze ingediend worden. Vervolgens zal de minister in een bestuurlijk overleg met het bevoegd gezag proberen het probleem op te lossen door afspraken te maken. Indien het probleem niet opgelost wordt kan de minister aan het bevoegd gezag bekend maken dat hij zijn aanwijzingsbevoegdheid wil inzetten. Vervolgens heeft het bevoegd gezag vier weken de tijd om hierop te reageren. Pas daarna kan de aanwijzing gegeven worden.³⁰

1.1.3 Wat houdt een aanwijzing in

In de aanwijzing dient de minister te motiveren op welke punten sprake is van wanbeheer en welke maatregelen daarom genomen moeten worden.³¹ Uit de casus van het Haga Lyceum blijkt dat het erg belangrijk is dat er een goede onderbouwing is bij het geven van een aanwijzing.³²

Verder moet de aanwijzing een termijn bevatten waarbinnen aan de aanwijzing voldaan moet zijn. Ook is in de wet opgenomen dat de aanwijzing evenredig dient te zijn aan het doel.³³ Daarnaast is vereist dat de aanwijzing aan alle geschreven en ongeschreven bestuursrechtelijke beginselen voldoet.³⁴

Zodra een aanwijzing gegeven wordt, wordt van de betrokken rechtspersoon verlangd dat er maatregelen worden genomen om de overtreding van de norm die geschonden is te herstellen. Het moet gaan om concrete maatregelen en deze kunnen betrekking hebben op de bestuurders, maar ook op de intern toezichthouders van een school. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het de bedoeling is dat er sprake is van maatwerk en de inhoud van de maatregelen afhankelijk is van de aard van het wanbeheer.³⁵

³⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 31828, nr. 3.

³¹ Art. 103g WVO.

³² Huisman, *NTOR* 2020/32.

³³ Art. 103g WVO.

³⁴ Huisman & Rogier, *Gst.* 2013/64.

³⁵ *Kamerstukken II* 2008/09, 31828, nr. 3.

Als voorbeeld wordt gegeven dat de rechtspersoon bestuurders of toezichthouders moet ontslaan.³⁶ Omdat in dit geval de aanwijzing een opdracht is aan de rechtspersoon om een bestuurder of toezichthouder te vervangen treedt de minister niet in de statutaire bevoegdheid van de betreffende rechtspersoon.³⁷ Nadat de aanwijzing gegeven is, dient de rechtspersoon namelijk een besluit te nemen over de uitvoering.³⁸

Een voorbeeld van een aanwijzing die daadwerkelijk gegeven is, is de aanwijzing bij het Haga Lyceum. De minister heeft in 2019 een aanwijzing gegeven met als inhoud dat het bestuur van het Haga Lyceum al zijn taken en bevoegdheden zou moeten overdragen aan een interim bestuur. Dit diende zo snel als mogelijk te gebeuren, maar in ieder geval binnen vier weken na de aanwijzing. Verder was het de bedoeling dat het interim-bestuur aantoonbare kennis en ervaring had met het besturen van een onderwijsinstelling of een school.³⁹

Een ander voorbeeld van een maatregel uit de memorie van toelichting is dat de rechtspersoon wordt opgedragen een externe deskundige in te schakelen.⁴⁰

Verder staat in de wet niet wat de inhoud van de maatregelen concreet zou kunnen zijn. Hiervoor is gekozen omdat dit onwenselijk zou zijn, aangezien het maatwerk onmogelijk zou maken.⁴¹

1.1.4 Rechtsbescherming

Aangezien een aanwijzing een besluit is in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), is het mogelijk om tegen dit besluit in bezwaar te komen. Zodra de minister een aanwijzing heeft gegeven kan zowel de rechtspersoon die de school in stand houdt als een andere rechtstreeks belanghebbende een bezwaarschrift bij de minister indienen. Daarna is het ook mogelijk om in beroep en in hoger beroep te gaan bij de bestuursrechter.⁴²

1.1.5 Gevolgen van een aanwijzing

Het geven van een aanwijzing heeft meerdere gevolgen. Allereerst is het gevolg, zoals reeds benoemd, dat het bevoegd gezag maatregelen moet nemen.⁴³ Daarnaast zijn er gevolgen bij het niet naleven van de aanwijzing. Op grond van artikel 104 Wvo heeft de minister de mogelijkheid om de bekostiging geheel of gedeeltelijk in te houden of op te schorten indien

³⁶ *Kamerstukken II* 2008/09, 31828, nr. 3.

³⁷ Asser/Rensen 2-III 2017/358a.

³⁸ Zoontjens, *NTOR* 2021/21.

³⁹ ABRvS 22 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3949.

⁴⁰ *Kamerstukken II* 2008/09, 31828, nr. 3.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2008/09, 31828, nr. 3.

⁴² Huisman & Rogier, *Gst.* 2013/64.

⁴³ *Kamerstukken II* 2008/09, 31828, nr. 3.

het bevoegd gezag een aanwijzing niet opvolgt.⁴⁴ Zo gaf de minister bij het geven van de aanwijzing bij de casus van het Haga Lyceum ook aan dat als de aanwijzing niet opgevolgd zou worden, hij de bekostiging inclusief voorschotten geheel of gedeeltelijk zou kunnen opschorten.⁴⁵ Een ander gevolg van een aanwijzing voor een bestuurder, rechtspersoon of toezichthouder is dat dit een reden kan zijn waarom een nieuwe school niet bekostigd wordt.⁴⁶

1.2 Inhouding of opschorting van de bekostiging

Ook een interventiemogelijkheid van de minister is om op grond van artikel 104 Wvo de bekostiging van een school in te houden of op te schorten. De minister kan dit doen indien er in strijd met wettelijke voorschriften is gehandeld. Zoals reeds vermeld kan dit ook indien het bevoegd gezag een aanwijzing in de zin van 103g Wvo niet opvolgt.⁴⁷ Het verschil tussen inhouden en opschorten van bekostiging is dat bij het inhouden de bekostiging later niet alsnog gegeven hoeft te worden. Bij opschorting dient later de minister de bekostiging alsnog te geven. Indien de minister de bekostiging inhoudt is het van belang dat het bedrag dat ingehouden wordt evenredig is aan de ernst van de overtreding.⁴⁸ De bekostiging kan voor een deel worden ingehouden of opgeschort, maar dit kan ook voor de gehele bekostiging gebeuren.⁴⁹

De inhouding van de bekostiging stopt zodra de overtreding is beëindigd of zodra de aanwijzing nageleefd is. Bij opschorting zullen op dat moment dus ook de opgeschorte middelen alsnog worden uitbetaald.⁵⁰

Een nadeel van het nemen van een bekostigingsmaatregel is dat het de leerlingen negatief raakt. Het zou bijvoorbeeld mogelijk zijn om als interventie de bekostiging volledig in te houden bij een ernstige overtreding, maar dit zou een groot nadeel zijn voor de leerlingen omdat het primaire proces van de school hiermee kan worden geschaad. Mede hierom is in 2010 de aanwijzingsbevoegdheid geïntroduceerd.⁵¹

⁴⁴ Art. 104 WVO.

⁴⁵ ABRvS 22 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3949.

⁴⁶ Laemers, *NTOR* 2019/2.

⁴⁷ Art. 104 WVO.

⁴⁸ Zoontjens, *NTOR* 2021/21.

⁴⁹ Art. 104 WVO.

⁵⁰ De Boer e.a., *NTB* 2014/15.

⁵¹ Zoontjens, *NTOR* 2021/21.

1.3 Beëindiging van de bekostiging van een bijzondere school en opheffing van een openbare school

Op grond van artikel 109a Wvo kan de minister als een school zeer zwak is besluiten dat een schoolsoort of leerweg van een openbare school wordt opgeheven of dat de bekostiging van een schoolsoort of leerweg van een bijzondere school wordt beëindigd.⁵²

Dit middel bestaat voor situaties waarbij het onderwijs zo slecht is dat het onder de minimumkwaliteitsnorm uitkomt.⁵³ Het doel van deze interventiemogelijkheid is het recht op goed onderwijs van leerlingen te waarborgen. Indien er geen goed onderwijs wordt aangeboden op een school, moet het onmogelijk zijn om dat onderwijs te volgen. De leerlingen gaan in dat geval onderwijs volgen op een andere school.⁵⁴

Om dit instrument in te zetten is vereist dat van 'zeer zwak onderwijs' gesproken kan worden wat betekent dat er sprake is van langdurige en ernstige tekortschieting in de leerresultaten. Daarnaast is vereist dat het bevoegd gezag in verband met dit tekortschieten ook tekortschiet in de naleving van een voorschrift uit de toepasselijke onderwijswet.⁵⁵

Voordat de minister bekostiging kan beëindigen of een school kan opheffen moet er eerst een regulier onderzoek, als bedoeld in artikel 11 Wot, of een specifiek onderzoek, als bedoeld in artikel 15 Wot van de inspectie zijn geweest. Daarvan moet ook een inspectierapport zijn uitgebracht. Verder dient het bevoegd gezag vier weken in de gelegenheid te zijn gesteld om zijn zienswijze naar voren te brengen.⁵⁶

1.4 Maatregel

Tot slot kan de minister op grond van artikel 104a Wvo een maatregel opleggen in het geval dat het bevoegd gezag tekortschiet in haar zorg voor de kwaliteit van het onderwijs.⁵⁷ Dit is mogelijk op verzoek van het schoolbestuur, maar de minister kan dit ook uit eigen beweging doen. In dat geval moet het wel met het schoolbestuur overlegd worden.⁵⁸ Een maatregel kan inhouden dat een extern deskundige wordt ingeschakeld of dat er extra financiële middelen ter beschikking worden gesteld aan de school.⁵⁹

⁵² Art. 109a WVO.

⁵³ Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2014.

⁵⁴ Hofer 2020.

⁵⁵ Onderwijsraad 2021.

⁵⁶ Art. 109a WVO.

⁵⁷ Art. 104a WVO.

⁵⁸ Onderwijsraad 2021.

⁵⁹ Art. 104a WVO.

Hoofdstuk 2 Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs

Bij de tweede kamer is op 30 september 2021 een wetsvoorstel ingediend. Het gaat om de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs.⁶⁰

Dit wetsvoorstel is ingediend naar aanleiding van twee incidenten in het onderwijs.⁶¹ Het incident op het Haga Lyceum heeft een grote rol gespeeld bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel.⁶² Daarnaast is ook het incident bij het VMBO Maastricht aanleiding geweest voor de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium.⁶³

Op basis van deze twee incidenten is geconcludeerd dat het huidige interventie-instrumentarium niet volstaat in sommige situaties waarin de onderwijskwaliteit of veiligheid van leerlingen of studenten in het geding is. Dit zijn ernstige en/of urgente situaties waarin de minister onvoldoende mogelijkheden zou hebben om adequaat in te kunnen grijpen.⁶⁴

Opgemerkt dient te worden dat niet iedereen van mening is dat het huidige instrumentarium niet zou volstaan. Zo heeft bijvoorbeeld de Onderwijsraad in een rapport uit 2021 nog geconcludeerd dat het bestaande instrumentarium volstaat in het geval dat ingrijpen daadwerkelijk noodzakelijk is.⁶⁵

De Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs zal het huidige interventie-instrumentarium dat de minister in het voortgezet onderwijs tot zijn beschikking heeft uitbreiden. Zo zal het begrip 'wanbeheer' ruimer worden gedefinieerd, zullen er nieuwe mogelijkheden ontstaan om de bekostiging van een school stop te zetten en zal de wet de spoedaanwijzing introduceren.⁶⁶

Voor deze scriptie is vooral de introductie van de spoedaanwijzing van belang. Daarnaast heeft de uitbreiding van het begrip 'wanbeheer' ook invloed op de spoedaanwijzing, omdat een spoedaanwijzing enkel gegeven mag worden bij een 'ernstig vermoeden van wanbeheer'.⁶⁷

⁶⁰ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 2.*

⁶¹ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

⁶² Laemers, *TvRRB* 2021/12.

⁶³ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

⁶⁴ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

⁶⁵ Onderwijsraad 2021.

⁶⁶ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 2.*

⁶⁷ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 2.*

Om deze reden zal eerst diep ingegaan worden op de introductie van de spoedaanwijzing. Daarna wordt beschreven op welke manier de definitie van ‘wanbeheer’ wordt uitgebreid en welke mogelijkheden er ontstaan om de bekostiging van een school stop te zetten.

2.1 De spoedaanwijzing

In dit onderdeel van de scriptie zal ik uitgebreid ingaan op de spoedaanwijzing. Hierbij komt eerst aan de orde waarom de spoedaanwijzing geïntroduceerd wordt en voor welke situaties deze bedoeld is. Daarna zal ik bespreken wat er precies in de wet komt te staan. Hierbij bespreek ik o.a. wat de voorwaarden zijn voor het geven van een spoedaanwijzing. Vervolgens zal ik ingaan op de vraag wat de inhoud een spoedaanwijzing zou kunnen zijn. Tot slot komt de impact van de spoedaanwijzing aan de orde. Bij deze punten zal ik waar relevant ook kritiek die geuit is belichten.

2.1.1 Waarom een spoedaanwijzing en voor welke situaties is deze bedoeld?

De Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs introduceert de spoedaanwijzing. In de Wvo zal deze spoedaanwijzing in artikel 103g1 (zie bijlage 1) komen te staan.⁶⁸

De spoedaanwijzing wordt geïntroduceerd voor situaties op scholen waarin direct handelen noodzakelijk is. Hierbij gaat het om gevallen waarin er onherstelbaar grote schade ontstaat indien niet direct gehandeld wordt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de belangen van studenten en leerlingen in ernstige mate geschaad worden en dit onomkeerbaar is.⁶⁹

Op dit moment zijn er twee manieren waarop ingegrepen zou kunnen worden in bovenstaande situaties zonder wetswijziging. Naast het geven van een reguliere aanwijzing is het mogelijk om snel een bekostigingssanctie op te leggen. Echter, beide mogelijkheden zouden niet volstaan in deze spoedeisende gevallen om de volgende redenen⁷⁰:

- Een reguliere aanwijzing kan te veel tijd kosten in deze situaties, aangezien veel onderzoek plaats moet vinden bij het aantonen van wanbeheer.⁷¹
- Bij het snel opleggen van een bekostigingssanctie is er geen sprake van een specifieke en bindende opdracht aan het bevoegd gezag.⁷² Daarnaast heeft de bekostigingssanctie als nadeel dat de leerlingen hiermee geraakt worden omdat het leidt tot minder geld voor het verzorgen van onderwijs.⁷³

Hierom zou het momenteel niet mogelijk zijn om snel en effectief in te grijpen in situaties waarbij dit noodzakelijk is.

⁶⁸ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 2.*

⁶⁹ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

⁷⁰ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

⁷¹ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

⁷² *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

⁷³ De Boer 2021.

De spoedaanwijzing zou dit moeten oplossen. Met de introductie van de spoedaanwijzing wordt het mogelijk gemaakt een aanwijzing op te leggen indien er sprake is van een ernstig vermoeden van wanbeheer. Het gehele proces, inclusief onderzoek, het inspectierapport, de zienswijze alsmede het geven van de aanwijzing, kan binnen twee dagen afgerond worden.⁷⁴ Dit is dus veel sneller dan het proces van de reguliere aanwijzing.

In de memorie van toelichting staat dat het gehele proces binnen twee dagen kan worden afgerond.⁷⁵ Dit lijkt mij echter om meerdere redenen niet haalbaar. Naast dat het tijd kost om vast te stellen of er sprake is van een ernstig vermoeden van wanbeheer, een overtreding van een deugdelijkheidseis en onverwijldde spoed, kost het ook tijd om het inspectierapport uit te brengen. Op grond van artikel 20 WOT zijn meerdere stappen verplicht bij het uitbrengen van een inspectierapport die veel tijd in beslag nemen. Zo moet het bestuur bijvoorbeeld in de gelegenheid zijn om kennis te nemen van het ontwerp-rapport en dient een zienswijze van het bestuur opgenomen te worden in een bijlage bij het rapport indien er geen overeenstemming is over de gewenste wijzigingen van het bestuur. Verder dient het bevoegd gezag ook nog de gelegenheid te krijgen om een zienswijze kenbaar te maken voordat de spoedaanwijzing gegeven kan worden. Al deze punten nemen tijd in beslag en het is niet aannemelijk dat dit binnen twee dagen kan gebeuren. Daarnaast dient de spoedaanwijzing duidelijk gemotiveerd te worden en dient er zorgvuldig gehandeld te worden. Alle feiten en omstandigheden dienen goed afgewogen te worden voordat een spoedaanwijzing gegeven kan worden. Deze punten zijn noodzakelijk om in overeenstemming met het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel te handelen. Ook dit zal tijd kosten en maakt het nog onwaarschijnlijker dat het proces binnen twee dagen kan worden afgerond.

Een van de redenen waarom er zoveel sneller gehandeld kan worden met de spoedaanwijzing ten opzichte van de reguliere aanwijzing is dat er minder zware normcondities zijn. Daarnaast is er bij de spoedaanwijzing geen sprake van een verplichte minimumzienswijzetermijn.⁷⁶ De zienswijze zou volgens de memorie van toelichting zelfs helemaal achterwege gelaten kunnen worden op grond van artikel 4:11 Awb.⁷⁷ Later in dit hoofdstuk wordt hier nader op ingegaan.

Naast de korte termijn waarop ingegrepen kan worden met de spoedaanwijzing zal de introductie van de spoedaanwijzing ook tot gevolg hebben dat er meer druk gezet kan worden op een schoolbestuur door de minister. Dit komt onder andere doordat voorafgaande consultatie van het schoolbestuur niet nodig is voordat een spoedaanwijzing gegeven kan worden.⁷⁸

⁷⁴ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

⁷⁵ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

⁷⁶ De Boer 2021.

⁷⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

⁷⁸ Zoontjens 2020.

Zeldzame situaties en ultimum remedium

Maar om welke situaties gaat het precies? De spoedaanwijzing wordt enkel ingezet bij zeldzame situaties. Het is een ultimum remedium. Overigens dient opgemerkt te worden dat de reguliere aanwijzing dit ook is. Deze is ook bedoeld voor zeer uitzonderlijke situaties.⁷⁹

Om een beter beeld te krijgen van mogelijke situaties waarin een spoedaanwijzing aan de orde zou kunnen zijn staan er twee voorbeelden in de memorie van toelichting. Het eerste voorbeeld is het incident bij het VMBO Maastricht. Het zou in deze situatie noodzakelijk zijn dat er direct maatregelen getroffen kunnen worden zodat er geen onterechte diploma's worden uitgereikt nadat er sprake was van onregelmatigheden rondom de examenperiode. Een ander voorbeeld is de casus van Avicenna waarin er, door onderlinge conflicten op de school, geen onderwijs werd verzorgd. Er was sprake van bestuurlijk onvermogen om dit op te lossen.⁸⁰

Deze twee situaties zijn echter opgelost. Tijdens een informeel gesprek heeft het ministerie of de inspectie aanwijzingen gegeven. Hier heeft het bevoegd gezag zich aan gehouden.⁸¹ Daarnaast is ook gebleken dat de inspectie niet optimaal heeft gehandeld bij het incident bij het VMBO Maastricht. Desalniettemin is het incident opgelost, terwijl beter gehandeld had kunnen worden.⁸²

Ondanks dat deze twee situaties dus opgelost zijn, waarbij er bij één van de situaties niet optimaal is gehandeld door de inspectie, wordt het huidige instrumentarium toch gezien als onvoldoende effectief. De reden dat de spoedaanwijzing (en de uitbreiding van de aanwijzingsbevoegdheid) toch van toegevoegde waarde zou zijn is dat er op dit moment afhankelijkheid kan zijn van in hoeverre het bevoegd gezag bereid is om mee te werken en de mate van informele overtuigingskracht van de overheid. Dit zou onwenselijk zijn omdat er situaties zouden kunnen ontstaan waarin het bevoegd gezag niet vrijwillig meewerkt. In die situaties zou het noodzakelijk zijn dat er een mogelijkheid is om oplossingen te forceren.⁸³

Het gaat dus om de zeldzame situatie waarbij het bestuur van de school zelf niet meewerkt na een gesprek met de inspectie. Voordat een spoedaanwijzing gegeven zal worden zal de inspectie in gesprek gaan met het bestuur van de school. Het is namelijk onderdeel van het reguliere toezichtsproces om bij wanbeheer de noodzaak tot handelen of nalaten aan te geven aan het bestuur. Hierna kan blijken dat het bestuur minder of niet bereid of in staat is om maatregelen te nemen op korte termijn.⁸⁴ Dat dit heel zeldzaam is, is voor de regering geen reden om af te zien van het wetsvoorstel. Dit vanwege de ernst van de mogelijke situaties.⁸⁵

⁷⁹ Berendsen & Van Roekel, *School en Wet 2020*, p. 12-16.

⁸⁰ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

⁸¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 4.

⁸² Berendsen & Van Roekel, *School en Wet 2020*, p. 12-16.

⁸³ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 4.

⁸⁴ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

⁸⁵ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 4.

2.1.2 De wet

Indien het wetsvoorstel wordt aangenomen zou dit betekenen dat de minister de mogelijkheid heeft om een spoedaanwijzing tot het nemen van maatregelen te geven aan het bevoegd gezag.⁸⁶ Er kan in dat geval dwingend voorgeschreven worden welke maatregelen getroffen moeten worden.⁸⁷ Hiervoor zijn een aantal voorwaarden.

Allereerst moet er sprake moet zijn van tekortschieten van het bevoegd gezag in de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet. Daarnaast is noodzakelijk dat er een ernstig vermoeden van wanbeheer is als bedoeld in artikel 103g, tweede lid. Dit ernstige vermoeden van wanbeheer moet volgen uit het tekortschieten of mede uit het tekortschieten. Verder dient er sprake te zijn van onverwijlde spoed.⁸⁸ Over deze drie punten volgen hieronder een aantal opmerkingen.

Wat betreft het vermoeden van wanbeheer is er na het advies van de Afdeling iets veranderd. In een eerdere versie van het wetsvoorstel zou een redelijk vermoeden van wanbeheer voldoende zijn voor het geven van een spoedaanwijzing. Aangezien de spoedaanwijzing erg ingrijpend is, is het van belang dat er genoeg waarborgen zijn als het gaat om in welke gevallen en op welke manier het kan worden gebruikt. Hierbij is het belangrijk dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur voldoende in acht worden genomen. De Afdeling gaf aan dat een redelijk vermoeden hiervoor niet voldoende is. Met het oog op het zorgvuldigheidsbeginsel adviseerde de Afdeling om de term ernstig vermoeden te gebruiken. Deze term verzwaart de bewijslast waardoor voorkomen wordt dat afbreuk wordt gedaan aan verschillende beginselen. Hierbij gaat het om het beginsel van fair play, het motiveringsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Dit advies is overgenomen door de regering en daarom is nu een ernstig vermoeden van wanbeheer vereist.⁸⁹

Opgemerkt dient te worden dat de definitie van wanbeheer ook wordt uitgebreid (zie bijlage 1). Dit heeft gevolgen voor de spoedaanwijzing. Door deze uitbreiding zijn er namelijk meer situaties waarin tot de conclusie kan worden gekomen dat er een ernstig vermoeden van wanbeheer is. Dit betekent dat de spoedaanwijzing dus in meer situaties kan worden toegepast.⁹⁰ Later in dit hoofdstuk komt de uitbreiding van de definitie van wanbeheer aan de orde.

Of er sprake is van onverwijlde spoed hangt af van welke gevolgen op welke termijn zullen intreden indien er niet wordt ingegrepen door de overheid. Van belang is of de gevolgen zeer ernstig zijn, of het mogelijk is om de gevolgen te herstellen en of de gevolgen op korte termijn zullen intreden. Indien dit niet het geval is, is er geen sprake van onverwijlde spoed.⁹¹

⁸⁶ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 2.

⁸⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 4.

⁸⁸ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 2.

⁸⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 4.

⁹⁰ Berendsen & Van Roekel, *School en Wet 2020*, p. 12-16.

⁹¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

Zoals net aangegeven staat bij de spoedaanwijzing expliciet in de wet dat er een wettelijk voorschrift moet zijn overtreden.⁹² Bij de reguliere aanwijzing staat dit niet in de wet.⁹³ Dit is het geval omdat er bij de spoedaanwijzing enkel een ernstig vermoeden van wanbeheer moet zijn. Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie blijkt dat onder wanbeheer wordt verstaan dat een wettelijk voorschrift is overtreden. Bij de reguliere aanwijzing moet er sprake zijn van wanbeheer, en dus ook van het overtreden van een wettelijk voorschrift. Echter, indien enkel in de wet zou staan dat een ernstig vermoeden van wanbeheer nodig is bij de spoedaanwijzing en geen overtreding van een wettelijk voorschrift, zou dit betekenen dat het vermoeden van de overtreding van een wettelijk voorschrift voldoende zou zijn. Dit is onwenselijk en daarom staat in de wet bij de spoedaanwijzing, in tegenstelling tot de reguliere aanwijzing, expliciet dat er schending moet zijn van een wettelijk voorschrift.⁹⁴

Tot zover de opmerkingen over de bovengenoemde voorwaarden. Er staan nog een aantal punten in het wetsvoorstel waar de spoedaanwijzing aan moet voldoen.

Indien een spoedaanwijzing gegeven wordt, moet hierbij een termijn worden vermeld waarbinnen de spoedaanwijzing moet worden uitgevoerd.⁹⁵

Ook heeft de spoedaanwijzing een geldigheidsduur. Dit is maximaal zes maanden.⁹⁶ Deze termijn is gekozen omdat het genoeg tijd zou zijn om te onderzoeken of er daadwerkelijk sprake van wanbeheer is. Ook zou deze termijn voldoende zijn om eventueel een andere sanctie of een reguliere aanwijzing op te leggen.⁹⁷ Later in deze scriptie komt aan bod dat de maatregelen bij een spoedaanwijzing van voorlopige aard dienen te zijn. In dit kader is van belang op te merken dat zes maanden een lange periode is. Afgevraagd kan worden of de maximale geldigheidsduur niet zo lang is dat er wel onomkeerbare gevolgen ontstaan.⁹⁸ In een eerder concept was het mogelijk om de spoedaanwijzing eenmalig voor zes maanden te verlengen.⁹⁹ Dat is echter niet meer het geval in het huidige wetsvoorstel.

Verder moet de minister bij het opleggen van een spoedaanwijzing op basis van artikel 3:4 Awb toetsen of deze in overeenstemming is met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Wat betreft de proportionaliteit moet een belangenafweging gemaakt worden tussen de noodzaak om in te grijpen en de inbreuk op de vrijheid van onderwijs en de autonomie van het bestuur. Hierbij zal gekeken worden naar de ernst van de gevolgen indien er niet wordt ingegrepen. Bij het beginsel van subsidiariteit is het noodzakelijk om te bekijken of er geen minder belastende mogelijkheden, zoals een bekostigings sanctie, zijn om

⁹² *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 2.

⁹³ Art. 103g WVO.

⁹⁴ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 4.

⁹⁵ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 2.

⁹⁶ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 2.

⁹⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

⁹⁸ Zoontjens 2020.

⁹⁹ Zoontjens 2020.

hetzelfde doel te bereiken.¹⁰⁰ Ook is het vereist dat voldaan wordt aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur indien een spoedaanwijzing gegeven wordt.¹⁰¹

Voordat de spoedaanwijzing gegeven kan worden dient er een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht verricht te zijn door de inspectie. Van dit onderzoek moet een inspectierapport, als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht, zijn uitgebracht.¹⁰²

Dit inspectierapport is om een aantal redenen erg belangrijk:

- Omdat de inspectie in het rapport moet aantonen dat een deugdelijkheidseis is overtreden wordt verzekerd dat het wettelijk voorschrift dat overtreden is voldoende bepaald en concreet is om vast te stellen dat het is overtreden.¹⁰³
- Door het inspectierapport komt vast te staan dat de deugdelijkheidsnorm die is overtreden voldoende ernstig is en dat de overtreding zwaar genoeg is om te kunnen vermoeden dat er sprake is van wanbeheer.¹⁰⁴
- Het inspectierapport zorgt ervoor dat het vermoeden van wanbeheer gebaseerd is op verifieerbare en objectieve feiten en omstandigheden.¹⁰⁵ Er is overigens geen uitputtende lijst van feiten en omstandigheden die van belang zijn bij het vaststellen van een ernstig vermoeden van wanbeheer. Dit komt omdat het gaat om situaties die veel van elkaar verschillen.¹⁰⁶

Over dit laatste punt dient nog iets opgemerkt te worden. Er is een risico dat het ernstige vermoeden van wanbeheer politiek wordt ingekleurd. Berendsen en Roekel beschreven dit risico in verband met het feit dat het vereiste van, toen nog redelijk in plaats van ernstig, vermoeden van wanbeheer een open norm is. Wanbeheer hoeft niet te zijn vastgesteld. De minister kan onder politieke druk staan om een spoedaanwijzing te geven en niet bekend is hoeveel weerstand de inspectie hiertegen kan bieden.¹⁰⁷ Zoals eerder vermeld zorgt de term "ernstig vermoeden van wanbeheer" voor een zwaardere bewijslast ten opzichte van de term "redelijk vermoeden van wanbeheer".¹⁰⁸ Het risico van politieke inkleuring blijft echter bestaan.

Het inspectierapport kan binnen een dag nadat de spoedaanwijzing is opgelegd worden gepubliceerd.¹⁰⁹ Dit is een erg korte termijn en dit brengt nadelige gevolgen voor de betreffende school met zich mee. Indien de school een voorlopige voorziening wil aanvragen voordat het rapport openbaar gemaakt wordt, zodat de openbaarmaking opgeschort wordt tot het moment dat de rechter een beslissing heeft genomen, heeft de school hier nauwelijks tijd

¹⁰⁰ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

¹⁰¹ Berendsen & Van Roekel, *School en Wet 2020*, p. 12-16.

¹⁰² *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 2.*

¹⁰³ Zoontjens 2020.

¹⁰⁴ Zoontjens 2020.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

¹⁰⁶ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

¹⁰⁷ Berendsen & Van Roekel, *School en Wet 2020*, p. 12-16.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 4.*

¹⁰⁹ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.*

voor. De school zou in dat geval namelijk op de dag na de bekendmaking het verzoek tot voorlopige voorziening aanhangig moeten maken.¹¹⁰

Een belangrijk aspect van de spoedaanwijzing is dat het niet altijd nodig is om de school in de gelegenheid te brengen een zienswijze naar voren te brengen. Op grond van artikel 4:11 Awb is dat namelijk niet nodig indien de vereiste spoed zich daartegen verzet. Om deze reden kan het voorkomen dat dit dus ook niet gebeurt bij het geven van een spoedaanwijzing. Daar is immers sprake van onverwijlde spoed. Indien de school wel in de gelegenheid wordt gesteld om een zienswijze in te dienen, staat daarvoor in de wet geen minimumtermijn. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat er geen minimumtermijn is omdat dit past bij het karakter van de spoedaanwijzing, aangezien het hierbij gaat om spoedeisende gevallen. Daarnaast staat de hoorplicht al in artikel 4:8 Awb.¹¹¹ Dat scholen niet minimaal vier weken de tijd hebben om een zienswijze in te dienen bespaart veel tijd. Echter, het heeft ook tot gevolg dat er minder rechtsbescherming is en beargumenteerd kan worden dat de rechtsbescherming van schoolbesturen hierdoor wordt verslechterd. Dit betekent dat met het wetsvoorstel niet alleen het interventie-instrumentarium wordt uitgebreid, maar op dit punt ook de rechtsbescherming wordt verminderd.¹¹²

In de memorie van toelichting staat dat het op grond van artikel 4:11 Awb niet altijd nodig is om een school de mogelijkheid te bieden om een zienswijze kenbaar te maken. In beginsel is er een hoorplicht op grond van artikel 4:8 Awb. Indien de vereiste spoed zich daartegen verzet kan toepassing van artikel 4:8 Awb op grond van artikel 4:11 Awb achterwege gelaten worden.¹¹³ Echter, in het geval van de spoedaanwijzing lijkt mij dit niet wenselijk met het oog op het zorgvuldigheidsbeginsel. Het is van belang dat een spoedaanwijzing zorgvuldig is voorbereid. Alle belangen dienen zorgvuldig afgewogen te worden. Het is daarom ook cruciaal dat de school de mogelijkheid heeft om een mening hierover te geven en dat deze mening meegewogen wordt. Opgemerkt dient te worden dat de spoedaanwijzing grote gevolgen heeft. Er hoeft geen sprake te zijn van vastgesteld wanbeheer, maar enkel van een ernstig vermoeden van wanbeheer. Ook hierom zou het niet wenselijk zijn als een school niet in de gelegenheid wordt gesteld een zienswijze kenbaar te maken. Dit betekent ook dat de school voldoende tijd moet hebben om een zienswijze kenbaar te maken. In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat er geen minimumzienswijzetermijn is bij de spoedaanwijzing. Het zou echter niet wenselijk zijn en botsen met het zorgvuldigheidsbeginsel indien een school hier nauwelijks de tijd voor krijgt.

Indien in strijd gehandeld wordt met de spoedaanwijzing kan de minister de bekostiging geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten.¹¹⁴

¹¹⁰ Brief ISBO, Verus, VGS, VBS & VBSO 2021.

¹¹¹ Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.

¹¹² Brief ISBO, Verus, VGS, VBS & VBSO 2021.

¹¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 3.

¹¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 2.

2.1.3 Mogelijke inhoud spoedaanwijzing

Er is geen limitatieve opsomming van de mogelijke maatregelen die opgelegd kunnen worden bij een spoedaanwijzing. Wel is bekend dat de spoedaanwijzing als doel heeft het voorkomen van nadelige gevolgen. Indien de minister een spoedaanwijzing geeft, gaat het er dus om dat de oorzaak van de mogelijk nadelige gevolgen wordt weggenomen en hiermee zouden de nadelige gevolgen beperkt of voorkomen moeten worden.¹¹⁵ De aanwijzing kan gaan om handelen of nalaten.¹¹⁶

Verder is bekend dat vereist is dat de maatregelen van voorlopige aard zijn. Dit betekent dat na de geldigheidsduur er weer sprake is van de juridische situatie van voordat de spoedaanwijzing is gegeven. Dit is van belang omdat er nog geen wanbeheer is vastgesteld, maar er enkel een ernstig vermoeden van wanbeheer is.¹¹⁷

Dat de maatregelen van voorlopige aard dienen te zijn en dat de gevolgen ervan herstelbaar moeten zijn zegt dus wat over de mogelijke inhoud van de maatregelen. Opgemerkt dient te worden dat er geen grote kans is dat er ook geen gevolgen zullen zijn die niet te herstellen zijn.¹¹⁸ De maximale geldigheidsduur van de spoedaanwijzing is zes maanden.¹¹⁹ Er zal geen mogelijkheid meer zijn om de periode met zes maanden te verlengen zoals in een eerdere versie van het wetsvoorstel stond.¹²⁰ Echter, het blijft een lange periode waarin veel kan gebeuren. Indien een spoedaanwijzing gegeven is aan een school en later blijkt dat dit onterecht was, dan zullen er al veel gevolgen zijn ingetreden. Een van de redenen hiervoor is dat het inspectierapport gepubliceerd zal worden. Dit kan in het geval van een spoedaanwijzing al een dag na het opleggen van de spoedaanwijzing.¹²¹ Daarnaast kan het geven van een spoedaanwijzing ook resulteren in veel media aandacht. Zowel het rapport als de media aandacht kunnen reputatieschade als gevolg hebben. De reputatieschade is al een negatief gevolg dat moeilijk te herstellen is. Bovendien bestaat het risico dat leerlingen al naar een andere school zijn gegaan naar aanleiding van het rapport en de publiciteit. Dit kan financiële schade als gevolg hebben en ook deze schade is niet te herstellen.¹²² Het is de vraag of dit mogelijk kan worden gezien als een onrechtmatige overheidsdaad. De overheid kan op grond van 6:162 BW aansprakelijk worden gesteld.¹²³ Indien een spoedaanwijzing gegeven wordt zonder dat er daadwerkelijk sprake is van wanbeheer met grote schade als gevolg, bestaat het risico dat dit als onrechtmatige overheidsdaad gekarakteriseerd wordt.

Verder zijn er meerdere voorbeelden van mogelijke maatregelen gegeven in de memorie van toelichting. Zo is aangegeven dat schorsing van een bestuurder een mogelijke maatregel kan zijn bij een spoedaanwijzing. Dit in tegenstelling tot ontslag van een bestuurder, omdat dat

¹¹⁵ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

¹¹⁶ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 4.

¹¹⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

¹¹⁸ Berendsen & Van Roekel, *School en Wet 2020*, p. 12-16.

¹¹⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 2.

¹²⁰ Zoontjens 2020.

¹²¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

¹²² Berendsen & Van Roekel, *School en Wet 2020*, p. 12-16.

¹²³ Hoekzema 2019.

niet van voorlopige aard is. Daarnaast zou een mogelijke maatregel kunnen zijn dat de directeur van de school geen diploma's meer mag uitreiken.¹²⁴ Op grond van artikel 52 lid 2 van het Eindexamenbesluit VO is de directeur bevoegd om diploma's uit te reiken.¹²⁵ Deze maatregel zou mogelijk zijn geweest bij de situatie bij het VMBO Maastricht. De schade die deze maatregel zou kunnen voorkomen is dat er diploma's zouden zijn uitgereikt terwijl niet aan alle voorwaarden is voldaan.¹²⁶

Zoals reeds vermeld is er geen limitatieve opsomming van mogelijke maatregelen die getroffen kunnen worden bij een spoedaanwijzing.¹²⁷ Het is dus niet duidelijk welke andere maatregelen mogelijk zijn bij de spoedaanwijzing die niet mogelijk zijn bij de reguliere aanwijzing.¹²⁸ In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de spoedaanwijzing aan effectiviteit en flexibiliteit inboet indien het te sterk wettelijk geconcretiseerd wordt.¹²⁹

De Afdeling is van mening dat op basis van het legaliteitsbeginsel de maatregelen die opgelegd kunnen worden wel gespecificeerd moeten worden in het wetsvoorstel. De regering is het daar echter niet mee eens, omdat uit het legaliteitsbeginsel niet zou volgen dat de specifieke maatregelen in de wet omschreven moeten worden. De regering is van mening dat de bevoegdheid voldoende afgebakend is door de strikte normcondities en de beperkingen aan de inhoud.¹³⁰

2.1.4 Impact spoedaanwijzing

Geconcludeerd kan worden dat de spoedaanwijzing een zwaar middel is met verstrekkende gevolgen. Zonder dat wanbeheer daadwerkelijk vastgesteld is zou het bijvoorbeeld mogelijk zijn dat een bestuurder voor zes maanden geschorst wordt of dat een directeur maandenlang geen diploma's mag afgeven.¹³¹ Daarbij komt dat de spoedaanwijzing zeer snel gegeven kan worden. Zoals eerder aangegeven kan het gehele proces in twee dagen plaatsvinden.¹³² Om deze reden is het erg belangrijk dat het instrument op een uiterst zorgvuldige wijze wordt gebruikt.

Zo is het van belang dat dit zorgvuldig genoeg gebeurt om door een juridische toets te komen. Zootjens geeft aan dat het opvallend is dat niet optimaal is omgegaan met de twee incidenten op basis waarvan het wetsvoorstel gedaan is, namelijk de incidenten bij het Haga Lyceum en het VMBO Maastricht. Dit terwijl hier veel tijd was. Nadat al maanden informatie bekend was over het Haga Lyceum heeft de minister in september 2019 een aanwijzing gegeven. Deze aanwijzing heeft echter de rechterlijke toets niet doorstaan. Ook is er op het handelen bij het incident bij het VMBO Maastricht kritiek geweest. Dit had beter gekund met

¹²⁴ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

¹²⁵ Art. 52:2 Eindexamenbesluit VO.

¹²⁶ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

¹²⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

¹²⁸ *Brief ISBO, Verus, VGS, VBS & VBSO 2021*.

¹²⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

¹³⁰ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 4.

¹³¹ Berendsen & Van Roekel, *School en Wet 2020*, p. 12-16.

¹³² *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

als gevolg dat er minder maatschappelijke en politieke onrust zou zijn geweest. Het is dan ook de vraag of er wel voldoende zorgvuldigheid zal zijn indien er op een nog veel kortere termijn gehandeld dient te worden.¹³³

Ook bij de internetconsultatie waren er zorgen over de spoedaanwijzing. Naast het oordeel dat het gaat om besluitvorming met een grote impact waren er zorgen over de politieke en maatschappelijke druk die hierbij kan voorkomen. Ook waren er zorgen over de beginselen van zorgvuldigheid en rechtsbescherming. Tot slot leefde er bij een aantal respondenten de zorg dat er met de spoedaanwijzing een besluit genomen kan worden op basis van een vermoeden.¹³⁴

Kortom, de spoedaanwijzing is een enorm zwaar instrument dat binnen enkele dagen ingezet kan worden. De gevolgen voor scholen kunnen groot zijn en er zal altijd een kans zijn dat er na een spoedaanwijzing in verband met een ernstig vermoeden van wanbeheer toch geen wanbeheer bleek te zijn. Het is daarom van belang dat er altijd zorgvuldig met dit instrument wordt omgegaan. Zoals reeds vermeld is het dan ook de vraag of er hier sprake kan zijn van overheidsaansprakelijkheid. Indien er veel schade optreedt na een spoedaanwijzing, terwijl later blijkt dat er geen sprake was van wanbeheer, bestaat het risico dat dit gekwalificeerd wordt als een onrechtmatige overheidsdaad.

2.2 Uitbreiding definitie wanbeheer

Naast de introductie van de spoedaanwijzing, wordt ook de definitie van wanbeheer uitgebreid.

De definitie van wanbeheer wordt in artikel 103g Wvo, tweede lid uitgebreid met onderdeel f en g. Deze uitbreiding maakt het mogelijk dat de minister ook een aanwijzing kan geven als er sprake is van structureel handelen in strijd met de zorgplicht voor de veiligheid en de burgerschapsopdracht.¹³⁵

2.3 Nieuwe mogelijkheden om de bekostiging van een school stop te zetten

Het wetsvoorstel heeft ook tot gevolg dat de bekostiging op grond van artikel 104 Wvo kan worden ingehouden of opgeschort indien een spoedaanwijzing niet wordt opgevolgd. Verder komt er een nieuwe mogelijkheid wat betreft beëindiging van de bekostiging en opheffing op grond van 109a Wvo. Er wordt een lid toegevoegd waaruit blijkt dat dit ook mogelijk is bij het niet (volledig) voldoen aan een aanwijzing die gegeven is in verband met wanbeheer op

¹³³ Zoontjens 2020.

¹³⁴ ‘Uitbreiding bestuurlijk handavingsinstrumentarium van de minister in het onderwijs van 25 maart 2020’, www.internetconsultatie.nl.

¹³⁵ *Kamerstukken II* 2021/22, 35920, nr. 2.

grond van artikel 103g Wvo, tweede lid, onderdeel f of g. Hiervoor is vereist dat het wanbeheer niet is gestopt.¹³⁶

¹³⁶ *Kamerstukken II 2021/22, 35920, nr. 2.*

Hoofdstuk 3 De algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Dit hoofdstuk gaat over de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Om te kunnen bekijken hoe de mogelijke toepassing van de spoedaanwijzing bij de incidenten bij het Haga Lyceum en het VMBO Maastricht zich zou verhouden tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, is van belang om uit te werken wat deze beginselen inhouden. Eerst wordt in het algemeen besproken wat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn en daarna worden de beginselen afzonderlijk toegelicht.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn ontstaan met als doel dat de rechtmatigheidscontrole van het handelen van het bestuur ruimer is dan enkel het toetsen aan geschreven rechtsregels.¹³⁷

Voor een deel zijn de beginselen gecodificeerd in de Awb. De beginselen die niet gecodificeerd zijn gelden naast de Awb. Indien een beginsel gecodificeerd is betekent dit overigens niet dat er geen betekenis meer is voor de ongeschreven variant van het beginsel. Zo komt in de rechtspraak het ongeschreven zorgvuldigheidsbeginsel wel eens aan de orde, ondanks dat er elementen van zijn opgenomen in de Awb.¹³⁸

Over het algemeen zijn de beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op elk soort handeling van het bestuur. Hier zijn een aantal uitzonderingen op. Het kan mogelijk zijn dat een beginsel niet toegepast kan worden op een bepaald soort handelen van het bestuur vanwege de aard van het beginsel. Daarnaast gelden de gecodificeerde beginselen in de Awb ook niet voor iedere soort handeling. Zo is bijvoorbeeld de hoorplicht op grond van artikel 4:7 en 4:8 Awb, die volgt uit het zorgvuldigheidsbeginsel, alleen van toepassing op beschikkingen.¹³⁹

De beginselen zijn te verdelen in formele en materiële beginselen. Bij de formele beginselen gaat het om de voorbereiding, de besluitvorming en de inrichting van de besluit. Bij de materiële beginselen gaat het om de inhoud van besluiten. Dit houdt in dat indien een formeel beginsel geschonden is, dit niet altijd betekent dat het besluit een andere inhoud moet hebben, hoewel dit wel het geval kan zijn. Indien een materieel beginsel is geschonden zal dit in beginsel wel betekenen dat de inhoud van het besluit anders moet zijn om het gebrek te herstellen, omdat dit per definitie betrekking heeft op de inhoud van het besluit.¹⁴⁰ Strijd met een formeel beginsel betekent dus ook niet altijd dat de handeling in materieel opzicht onrechtmatig is.¹⁴¹

¹³⁷ Stijnen 2011.

¹³⁸ Konijnenbelt & Van Male 2014.

¹³⁹ Schlössels & Zijlstra 2017.

¹⁴⁰ Konijnenbelt & Van Male 2014.

¹⁴¹ Huisman & Van Ommeren 2018.

Hieronder zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op alfabetische volgorde uitgewerkt.

Beginsel van fair play

Het beginsel van fair play houdt in dat een bestuursorgaan open kaart dient te spelen en dat het niet is toegestaan om procedurele trucs uit te halen om iemand af te houden van zijn rechten. Dit betekent dat er sprake moet zijn van openheid, eerlijkheid en loyaliteit van de overheid.¹⁴² Concreet houdt dit o.a. in dat betrokkenen goed geïnformeerd moeten worden en het niet toegestaan is om informatie achter te houden, belanghebbenden aan het lijntje te houden of burgers, terwijl dat ongeoorloofd is, onder druk te zetten.¹⁴³ Het komt niet vaak voor dat een beroep op het beginsel van fair play slaagt.¹⁴⁴ Uit het arrest Hilversumse kleuterschool blijkt voor het eerst dat het verplicht is om een burger een eerlijke kans te geven om op te komen voor zijn belangen. Hier wordt geen beginsel van behoorlijk bestuur genoemd door de Hoge Raad, maar het wordt wel gezien als het eerste rechterlijk oordeel waarin de strekking van het fair play beginsel aan de orde komt.¹⁴⁵ In deze zaak had het college van B&W van Hilversum het uitbrengen van een advies aan de Kamer van Koophandel vertraagd terwijl dit nodig was voor een bedrijfsruimteverklaring die was aangevraagd. Doordat de bedrijfsruimteverklaring er nog niet was, had het college van B&W de mogelijkheid tot de woonruimtevoordering. Op grond van de Woonruimtetwet was dit namelijk niet toegestaan als deze verklaring er wel was. Het college van B&W ging direct over tot woonruimtevoordering toen een ontruimingsvoordering werd ingesteld tegen de huurder. Aangezien dit niet mogelijk was geweest indien er een bedrijfsruimteverklaring was, wat het college B&W zelf had vertraagd, was deze situatie onrechtmatig.¹⁴⁶

Evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel is gecodificeerd in artikel 3:4 lid 2 Awb. Het beginsel houdt in dat de nadelige gevolgen van een besluit voor belanghebbenden in verhouding tot de doelen die het besluit dienen niet onevenredig mogen zijn.¹⁴⁷ Dit betekent dus dat er na een belangenafweging een evenwichtige uitkomst moet zijn.¹⁴⁸ Verder houdt dit in dat het bestuursorgaan de keuze moet maken om een maatregel te gebruiken die de burger zo min mogelijk pijn doet.¹⁴⁹ Het evenredigheidsbeginsel wordt ook wel het proportionaliteitsbeginsel genoemd.¹⁵⁰ Voor een lange tijd werd het evenredigheidsbeginsel door de rechter zeer terughoudend toegepast. Dit om te voorkomen dat de rechter op de stoel van het bestuur en de wetgever gaat zitten. Sinds een tijd wordt het evenredigheidsbeginsel meer toegepast door de rechter en dit heeft tot gevolg dat de rechter meer in staat is om tot een rechtvaardige uitkomst te komen.¹⁵¹ Uit een recente uitspraak blijkt dat de bestuursrechter

¹⁴² De Moor-van Vugt 2018.

¹⁴³ Schlössels & Zijlstra 2010.

¹⁴⁴ Schlössels, *NTB* 2013/41.

¹⁴⁵ De Moor-van Vugt 2018.

¹⁴⁶ HR 28 juni 1951, *NJ* 1951/528.

¹⁴⁷ Art. 3:4 lid 2 Awb.

¹⁴⁸ *Evenredigheidsbeginsel* 2013.

¹⁴⁹ Koenraad 2018.

¹⁵⁰ *Evenredigheidsbeginsel* 2013.

¹⁵¹ Barkhuysen, *NJB* 2018/445.

wat betreft het evenredigheidsbeginsel ingaat op de volgende punten. Er zal bekeken worden of het besluit geschikt is om het doel te bereiken, of er een minder vergaande maatregel mogelijk zou zijn en of de maatregel in de concrete situatie evenwichtig is.¹⁵² Verder is het een glijdende schaal waarbij alle mogelijkheden tussen vol en terughoudend toetsen van het evenredigheidsbeginsel door de rechter kunnen worden toegepast. Hierbij zal bijvoorbeeld beoordeeld worden in hoeverre er beleidsruimte is.¹⁵³

Formeel en materieel rechtszekerheidsbeginsel

Het formele rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat het bij een besluit noodzakelijk is dat de persoon wiens rechtspositie bij dat besluit in het geding is op basis van de formulering en kennisgeving redelijkerwijs kan begrijpen wat de rechtsgevolgen van het besluit zijn en welk bestuursorgaan welke bevoegdheid heeft gebruikt. Indien er verplichtingen zijn moet dus ook duidelijk en concreet geformuleerd worden wat de eisen zijn.¹⁵⁴ Het materiële rechtsbeginsel houdt in dat bestaande regels toegepast moeten worden en dat het niet de bedoeling is dat besluiten worden gewijzigd met terugwerkende kracht. Het doel hiervan is dat burgers niet in onzekerheid zitten over hun rechtspositie.¹⁵⁵ Zo kan een beschikking enkel ingetrokken worden met terugwerkende kracht in gevallen waarin er geen gerechtvaardigd vertrouwen mocht zijn dat de beschikking ongewijzigd zou blijven bestaan. Daarnaast kan het materiële rechtszekerheidsbeginsel tot gevolg hebben dat een overgangstermijn verplicht is bij intrekking *ex nunc*.¹⁵⁶ Verder betekent het beginsel dat het niet de bedoeling is dat gerechtelijke procedures te lang duren. Dit heeft namelijk tot gevolg dat betrokkenen lang in onzekerheid zitten.¹⁵⁷

Gelijkheidsbeginsel

Het gelijkheidsbeginsel houdt in dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden.¹⁵⁸ Dit geldt alleen voor besluiten van hetzelfde bestuursorgaan.¹⁵⁹ Om te bekijken of er sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel moeten er twee vragen beantwoord worden. Allereerst moet bekeken worden of er gesproken kan worden over voldoende vergelijkbaarheid. Daarna moet bekeken worden of het objectief te rechtvaardigen is dat er een ongelijke behandeling is.¹⁶⁰ Het gelijkheidsbeginsel leidt niet vaak tot vernietiging van een besluit. Er is namelijk vaak een gerechtvaardigde reden om gevallen die in eerste instantie gelijk lijken, anders te behandelen. Vaak is er in deze situaties wel sprake van een motiveringsgebrek, omdat er geen goede motivering is gegeven voor de verschillende behandeling van gevallen die in eerste instantie gelijk lijken.¹⁶¹

¹⁵² ABRvS 02 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

¹⁵³ *V-N* 2022/11.10.

¹⁵⁴ Nicolai 2016.

¹⁵⁵ Van der Feltz 2014.

¹⁵⁶ De Kam 2016.

¹⁵⁷ Konijnenbelt & Van Male 2014.

¹⁵⁸ Schlössels & Zijlstra 2017.

¹⁵⁹ Jurgens, *NTB* 2017/38.

¹⁶⁰ Schlössels & Zijlstra 2017.

¹⁶¹ Jurgens, *NTB* 2017/38.

Motiveringsbeginsel

Het motiveringsbeginsel houdt in dat deugdelijke motivering nodig is bij besluitvorming.¹⁶² Het motiveringsbeginsel geldt in alle fasen van de bestuurlijke besluitvorming. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen het formele motiveringsbeginsel en het materiële motiveringsbeginsel. De formele kant houdt in dat er een kenbare motivering moet zijn. Wat betreft de materiële kant gaat het erom dat er een deugdelijke en draagkrachtige motivering moet zijn. Hierbij is vereist dat er een correcte feitelijke grondslag is alsmede een redenering die te begrijpen is. Daarnaast zijn een correcte interpretatie van het kader van de wet en het beleid en een correcte kwalificatie van de feiten vereist.¹⁶³ Voor besluiten is het motiveringsbeginsel gecodificeerd in artikel 3:46 Awb.¹⁶⁴ Daarin staat dat een besluit op een deugdelijke motivering dient te berusten.¹⁶⁵ In afdeling 3.7 Awb staan meerdere regels hierover. Zo dient bij de bekendmaking van het besluit de motivering vermeld te worden.¹⁶⁶ Ook wordt het wettelijk voorschrift op basis waarvan het besluit genomen is vermeld, indien dat mogelijk is.¹⁶⁷ Het is daarnaast mogelijk om naar een advies te verwijzen ter motivering van een besluit in het geval de motivering in het advies staat en van het advies kennis is of wordt gegeven.¹⁶⁸ Indien van toepassing moet ook in de motivering staan waarom van een advies dat op grond van een wettelijk voorschrift is uitgebracht met het oog op het besluit is afgeweken.¹⁶⁹ Verder hoeft de motivering niet vermeld te worden als redelijkerwijs aangenomen kan worden dat er geen behoefte voor is.¹⁷⁰

Specialiteitsbeginsel

Het specialiteitsbeginsel vereist dat de overheid enkel doelgebonden bevoegdheden heeft.¹⁷¹ Tijdens het uitoefenen van een bevoegdheid mag de overheid enkel de belangen dienen waarvoor die bevoegdheid is ontstaan.¹⁷² Dit betekent dat een bestuursorgaan dat een bevoegdheid heeft gekregen ter bescherming van (algemene) belangen die bevoegdheid ook daadwerkelijk moet uitoefenen ter behartiging van die belangen.¹⁷³ Deze bevoegdheden zijn namelijk gericht op specifieke doelen of belangen en het bereik ervan is tot die doelen of belangen beperkt.¹⁷⁴ Dit betekent overigens niet dat het bestuur geen rekening hoeft te houden met andere belangen. Deze belangen mogen niet worden nagestreefd, maar dienen wel betrokken te worden in de belangenafweging.¹⁷⁵ Dit beginsel is niet afzonderlijk opgenomen in de Awb.¹⁷⁶ Echter, artikel 3:4, eerste lid wordt gezien als codificatie van dit beginsel.¹⁷⁷

¹⁶² Schlössels & Zijlstra 2017.

¹⁶³ Wenders 2010.

¹⁶⁴ *Motiveringsbeginsel* 2013.

¹⁶⁵ Art. 3:46 Awb.

¹⁶⁶ Art. 3:47 lid 1 Awb.

¹⁶⁷ Art. 3:47 lid 2 Awb.

¹⁶⁸ Art. 3:49 Awb.

¹⁶⁹ Art. 3:50 Awb.

¹⁷⁰ Art. 3:48 Awb.

¹⁷¹ Schlössels 2011.

¹⁷² Tak 2016.

¹⁷³ De Graaf & Tolsma 2014.

¹⁷⁴ Konijnenbelt & Van Male 2014.

¹⁷⁵ Tak 2016.

¹⁷⁶ Van der Veen 2011.

¹⁷⁷ De Graaf & Tolsma 2014.

Verbod van détournement de pouvoir

Het verbod van détournement de pouvoir houdt in dat het niet is toegestaan om een bevoegdheid te gebruiken met een ander doel dan het doel waarvoor de bevoegdheid bestaat.¹⁷⁸ Toetsen aan het verbod van détournement de pouvoir is alleen in bepaalde situaties mogelijk. Allereerst is het vereist dat er een bevoegdheid is. Daarnaast kan alleen aan dit verbod getoetst worden als er een duidelijk doel gebonden is aan de bevoegdheid. Hiervan is met name sprake bij beschikkingsbevoegdheden en gedelegeerde regelgevende bevoegdheden.¹⁷⁹ Het verbod van détournement de pouvoir is gecodificeerd in artikel 3:3 Awb.¹⁸⁰ Los van strijd met artikel 3:3 Awb zal er meestal strijd zijn met een wettelijk voorschrift als dit beginsel is geschonden. Dit omdat het doel van een bevoegdheid vaak in de bevoegdheidsomschrijving of in de wettelijke context tot uitdrukking komt.¹⁸¹ De rechter zal in deze gevallen meestal een besluit vernietigen omdat het wettelijk voorschrift geschonden is. Artikel 3:3 Awb wordt namelijk gezien als een hulpregel.¹⁸² Ook houdt het verbod in dat overheidsbevoegdheden alleen voor het algemeen belang mogen worden ingezet en niet voor persoonlijke belangen.¹⁸³ Strijd met dit beginsel ligt vaak dicht bij strijd met het legaliteitsbeginsel. Indien de wettelijke grondslag niet gebruikt mag worden omdat deze een ander doel heeft, ontbreekt namelijk een wettelijke grondslag en is er strijd met het legaliteitsbeginsel.¹⁸⁴

Verbod van détournement de procédure

Détournement de procédure betekent dat het bestuur een besluit neemt met een lichte procedure die niet bestemd is hiervoor.¹⁸⁵ Het verbod van détournement de procédure houdt in dat het niet is toegestaan om een lichtere procedure te volgen bij het nemen van een besluit indien er ook een met meer waarborgen omklede procedure is. Dit heeft tot gevolg dat het bestuur geen procedurele waarborgen kan omzeilen of ontwijken via een lichtere procedure waardoor belangen van burgers tekort zouden worden gedaan. Dit is de formele variant van het verbod van détournement de pouvoir.¹⁸⁶ Het verbod van détournement de procédure staat niet in de Awb. Het verbod gaat voornamelijk om de interpretatie van bevoegdheden in de wet. In bepaalde situaties heeft het tot gevolg dat wettelijke bevoegdheden met bijzondere waarborgen een exclusief karakter hebben. Dit betekent dat het doel van die bevoegdheden niet moet worden bereikt via een andere weg met minder waarborgen.¹⁸⁷

¹⁷⁸ Van Ommeren 2016.

¹⁷⁹ Schlössels & Zijlstra 2017.

¹⁸⁰ Van Ommeren 2016.

¹⁸¹ Schlössels & Zijlstra 2017.

¹⁸² Konijnenbelt & Van Male 2014.

¹⁸³ Konijnenbelt & Van Male 2014.

¹⁸⁴ Van Ommeren 2016.

¹⁸⁵ Konijnenbelt & Van Male 2014.

¹⁸⁶ Schlössels & Zijlstra 2017.

¹⁸⁷ Konijnenbelt & Van Male 2014.

Verbod van vooringenomenheid

Het verbod op vooringenomenheid is gecodificeerd in artikel 2:4 Awb.¹⁸⁸ Daar staat dat het bestuursorgaan zijn taak vervult zonder vooringenomenheid.¹⁸⁹ Verder volgt uit het artikel dat het bestuursorgaan dient te waken tegen de mogelijkheid dat personen die tot het bestuursorgaan behoren of voor het bestuursorgaan werken de besluitvorming beïnvloeden terwijl zij een persoonlijk belang bij het besluit hebben.¹⁹⁰ Bij persoonlijke belangen gaat het zowel om de situatie dat er privébelangen van betrokken personen en personen die dichtbij hen staan zijn, als de situatie waarin iemand bijzondere banden heeft met een organisatie en er belangen zijn bij die organisatie die betrokken zijn bij de beslissing.¹⁹¹ Indien dit beginsel geschonden is wordt het besluit in beginsel vernietigd en dient in beginsel de besluitvorming opnieuw plaats te vinden.¹⁹²

Verbod van willekeur

Het verbod van willekeur behoort ook tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dit houdt in dat de overheid in redelijkheid tot een besluit moet zijn gekomen.¹⁹³ Van willekeur kan worden gesproken als er bij het uitoefenen van discretionaire bevoegdheden de afweging van belangen dermate gebrekkig is of, indien er sprake is van beoordelingsvrijheid, de feitenkwalificatie dermate gebrekkig is, dat het in redelijkheid niet mogelijk is om te spreken van een rechtmatige afweging of kwalificatie.¹⁹⁴ Het verbod van willekeur ligt ook ten grondslag aan artikel 3:4, tweede lid Awb.¹⁹⁵ De functie van het verbod op willekeur wijkt af van de andere beginselen. Waar de andere beginselen in eerste instantie gericht zijn op het bestuursorgaan en als beslissingsnorm een indicatie geven van de manier waarop een besluit juridisch gezien juist genomen kan worden en pas daarna een toetsingsmaatstaf zijn voor de rechter, is dat bij het verbod van willekeur andersom en is het in eerste instantie en met name een toetsingsnorm. Het wordt echter marginaal getoetst door de rechter.¹⁹⁶ De rechter toetst bij dit beginsel enkel of er sprake is van een kennelijk onevenredige afweging of evident onjuist gekwalificeerde feiten, waardoor hij afstand van de beleidsverantwoordelijkheid van het bestuur houdt. Daarnaast geldt het verbod op willekeur ook voor inconsistente beleidsvorming.¹⁹⁷

Vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat gerechtvaardigde verwachtingen van burgers als regel gehonoreerd moeten worden door het bestuursorgaan.¹⁹⁸ Dit beginsel is nog niet gecodificeerd.¹⁹⁹ Een beroep op het vertrouwensbeginsel komt in bestuursrechtelijke

¹⁸⁸ Versteden, *Gst.* 2013/45.

¹⁸⁹ Art. 2:4 lid 1 Awb.

¹⁹⁰ Art. 2:4 lid 2 Awb.

¹⁹¹ Konijnenbelt & Van Male 2014.

¹⁹² Wenders 2010.

¹⁹³ Van der Veen 2018.

¹⁹⁴ Schlössels & Zijlstra 2017.

¹⁹⁵ *Aant. 3 Lid 2. Evenredigheid* 2021.

¹⁹⁶ Konijnenbelt & Van Male 2014.

¹⁹⁷ Schlössels & Zijlstra 2017.

¹⁹⁸ Koenraad 2018.

¹⁹⁹ Damen 2016.

procedures veel voor.²⁰⁰ Om te beoordelen of een beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan kan worden zijn een meerdere omstandigheden van belang. In een uitspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak uit 2019 zijn opnieuw piketpalen hiervoor uitgezet. Ondanks dat deze uitspraak over het omgevingsrecht ging, biedt het ook houvast in andere rechtsgebieden.²⁰¹ Uit deze uitspraak volgt dat er drie stappen meespelen.²⁰² De eerste stap gaat over de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop beroep gedaan wordt. Bekeken moet worden of dit gekwalificeerd kan worden als een toezegging.²⁰³ Hierbij moet meer nadruk gelegd worden op hoe een uitlating of gedraging overkomt op iemand en minder nadruk op wat ermee bedoeld is door het bestuursorgaan.²⁰⁴ Als dit het geval is, dan moet bij de tweede stap bekeken worden of die toezegging ook toegerekend kan worden aan het bevoegde bestuursorgaan. Hierbij wordt meer naar het burgerperspectief gekeken dan voorheen. Minder wordt gekeken naar de precieze bevoegdheidsverdeling en meer wordt gekeken of iemand op goede gronden mocht aannemen dat de persoon die de toezegging gedaan heeft de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.²⁰⁵ Indien ook dat het geval is, zal beoordeeld moeten worden wat de betekenis is van het vertrouwen dat gewekt is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid. Dit houdt in dat bekeken moet worden of er geen zwaardere wegende belangen zijn dan het belang van het honoreren van de verwachtingen van degene die hier een beroep op doet. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het algemeen belang of strijd met de wet. Indien uit de belangenafweging blijkt dat er zwaardere belangen zijn dan het belang van honoreren kan dit tot gevolg hebben dat het bestuursorgaan schadevergoeding moet betalen.²⁰⁶ De lat om een beroep te doen op het vertrouwensbeginsel ligt na deze uitspraak lager dan voorheen.²⁰⁷

Zorgvuldigheidsbeginsel

Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt in dat een besluit met zorgvuldigheid is voorbereid en genomen.²⁰⁸ Schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel zijn de meest voorkomende gronden van vernietigingen van een besluit.²⁰⁹ Dit is een beginsel met zowel een formele als een materiële kant.²¹⁰ De formele kant gaat over het zorgvuldig voorbereiden en tot stand brengen van een besluit en de materiële kant gaat om het zorgvuldig afwegen van belangen.²¹¹ Het beginsel is deels gecodificeerd.²¹² Zo staat in artikel 3:2 Awb dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis over relevante feiten en de af te wegen belangen dient te vergaren.²¹³ Dit is verder uitgewerkt in artikel 4:7 Awb wat betreft de voorbereiding van een beschikking. Dat artikel houdt de

²⁰⁰ Albers, *Gst.* 2019/153.

²⁰¹ Albers, *Gst.* 2019/153.

²⁰² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

²⁰³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

²⁰⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

²⁰⁵ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

²⁰⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

²⁰⁷ Van de Sande, *O&A* 2019/44.

²⁰⁸ Van der Feltz 2014.

²⁰⁹ Sanderink 2015.

²¹⁰ Van der Feltz 2014.

²¹¹ Ortlep 2011.

²¹² Konijnenbelt & Van Male 2014.

²¹³ Art. 3:2 Awb.

hoorplicht in. In artikel 7:2 en 7:3 Awb is dit uitgewerkt voor bezwaar.²¹⁴ Een ander element van het zorgvuldigheidsbeginsel is te vinden in artikel 3:9 Awb. Dit houdt in dat indien een besluit is genomen op basis van een onderzoek naar feiten en gedragingen verricht door een adviseur, de verantwoordelijkheid bij het bestuursorgaan ligt om te constateren of dit onderzoek op een zorgvuldige wijze is gegaan.²¹⁵ Naast bovengenoemde artikelen zijn er nog meerdere plekken in de wet waar elementen van het zorgvuldigheidsbeginsel staan. Echter, ondanks dat komt in de rechtspraak ook het ongeschreven zorgvuldigheidsbeginsel nog voor.²¹⁶

²¹⁴ Huisman & Van Ommeren 2018.

²¹⁵ Van der Feltz 2014.

²¹⁶ Konijnenbelt & Van Male 2014.

Hoofdstuk 4 De incidenten bij het VMBO Maastricht en het Haga Lyceum

In dit hoofdstuk wordt besproken wat de incidenten bij het Haga Lyceum en het VMBO Maastricht precies inhielden. Deze incidenten worden genoemd als aanleiding voor de nieuwe wet.²¹⁷ Om in het volgende hoofdstuk bij de analyse over de mogelijke toepassing van een spoedaanwijzing naar de juiste momenten te kunnen refereren, worden de gebeurtenissen in korte paragrafen onderverdeeld.

4.1 Haga Lyceum

Het Haga Lyceum is een school van voortgezet onderwijs met als bevoegd gezag de SIO.²¹⁸ De zaak bij deze school kreeg veel media-aandacht.²¹⁹ Tussen 2011 en 2020 is er veel gebeurd tussen de overheid en het Haga Lyceum. Zo weigerde de gemeente onterecht huisvesting, werd bekostiging onterecht geweigerd door de minister en werd er een aanwijzing gegeven die later door de rechtbank vernietigd werd. Hieronder staat uitgewerkt wat de exacte gebeurtenissen bij dit incident waren.

4.1.1 Toestemming minister om school te starten

De SIO kreeg in 2011 goedkeuring van de minister voor een nieuwe middelbare school in Amsterdam, nadat de stichting dit eind 2010 had aangevraagd.²²⁰ Al voordat de minister toestemming gaf had de gemeente bezwaren tegen de oprichting van de school.²²¹

4.1.2 Huisvesting wordt geweigerd door de gemeente

Toen de stichting in september 2011 een aanvraag voor huisvesting vanaf het schooljaar 2013/2014 indiende weigerde de gemeente te voorzien in huisvesting voor de school.²²² De reden hiervoor was dat de gemeente van mening was dat er een te groot risico zou zijn dat de school zou mislukken.²²³

4.1.3 Uitspraken

In 2014 gaf de onderwijswethouder van Amsterdam aan dat omdat een van de bestuursleden van de SIO in juni op Facebook extreme uitspraken deed en het schoolbestuur zich hier niet uitdrukkelijk van distantieerde het bestuur van de gemeente van mening was dat het schoolbestuur niet de verantwoordelijkheid voor de leerlingen kon dragen.²²⁴ Uit bestuursvergaderingen en uitlatingen tegen de politie en de pers bleek al binnen een week dat de SIO deze opvattingen niet deelt. Daarnaast heeft de SIO een poging gedaan om

²¹⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

²¹⁸ ABRvS 22 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3949.

²¹⁹ Laemers, *NTOR* 2019/2.

²²⁰ Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 11 oktober 2011, 33 000 VIII 10.

²²¹ Laemers, *TvRRB* 2021/12.

²²² Laemers, *TvRRB* 2021/12.

²²³ *Adviesaanvraag afwijzing huisvestingsaanvraag SIO 2013*.

²²⁴ Laemers, *TvRRB* 2021/12.

publiekelijk afstand te nemen van de opvattingen, maar dit is niet in het betreffende krantenartikel terecht gekomen. Verder heeft de SIO in augustus 2014 een brief naar de staatssecretaris gestuurd waarin de stichting zich van de opvattingen distantieerde en is de betreffende bestuurder in september 2014 uitgeschreven als bestuurder.²²⁵

4.1.4. Rechter oordeelde dat gemeente van huisvesting moet voorzien

Toen de SIO een rechtszaak begon tegen de gemeente werd in oktober 2015 door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de ABRvS) besloten dat de gemeente verplicht is om vóór augustus 2017 de school van huisvesting te voorzien.²²⁶

4.1.5 Staatssecretaris verzocht onderzoek van de inspectie

In november 2015 verzocht de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de inspectie om te onderzoeken of de SIO in staat zou zijn om aan de bekostigingsvoorwaarden te voldoen.²²⁷ Volgens de staatssecretaris wilde de SIO hier niet aan meewerken.²²⁸

4.1.6 Bekostiging geweigerd

Nog voordat de school zou kunnen beginnen weigerde de staatssecretaris bekostiging te verstrekken.²²⁹ De reden hiervoor was dat het bestuur van de SIO niet direct, onvoorwaardelijk en openbaar afstand nam van de uitspraken van de toenmalige bestuurder. Hierdoor was de staatssecretaris van mening dat er een risico was dat het bestuur door het aanstellen van docenten en door het vormgeven van het onderwijs dit gedachtegoed zou kunnen toelaten aan leerlingen. Dit zou volgens hem een gegronde reden zijn om aan te nemen dat er niet zal worden voldaan aan de bekostigingsvoorwaarden. Nadat de SIO niet mee wilde werken aan het onderzoek van de inspectie, werd dit vermoeden volgens de staatssecretaris versterkt.²³⁰

4.1.7 De ABRvS oordeelde dat weigering bekostiging niet terecht is

De SIO is in beroep gegaan hiertegen. De ABRvS oordeelde dat het beroep van de SIO gegrond is en dat het niet terecht was dat de bekostiging werd geweigerd. Er was geen sprake van een voldoende feitelijke grondslag om aan te nemen dat niet aan de bekostigingsvoorwaarden voldaan zou worden door de opvattingen op Facebook van de toenmalig bestuurder. Ondanks dat er niet onmiddellijk openbaar afstand genomen werd van de opvattingen, bleek uit de verschillende feiten en omstandigheden, zoals eerder genoemd, dat de opvattingen niet worden gedeeld. Verder betekent het feit dat de SIO niet meewerkte aan het onderzoek van de inspectie niet dat er een grotere kans zou zijn dat de SIO niet zou voldoen aan de bekostigingsvoorwaarde. De SIO was kritisch en betwistte de wettelijke grondslag van het onderzoek, maar was bereid mee te werken indien er een wettelijke grondslag was. Om deze reden diende de staatssecretaris voor augustus 2017 een nieuw besluit te nemen en aangezien er volgens de staatssecretaris geen sprake was van een andere

²²⁵ ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1979.

²²⁶ ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3249.

²²⁷ *Brief over aanwijzing onderzoek inspectie*, 2015.

²²⁸ *Besluit Weigering Bekostiging*, 2017.

²²⁹ *Besluit Weigering Bekostiging*, 2017.

²³⁰ ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1979.

grond om geen bekostiging te verstrekken, diende hij de bekostiging in dit besluit te verstrekken.²³¹

4.1.8 Start eerste schooljaar

Op 1 september 2017 startte het eerste schooljaar van het Haga Lyceum. De school startte met meer dan 40 leerlingen in de eerste klas.²³² Zoals gebruikelijk bij een nieuwe school komt al snel de inspectie langs. In oktober 2018 heeft een regulier vierjaarlijks onderzoek van de inspectie plaatsgevonden.²³³ De inspectie was in het conceptrapport overwegend positief.²³⁴

4.1.9 Berichten vanuit de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst die later onrechtmatig en onzorgvuldig bleken

In 2019 volgden twee ambtsberichten van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (hierna: de AIVD) over het Haga Lyceum die later, na een onderzoek van de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten, onrechtmatig en onzorgvuldig bleken te zijn.²³⁵

In maart 2019 bracht de AIVD informatie naar buiten waardoor de burgemeester van Amsterdam wilde dat het bestuur zou opstappen en de minister dreigde met het stopzetten van de bekostiging. Ook werd overwogen de Wet BIBOB in te zetten.²³⁶ De burgemeester van Amsterdam ontving tevens een brief van de NCTV.²³⁷ De berichten gingen over de directeur-bestuurder en een beleidsmedewerker van de school. Er zou volgens de berichten van de AIVD invloed zijn van en contact zijn met groepen en mensen gelieerd aan IS. De Volkskrant heeft hier onderzoek naar gedaan, maar kon geen bewijzen van deze invloeden of van antidemocratisch onderwijs vinden. Verder lekte in april informatie van de AIVD dat de directeur een te hoog salaris had wat al hersteld was en dat drie familieleden een groot deel van het schoolbudget hadden gekregen, omdat zij bij de school werkten.²³⁸

4.1.10 Rapport van de inspectie

Op 11 juli 2019 bracht de inspectie een rapport uit. Opvallend is dat er veel kritiek in het rapport stond in tegenstelling tot het overwegend positieve conceptrapport van november 2018 toen er nog geen signalen van de AIVD waren.²³⁹ In het definitieve rapport werden tekortkomingen over de kwaliteit van het bestuur, het onderwijs en het financieel beheer genoemd.²⁴⁰ Er zou sprake zijn van zelfverrijking en het in dienst nemen van familieleden en bekenden zonder een juiste sollicitatieprocedure.²⁴¹ Verder had de inspectie geen vertrouwen

²³¹ ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1979.

²³² Van Ommeren, *NTOR* 2019/31.

²³³ Dubelaar, *NTOR* 2020/32.

²³⁴ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

²³⁵ Laemers, *TvRRB* 2021/12.

²³⁶ Laemers, *TvRRB* 2021/12.

²³⁷ Zoontjens, *NTOR* 2021/21.

²³⁸ Laemers, *TvRRB* 2021/12.

²³⁹ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

²⁴⁰ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

²⁴¹ Van Ommeren, *NTOR* 2019/31.

dat het bestuur zich aan de herstelopdrachten zou houden.²⁴² Ook concludeerde de inspectie, net zoals de Volkskrant, dat er geen aanwijzingen waren van antidemocratisch onderwijs.²⁴³ Hoogleraren waren kritisch op dit rapport en gaven aan dat de inspectie te veel bewegingsruimte nam dan zij heeft op basis van de wet. Zo bestaat er bijvoorbeeld geen verbod om bekenden aan te nemen.²⁴⁴ Via een kort geding werd openbaarmaking van het rapport aangevochten.²⁴⁵ De rechtbank heeft dit afgewezen.²⁴⁶

4.1.11 De aanwijzing

Op 16 september 2019 gaf de minister een aanwijzing. De minister stelde dat er sprake was van wanbeheer in de zin van artikel 103g, tweede lid, Wvo. Het zou gaan om de onderdelen a tot en met d.²⁴⁷

De aanwijzing hield in dat alle taken en bevoegdheden van het bestuur overgedragen moesten worden aan een interim bestuur. Dit interim-bestuur diende aantoonbare kennis en ervaring te hebben met het besturen van een onderwijsinstelling of een school. Verder diende dit zo snel mogelijk, maar in ieder geval binnen vier weken, te gebeuren.²⁴⁸

4.1.12 Inhouden bekostiging

Op 15 oktober 2019 gaf de minister aan dat indien de aanwijzing niet binnen twee dagen zou zijn opgevolgd, de bekostiging van de school vanaf december 2019 zou worden ingehouden.²⁴⁹

4.1.13 Voorlopige voorziening: besluit tot inhouden bekostiging wordt geschorst

De SIO heeft een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening gedaan. De voorlopige voorziening die verzocht werd hield in dat het besluit van 15 oktober 2019 zou worden geschorst en de bekostiging dus niet zou worden ingehouden. Het verzoek van de SIO om het besluit van 15 oktober 2019 te schorsen werd door de rechtbank toegewezen. De reden hiervoor is dat de minister zich niet aan zijn eigen beleidsregel had gehouden waaruit voortvloeit dat de bekostiging niet in één keer mag worden ingehouden, maar dat dit in stappen dient te gebeuren. De minister is echter direct overgegaan tot volledige inhouding van de bekostiging. De rechtbank dient te oordelen over de vraag of de aanwijzing rechtmatig is en de voorzieningenrechter heeft daar dus geen oordeel over gegeven.²⁵⁰

4.1.14 De gegeven aanwijzing wordt vernietigd door de rechter

Op 20 januari 2020 heeft de rechtbank geoordeeld over de rechtmatigheid van de aanwijzing. De rechtbank heeft de aanwijzing vernietigd, omdat de minister de aanwijzing niet had

²⁴² Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

²⁴³ Laemers, *TvRRB* 2021/12.

²⁴⁴ Van Ommeren, *NTOR* 2019/31.

²⁴⁵ Laemers, *NTOR* 2020/32.

²⁴⁶ Rb. Den Haag 11 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6860.

²⁴⁷ ABRvS 22 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3949.

²⁴⁸ ABRvS 22 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3949.

²⁴⁹ ABRvS 22 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3949.

²⁵⁰ ABRvS 22 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3949.

mogen geven.²⁵¹ Het wanbeheer dat is vastgesteld was aanzienlijk minder omvattend en minder ernstig dan wat de SIO verweten werd. Er was enkel sprake van wanbeheer wat betreft het financieel beheer en voor de rest was er geen sprake van wanbeheer. De specifieke aanwijzing om het gehele bestuur te vervangen is de zwaarst denkbare en de meest ingrijpende aanwijzing die gegeven kan worden. In deze situatie was dat niet evenredig. Daarnaast had de SIO niet de kans gekregen om via een verbetertraject met herstelopdrachten en aanbevelingen van de inspectie verbeteringen te treffen. Uit niets bleek dat dit niet zou hebben geholpen. Verder dient een aanwijzing een ultimatum remedium te zijn.²⁵² De aanwijzing heeft de rechterlijke toets dus niet doorstaan, terwijl er een lange voorbereidingstijd was omdat de situatie al maanden bekend was.²⁵³

Deze uitspraak kreeg kritiek van politici die zeiden dat, omdat de overheid hier geen gelijk kreeg, het recht niet zou deugen. Volgens de Onderwijsraad zijn deze reacties onwenselijk, omdat de overheid het goede voorbeeld zou moeten geven wat betreft respect voor de uitgangspunten van de democratische rechtsstaat. Een meer zorgvuldige en rustige reactie was daarom beter geweest in deze situatie.²⁵⁴

4.1.15 Hoger beroep

De minister gaf in eerste instantie aan in hoger beroep te gaan, maar zag daar in oktober 2021 vanaf.²⁵⁵

4.2 VMBO Maastricht

4.2.1 Voorafgaand aan de examencrisis

Vanaf augustus 2015 heeft de inspectie veel aandacht besteed aan het houden van toezicht bij het VMBO Maastricht. Achteraf bleek dit niet optimaal te zijn uitgevoerd. Er werd hierbij namelijk niet gekeken naar de schoolexamens waardoor gebreken in de uitvoering niet opvielen. De onvolkomenheden die later in deze casus aan bod komen hadden eerder onderzocht en waargenomen kunnen worden.²⁵⁶

4.2.2 Melding over onregelmatigheden

Op 14 juni 2018 heeft een klokkenluider de inspectie ingelicht over onregelmatigheden bij de schoolexamens bij het VMBO Maastricht.²⁵⁷ Dit werd direct doorgegeven aan de werkgroep examens van de inspectie, die de melding als ernstig beoordeelde. De melding werd daarom

²⁵¹ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

²⁵² Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

²⁵³ Zoontjens, *NTOR* 2021/21.

²⁵⁴ Onderwijsraad 2021.

²⁵⁵ 'Slob ziet af van hoger beroep in zaak tegen Haga Lyceum', nrc.nl.

²⁵⁶ Auditdienst Rijk 2018.

²⁵⁷ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

gedeeld met het management team van de inspectie. De inspectie verzocht het bestuur van de Stichting Limburgs Voortgezet Onderwijs (hierna: LVO) onderzoek te doen.²⁵⁸

4.2.3 Verklaring van het bestuur van LVO

Het bestuur van LVO gaf op 15 juni een verklaring, maar deze verklaring gaf de inspectie weinig vertrouwen.²⁵⁹

4.2.4 Onderzoek van de inspectie

De inspectie is zelf een onderzoek begonnen op 19 juni 2018. Er werd gekeken naar het leerlingvolgsysteem. Het onderzoek duurde drie dagen en er waren meerdere bronnen geraadpleegd.²⁶⁰ Uit het onderzoek volgde de inschatting dat er duizenden hiaten waren. Ook bleek uit gesprekken met docenten dat bij het bijhouden van cijfers soms afgeweken werd van de regels.²⁶¹ Nadat bleek dat de leiding van de school onvoldoende kennis had over de landelijke regels over examens en de school zich niet hield aan de regels wat betreft onregelmatigheden, werd het gezien als een crisissituatie.²⁶²

4.2.5 Conclusie: bij iedere eindexamenkandidaat hiaten

Op 21 juni 2018 was de conclusie dat bij iedere eindexamenkandidaat minimaal één hiaat aanwezig was in het programma van toetsing en afsluiting.²⁶³

4.2.6 Eindexamens ongeldig verklaard

Op 22 juni 2018 verklaarde de inspectie alle eindexamens ongeldig. Het ging hierbij om 354 leerlingen. De reden hiervoor was dat de schoolexamens verkeerd of helemaal niet waren geregistreerd of afgenomen. Voordat deelname aan het centraal eindexamen is toegestaan is het verplicht dat de schoolexamens zijn afgerond.²⁶⁴ In de avond was er een bijeenkomst met de ouders, leerlingen, de inspectie en het College voor Toetsen en Examens (hierna: het CvTE).²⁶⁵

Volgens Auditdienst Rijk had de inspectie het ongeldig verklaren ook kunnen uitstellen. Het is namelijk mogelijk om de diploma-uitreiking uit te stellen en LVO gaf aan daartoe bereid te zijn geweest. In de tussentijd had er meer onderzocht kunnen worden, hadden er afwegingen gemaakt kunnen worden en had er een duidelijk besluit genomen kunnen worden waarbij ouders en leerlingen zouden weten wat de exacte gevolgen zijn. De inspectie en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn het hier niet mee eens staan achter het besluit.²⁶⁶

²⁵⁸ Auditdienst Rijk 2018.

²⁵⁹ Auditdienst Rijk 2018.

²⁶⁰ Auditdienst Rijk 2018.

²⁶¹ Bergsma & Van Duin 2019.

²⁶² Auditdienst Rijk 2018.

²⁶³ Bergsma & Van Duin 2019.

²⁶⁴ 'Leerling VMBO Maastricht krijgt tijd om schoolexamen te repareren', rijksoverheid.nl.

²⁶⁵ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

²⁶⁶ Auditdienst Rijk 2018.

4.2.7 Centrale examens bleken goed nagekeken

Op 26 juni 2018 gaf het CvTE aan dat de centrale examens goed waren nagekeken.²⁶⁷

4.2.8 Centrale examens geldig tot en met 31 december 2018 en herstel

Op 27 juni maakte de minister bekend dat de centrale examens tot 31 december 2018 geldig bleven. De leerlingen moesten voordat zij hun diploma konden ontvangen de onderdelen die zij gemist hadden uit het schoolexamen inhalen. Het Centraal Instituut voor Toets Ontwikkeling ging nieuwe toetsen maken. Ook was er vanaf dit moment een externe examencommissie om de regie van de examinering op zich te nemen.²⁶⁸

4.2.9 Inspectie rond onderzoek op de school af

Op 28 juni rondde de inspectie het onderzoek dat zij op de school uitvoerde naar de gemiste toetsen en onderdelen af.²⁶⁹ De externe examencommissie kreeg de analyse hiervan.²⁷⁰

4.2.10 Individuele trajecten voor leerlingen

De leerlingen kregen individuele trajecten met als doel dat zij toch gingen voldoen aan de eisen van het schoolexamen.²⁷¹

4.2.11 Resultaten leerlingen

In juli waren 22 leerlingen gezakt en 42 leerlingen geslaagd. De overige leerlingen hadden in augustus hersteltoetsen gemaakt met in oktober eventuele herkansingen. In december 2018 waren 328 van de 354 leerlingen geslaagd.²⁷²

4.2.12 Kritiek op de inspectie

In het rapport van Auditdienst Rijk staat dat de inspectie de situatie anders had kunnen aanpakken waarmee politieke en maatschappelijke onrust deels voorkomen had kunnen worden. Zoals eerder vermeld had de inspectie het ongeldig verklaren van de centrale examens kunnen uitstellen. Daarnaast was effectievere communicatie en de-escalerend optreden gewenst geweest. Verder had er een betere samenwerking kunnen zijn tussen de inspectie en LVO. Zoals aangegeven had de inspectie daarnaast eerder de onvolkomenheden kunnen zien.²⁷³ Het huidige instrumentarium is onvoldoende benut om de problemen op tijd te zien en aan te dringen op verbetering.²⁷⁴

²⁶⁷ Auditdienst Rijk 2018.

²⁶⁸ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 27 juni 2018, 30079 74.

²⁶⁹ Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 4 juli 2018, 30079 75.

²⁷⁰ Auditdienst Rijk 2018.

²⁷¹ Bergsma & Van Duin 2019.

²⁷² Bergsma & Van Duin 2019.

²⁷³ Auditdienst Rijk 2018.

²⁷⁴ *Kamerstukken II* 2021/22, 35920, nr. 4.

Hoofdstuk 5 De toepassing van de spoedaanwijzing

In dit hoofdstuk wordt bekeken hoe en wanneer de spoedaanwijzing toegepast had kunnen worden bij de incidenten bij het Haga Lyceum en het VMBO Maastricht indien deze mogelijkheid er destijds was geweest. Er zal op gelet worden of het probleem ook daadwerkelijk sneller zou zijn opgelost met de inzet van de spoedaanwijzing. Daarnaast zal er aandacht worden besteed aan hoe de toepassing zich zou verhouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Hierbij wordt gekeken naar het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel, omdat met de toepassing van de spoedaanwijzing met name bij deze beginselen het grootste risico bestaat dat er niet voldoende rekening met een beginsel wordt gehouden. Omdat het de bedoeling is dat de spoedaanwijzing snel gegeven moet worden bestaat er een risico dat er strijd ontstaat met het zorgvuldigheidsbeginsel. Het is namelijk mogelijk dat indien er weinig tijd is, het besluit minder zorgvuldig voorbereid en genomen kan worden. Om dezelfde reden kan de spoedaanwijzing ook botsen met het motiveringsbeginsel. Indien er weinig tijd is, kan dit ertoe leiden dat er geen deugdelijke en draagkrachtige motivering wordt gegeven. Daarnaast bestaat de kans dat de spoedaanwijzing botst met het evenredigheidsbeginsel. De spoedaanwijzing kan grote gevolgen hebben voor een school. Dit, terwijl wanbeheer niet vastgesteld hoeft te worden. Gelet op de grote gevolgen voor de school moet er voldoende aandacht zijn voor het evenredigheidsbeginsel en moet goed bekeken worden of de nadelige gevolgen voor de school dus niet onevenredig zijn in verhouding tot de doelen van de spoedaanwijzing.

Om naar de juiste momenten te kunnen refereren is in bijlage 2 een tijdlijn van de twee incidenten opgenomen.

Haga Lyceum

Het eerste schooljaar van het Haga Lyceum begon op 1 september 2017. Hiervoor was er al veel gebeurd tussen de overheid en de school. Zo werd zowel de bekostiging als de huisvesting geweigerd. Echter, hier kon nog geen sprake zijn van de spoedaanwijzing omdat de school nog niet gestart was. Tussen 1 september 2017 en januari 2019 is er op dit gebied niets bijzonders voorgevallen bij het Haga Lyceum.

De inspectie ontving in januari 2019 ernstige signalen van de AIVD. Het ging hierbij over het bestuurlijk en financieel handelen van het bestuur.²⁷⁵ Dit zou in het kader van de spoedaanwijzing een moment geweest kunnen zijn om te bekijken wat de situatie bij de school was en of er ingegrepen zou moeten worden.

Voor het geven van een spoedaanwijzing is vereist dat er sprake is van het tekortschieten van het bevoegd gezag in de naleving van het bepaalde bij of krachtens de Wvo, een ernstig

²⁷⁵ Inspectie van het Onderwijs 2019.

vermoeden van wanbeheer en onverwijde spoed.²⁷⁶ Voordat een spoedaanwijzing gegeven kan worden dient er een inspectierapport te zijn waarin staat dat er sprake is van het overtreden van een deugdelijkheidseis en van een ernstig vermoeden van wanbeheer. Dit betekent ook dat de inspectie moet aantonen dat de deugdelijkheidseis die overtreden is voldoende ernstig is en dat de overtreding zwaar genoeg is om hierover te kunnen spreken.²⁷⁷

Van een rapport van de inspectie waarin zorgen omtrent de school bevestigd zouden worden was echter geen sprake op dat moment. In oktober 2018 was de inspectie namelijk overwegend positief na het regulier vierjaarlijkse onderzoek. Echter, dit rapport was nog niet definitief.²⁷⁸ De inspectie wilde het rapport bijna vaststellen, maar ontving de signalen vlak daarvoor en is toen overgegaan op een uitgebreid onderzoek met het oog op de ernstige signalen.²⁷⁹ Op dit moment loopt de tijdlijn van de reguliere aanwijzing en de spoedaanwijzing dus nog gelijk. In het geval dat de spoedaanwijzing zou worden ingezet zou dit ook het moment zijn waarop de inspectie een onderzoek zou starten waaruit zou volgen of er sprake is van een ernstig vermoeden van wanbeheer en een overtreding van een deugdelijkheidseis.

In werkelijkheid stelde de inspectie op 29 mei 2019 het rapport waar veel kritiek in stond vast. Dit rapport werd op 11 juli 2019, nadat het kort geding waarin openbaarmaking werd aangevochten was afgewezen, gepubliceerd.²⁸⁰ Vanaf het moment van de signalen heeft het dus ongeveer zes maanden geduurd tot een rapport werd gepubliceerd. Omdat bij de spoedaanwijzing geen wanbeheer moet worden vastgesteld, maar er sprake moet zijn van een ernstig vermoeden van wanbeheer, zou dit onderzoek sneller kunnen worden afgerond. Dit zou namelijk tijd kunnen besparen. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat het rapport niet alleen vormvrij is maar ook niet enorm uitgebreid hoeft te zijn indien dat niet noodzakelijk is voor het constateren van de feiten. Dit zou betekenen dat de spoedaanwijzing snel ingezet kan worden.²⁸¹ Echter, het is van belang dat hierbij voldoende rekening wordt gehouden met het zorgvuldigheidsbeginsel. Er moet voldoende tijd worden genomen om alle feiten en omstandigheden te onderzoeken waardoor het besluit met zorgvuldigheid kan worden voorbereid en genomen.

Tijdens het werkelijke onderzoek zijn er in de maanden maart, april en mei verschillende activiteiten geweest. Naast onaangekondigde bezoeken was er sprake van zowel groeps gesprekken als individuele gesprekken alsmede een analyse van documenten en financiële documentatie.²⁸²

Nadat de inspectie in januari op de hoogte was van de signalen en het onderzoek voortzette, hebben deze activiteiten dus pas vanaf maart plaatsgevonden. Aangezien er naar aanleiding

²⁷⁶ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 2.

²⁷⁷ Zoontjens 2020.

²⁷⁸ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

²⁷⁹ Inspectie van het Onderwijs 2019.

²⁸⁰ Inspectie van het Onderwijs 2019.

²⁸¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

²⁸² Inspectie van het Onderwijs 2019.

van de signalen in werkelijkheid ook al haast was om de situatie beter te onderzoeken, is het niet waarschijnlijk dat de inspectie deze activiteiten bij een eventuele spoedaanwijzing eerder had kunnen beginnen. Dit betekent dat ook in de situatie waarin de spoedaanwijzing had bestaan, vanaf maart inzicht zou zijn geweest in de financiële documentatie en dat vanaf maart de overige activiteiten konden beginnen.

De inspectie kwam tot de conclusie dat er sprake was van wanbeheer op grond van artikel 103g, tweede lid, onder c en d Wvo door een combinatie van meerdere elementen van onrechtmatige verrijking, onrechtmatig handelen en belangenverstrengeling. Hiervoor zijn veel documenten geanalyseerd en heeft de inspectie vragen gesteld aan het bestuur.²⁸³ Dit bleek later ook te kloppen. Daarnaast kwam de inspectie onterecht tot het oordeel dat er sprake was van financieel wanbeleid in de zin van artikel 103g, tweede lid, onder a Wvo.²⁸⁴ Het analyseren van alle documenten kost veel tijd omdat er veel financiële gegevens nagekeken moeten worden. Op dit punt zou het vaststellen van een ernstig vermoeden van wanbeheer sneller zijn gegaan dan het daadwerkelijk vaststellen van wanbeheer. De inspectie was al in januari op de hoogte van de ernstige signalen van de AIVD over het financieel handelen van het bestuur.²⁸⁵ Vanaf het moment dat de inspectie inzage had in de financiële documentatie kon al snel een beeld ontstaan over het al dan niet aanwezig zijn van een ernstig vermoeden van financieel wanbeheer. Zonder de documentatie volledig te analyseren en met zekerheid tot conclusies te komen, kon het vermoeden al sterker worden. Verschillende gebreken zijn duidelijk te zien zonder diepgaand onderzoek. Het had bijvoorbeeld al snel kunnen opvallen dat de verplichte continuïteitsparagraaf niet alle onderdelen bevatte. Een ander voorbeeld is dat direct geconstateerd kon worden dat de WNT-norm werd overschreden.²⁸⁶ Waar bij andere gebreken diepgaander onderzoek en meer analyse van getallen nodig zou zijn geweest, waren dit soort gebreken ook aanwezig. Verder had de inspectie alle financiële documenten globaal kunnen inspecteren. Om deze redenen had de inspectie sneller dan het moment dat zij tot de conclusie kwam dat er sprake was van wanbeheer tot de conclusie kunnen komen dat er een ernstig vermoeden van wanbeheer was. Aangezien de activiteiten in werkelijkheid tussen maart en mei plaatsvonden, had het ernstige vermoeden van wanbeheer op grond van artikel 103g, tweede lid, onder a, c en d Wvo daarom mogelijk al in april kunnen bestaan. De inspectie had dan een maand de tijd gehad om duidelijke gebreken in de financiële documentatie te zien en de documentatie globaal te bekijken. De gebreken in de financiële documentatie in combinatie met de eerder ontvangen signalen over het financieel handelen zouden in dit geval kunnen leiden tot een ernstig vermoeden van wanbeheer.

In deze maand was het ook mogelijk geweest om te constateren dat er sprake was van het overtreden van een wettelijk voorschrift. Een voorbeeld hiervan is artikel 49, tweede lid, WVO. Dit houdt in dat het schoolbestuur zorg dient te dragen voor een deskundig beheer. Zo had de inspectie snel kunnen zien dat de kasstaten niet op het juiste moment door de

²⁸³ Inspectie van het Onderwijs 2019.

²⁸⁴ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

²⁸⁵ Inspectie van het Onderwijs 2019.

²⁸⁶ Inspectie van het Onderwijs 2019.

directeur-bestuurder werden afgetekend wat leidt tot onzekerheid over de volledigheid en juistheid van het kassaldo.²⁸⁷ Ook het ontbreken van onderdelen van de verplichte continuïteitsparagraaf, zoals eerder benoemd, had snel opgemerkt kunnen worden.²⁸⁸

Dit betekent dat wat onderdeel a, c en d betreft het inspectierapport eerder klaar had kunnen zijn waardoor tot de volgende stappen overgegaan zou kunnen worden.

Wat onderdeel b betreft ligt dit anders. De inspectie kwam in werkelijkheid ook tot de conclusie dat er sprake was van wanbeheer als bedoeld in artikel 103g, tweede lid, onder b Wvo. Dit bleek later niet te kloppen.²⁸⁹

Wat onderdeel b betreft had het gegeven dat de inspectie een ernstig vermoeden van wanbeheer moest vaststellen in plaats van wanbeheer niet veel tijd kunnen schelen. Voor dit onderdeel was het van belang dat de inspectie veel gesprekken zou voeren en gebeurtenissen bij school zou bijwonen. De inspectie kwam op deze signalen door de AIVD, maar om tot een ernstig vermoeden te komen moest zij weten hoe het er op de school aan toe gaat. Een aantal documenten wezen uit dat bepaalde omstreden personen bij de school betrokken waren, maar dit zou niet voldoende zijn om tot een ernstig vermoeden te komen dat er sprake zou zijn geweest van ernstige nalatigheid om maatregelen te treffen die nodig zijn voor het waarborgen van de goede voortgang en de kwaliteit van het onderwijs op de school en die nodig zouden zijn om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs in gevaar zou komen.²⁹⁰ Het zou in deze situatie gaan om de inhoud van het onderwijs en om te spreken van een ernstig vermoeden, is het van belang dat de inspectie de gang van zaken ter plaatse goed zou kunnen beoordelen. Dit mede omdat de conceptversie van het rapport van het vierjaarlijks regulier onderzoek overwegend positief was en de inspectie op dat moment geen aanwijzingen hiervoor had gevonden.²⁹¹ In oktober 2018 heeft de inspectie bijvoorbeeld gesprekken gehad met medewerkers van de school, lesbezoeken afgelegd in vrijwel alle klassen waarbij een groot deel van de docenten aanwezig waren. Destijds was dit totaal niet aan de orde.²⁹² De inspectie had mogelijk iets eerder tot de conclusie kunnen komen dat er een ernstig vermoeden van wanbeheer zou zijn, maar dit had niet veel tijd kunnen schelen. Hierbij waren ook risico's geweest met betrekking tot het zorgvuldigheidsbeginsel. Indien deze conclusie snel getrokken was, terwijl hiervoor diepgaand onderzoek nodig is zoals het bijwonen van veel verschillende lessen en andere bijeenkomsten op de school, zou het risico bestaan dat dit niet zorgvuldig genoeg gebeurt. Daarnaast zouden er ook problemen kunnen ontstaan met het motiveringsbeginsel. De inspectie zou namelijk inhoudelijk moeten motiveren waarom zij van mening is dat er een ernstig vermoeden van wanbeheer is. Dit kan alleen als zij voldoende feiten hiervoor aanvoert. Deze feiten zouden verzameld moeten worden door een langdurig onderzoek te voeren waarin verschillende aanwijzingen naar voren zouden kunnen komen.

²⁸⁷ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 11 juli 2019, 29614 132.

²⁸⁸ Inspectie van het Onderwijs 2019.

²⁸⁹ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

²⁹⁰ Inspectie van het Onderwijs 2019.

²⁹¹ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

²⁹² Inspectie van het Onderwijs 2019.

Verder zou het versnellen van het proces ook problemen opleveren met het aantonen dat een deugdelijkheidseis overtreden zou zijn met betrekking tot dit onderwerp. Het zou hierbij moeten gaan om artikel 23a Wvo, artikel 17 Wvo, artikel 24e Wvo of artikel 24e1 Wvo.²⁹³ Voor artikel 17 Wvo dient de inhoud van het onderwijs diepgaand onderzocht te worden. Artikel 24e en 24e1 Wvo hebben betrekking op het intern toezicht. Om tot de conclusie te komen dat hiervan schending is dient ook een uitgebreid onderzoek plaats te vinden om inzicht te krijgen in de gang van zaken wat betreft het intern toezicht bij de school. Er was bijvoorbeeld strijd met artikel 24e1, eerste lid, onder b, omdat de naleving van de code Goed Onderwijsbestuur VO niet werd gecontroleerd door de intern toezichthouder terwijl het bestuur hier wel van afweek.²⁹⁴ Voordat de inspectie hier achter kon komen diende er diepgaand onderzoek plaats te vinden. Ook artikel 23a Wvo gaat over de kwaliteit van het onderwijs op een school en om in deze situatie tot de conclusie te komen dat dit artikel geschonden is, is diepgaand onderzoek vereist.

In het geval dat de spoedaanwijzing enkel betrekking zou hebben op een ernstig vermoeden van wanbeheer als bedoeld in artikel 103g, tweede lid, onder a, c en d Wvo, dan had het inspectierapport dat hiervoor nodig is dus mogelijk eerder af kunnen zijn. Wat betreft onderdeel b had er nauwelijks tijd bespaard kunnen worden.

Ervan uitgaande dat het proces voortgezet zou worden met enkel betrekking tot een ernstig vermoeden van wanbeheer als bedoeld in artikel 103g, tweede lid, onder a, c en d Wvo, dan had de procedure dus mogelijk vanaf april verder kunnen gaan.

In werkelijkheid is het rapport op 29 mei 2019 vastgesteld.²⁹⁵ Voordat de inspectie het rapport kan vaststellen, dient het bestuur in de gelegenheid te zijn geweest om het ontwerp-rapport te zien en hierover te overleggen. Daarnaast dient een zienswijze van het bestuur opgenomen te worden in het inspectierapport indien er geen overeenstemming is over de gewenste wijzigingen van het bestuur.²⁹⁶ Op 14 mei 2019 was het conceptrapport afgerond en is dit aangeboden aan de school.²⁹⁷ In werkelijkheid zat er dus tussen het moment dat het conceptrapport was afgerond en het moment dat het rapport was vastgesteld 15 dagen. Dit had in het kader van de spoedaanwijzing niet sneller kunnen gaan, omdat ook in dat geval een inspectierapport vastgesteld dient te worden en voldaan dient te worden aan artikel 20 WOT.

Dit betekent dat indien de inspectie op 1 april een conceptrapport zou hebben gehad waarin stond dat er sprake was van een ernstig vermoeden van wanbeheer in de zin van artikel 103g, tweede lid, onder a, c en d Wvo en een overtreding van een deugdelijkheidseis, dit rapport op 16 april vastgesteld had kunnen worden.

²⁹³ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 11 juli 2019, 29614 132.

²⁹⁴ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 11 juli 2019, 29614 132.

²⁹⁵ Inspectie van het Onderwijs 2019.

²⁹⁶ Art. 20 WOT.

²⁹⁷ Rb. Den Haag 1 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6860.

Op 11 juli is het Haga Lyceum op de hoogte gesteld van het voornemen tot het geven van een aanwijzing. De school had vier weken om een zienswijze in te dienen en deze is op 8 augustus kenbaar gemaakt.²⁹⁸ Op grond van 103g Wvo is het verplicht om de school hiervoor vier weken in de gelegenheid te stellen. Bij de spoedaanwijzing bestaat er geen verplichte minimumzienswijzetermijn.²⁹⁹ Op dit punt zou dus in theorie ook tijd bespaard kunnen worden. Echter, indien de school hier te weinig tijd voor zou krijgen, zou dit problemen kunnen opleveren met het zorgvuldigheidsbeginsel. Om zorgvuldig belangen af te kunnen wegen en te waarborgen dat er een sprake is van een zorgvuldige voorbereiding is het van belang dat bekend is wat de school erover denkt. In artikel 3:2 Awb staat bijvoorbeeld dat bij de voorbereiding de nodige kennis over relevante feiten en af te wegen belangen vergaard dient te worden. Ook staat in artikel 4:8 Awb de hoorplicht. Ondanks dat er dus geen verplichte minimumzienswijzetermijn in de wet staat bij de spoedaanwijzing, is het niet mogelijk om op dit punt veel tijd te besparen. Hier zouden namelijk problemen met het zorgvuldigheidsbeginsel kunnen ontstaan. De school zou ook in de situatie waarin de spoedaanwijzing zou bestaan voldoende tijd moeten hebben om een zienswijze hierover kenbaar te maken. Mogelijk zou op dit punt maximaal een week bespaard kunnen worden. In die situatie had de school drie weken de tijd gehad om een zienswijze kenbaar te maken.

Tussen de vaststelling van het rapport op 29 mei 2019 en het voornemen van de aanwijzing op 11 juli 2019 zaten 43 dagen. Dit is de tijd die blijkbaar nodig was om het voornemen van de aanwijzing voor te bereiden. Er is geen reden om aan te nemen dat dit sneller zou zijn gegaan indien de spoedaanwijzing zou worden ingezet in plaats van de reguliere aanwijzing. Dit betekent dus dat op 29 mei 2019, namelijk 43 dagen na 16 april, het voornemen voor het geven van een spoedaanwijzing bekend had kunnen worden gemaakt. Hierna zou het Haga Lyceum nog, gelet op bovenstaande redenering, 3 tot 4 weken de tijd hebben gehad om een zienswijze in te dienen. Tussen 19 en 26 juni 2019 zou in dat geval het termijn tot het kenbaar maken van een zienswijze verlopen zijn. In werkelijkheid had het Haga Lyceum tot 8 augustus om een zienswijze kenbaar te maken.

Op 16 september 2019 was de aanwijzing gegeven.³⁰⁰ Tussen het moment dat de zienswijzetermijn verlopen was en de daadwerkelijke aanwijzing zaten dus 39 dagen. Er is in deze tijd ook een gesprek met het bestuur geweest. Dit is blijkbaar de tijd die nodig was om de zienswijze te beoordelen en om het daadwerkelijk geven van een aanwijzing voor te bereiden.³⁰¹ Er is geen reden om aan te nemen dat dit sneller zou gaan bij de spoedaanwijzing. Dit betekent dat tussen 28 juli en 4 augustus 2019 de spoedaanwijzing met betrekking tot artikel 103g, tweede lid, onder a, c en d Wvo gegeven had kunnen worden. Wel dient hierbij opgemerkt te worden dat er aandacht moet zijn voor het motiveringsbeginsel. Er moet voldoende tijd genomen worden om een draagkrachtige

²⁹⁸ Brief Minister over besluit tot het geven van een aanwijzing 2019.

²⁹⁹ *Kamerstukken II* 2021/22, 35920, nr. 3.

³⁰⁰ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 16 september 2019, 29614/31289 135.

³⁰¹ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 16 september 2019, 29614/31289 135.

motivering toe te voegen aan de aanwijzing. Indien ook onderdeel b meegenomen zou worden zou er, zoals eerder beargumenteerd, nauwelijks een verschil zijn in de tijdlijn.

In werkelijkheid werd op 16 september 2019 de aanwijzing gegeven.³⁰² De spoedaanwijzing had dus, in het geval onderdeel b hierbij niet betrokken zou worden, ruim een maand eerder gegeven kunnen worden. Echter, het is de vraag of dit wenselijk was geweest gelet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er is geen sprake van enorm veel tijdsbesparing. De aanwijzingen van de AIVD waren al in januari bekend bij de inspectie.³⁰³ Aangezien het dus sowieso maanden had geduurd voordat ofwel een reguliere aanwijzing ofwel een spoedaanwijzing gegeven zou kunnen worden, is de tijdsbesparing van ruim een maand niet heel veel. Wel heeft de spoedaanwijzing een enorm grote impact.

Indien de spoedaanwijzing gegeven zou zijn had de minister waarschijnlijk gekozen voor de maatregel dat de bestuurders tijdelijk geschorst zouden worden. De aanwijzing van 16 september 2019 hield namelijk in dat het bestuur alle taken en bevoegdheden aan een interim bestuur moest overgedragen.³⁰⁴ Daarnaast wordt in de memorie van toelichting de maatregel van het schorsen van het bestuur genoemd als voorbeeld van een spoedaanwijzing. Dit voorbeeld is gegeven met het oog op het incident bij het Haga Lyceum, omdat dit incident één van de aanleidingen van de nieuwe wet is. Bij het VMBO Maastricht was dit niet aan de orde, maar werd specifiek een voorbeeld met betrekking tot de uitreiking van diploma's gegeven.³⁰⁵

In het geval de maatregel bij de spoedaanwijzing het schorsen van de bestuurders zou zijn geweest, zou dit echter niet in overeenstemming zijn met het evenredigheidsbeginsel. Ook zouden er problemen ontstaan met het motiveringsbeginsel.

In werkelijkheid bleek het wanbeheer op basis waarvan de reguliere aanwijzing gegeven is aanzienlijk minder omvattend en ernstig te zijn dan wat de school verweten werd. Er bleek enkel wanbeheer wat betreft het financieel beheer te zijn geweest. De rechter concludeerde dat het niet evenredig was om het gehele bestuur te vervangen.³⁰⁶

Het schorsen van het bestuur is een vergaande maatregel en dit zou niet in verhouding staan met de doelen van het besluit. Het ernstige vermoeden van wanbeheer in de zin van artikel 103g, tweede lid, onder b Wvo zou ofwel niet meegenomen zijn bij de spoedaanwijzing ofwel achteraf onjuist blijken te zijn. Wat betreft het financieel wanbeheer zou deze maatregel enorm vergaand zijn en zou het niet evenredig zijn gelet op de inhoud van het ernstige vermoeden van wanbeheer. Hierbij is ook relevant dat de maatregel genomen zou worden terwijl wanbeheer niet is vastgesteld, maar er enkel een ernstig vermoeden van wanbeheer is. Naast problemen met het evenredigheidsbeginsel, zouden er ook problemen

³⁰² ABRvS 22 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3949.

³⁰³ Inspectie van het Onderwijs 2019.

³⁰⁴ ABRvS 22 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3949

³⁰⁵ *Kamerstukken II* 2021/22, 35920, nr. 3.

³⁰⁶ Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

met het motiveringsbeginsel zijn. Een deugdelijke en draagkrachtige motivering zou haast niet mogelijk zijn in deze situatie omdat niet goed beargumenteerd zou kunnen worden dat het gehele bestuur geschorst zou moeten worden. Er zou in dit geval dus gekozen moeten worden voor een minder vergaande maatregel.

Al met al zou de spoedaanwijzing in deze situatie niet veel verschil kunnen maken. Ten eerste zou de spoedaanwijzing niet veel tijd besparen. In het geval alle onderdelen van wanbeheer op basis waarvan de reguliere aanwijzing is gegeven zouden worden meegenomen, zou er zo goed als geen tijdsbesparing zijn. In het geval onderdeel b weggelaten zou worden zou er ruim een maand tijdsbesparing zijn. Verder zou de inhoud van de spoedaanwijzing kunnen botsen met het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel, tenzij er een minder vergaande maatregel bedacht zou worden dan de maatregel die in de Memorie van toelichting stond als voorbeeld voor deze situatie. Tot slot zouden er gedurende het gehele proces risico's zijn met betrekking tot de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Er zijn meerdere momenten waarop het zorgvuldigheidsbeginsel in het geding komt. Met name op het moment dat het ernstige vermoeden van wanbeheer wordt vastgesteld zijn er risico's dat dit te snel zou gaan met het oog op tijdsbesparing waardoor mogelijk niet zorgvuldig genoeg wordt gehandeld. Deze risico's gelden mogelijk ook wat betreft het in de gelegenheid stellen van de school om een zienswijze kenbaar te maken na het voornemen van de spoedaanwijzing. In de memorie van toelichting staat dat er geen minimumzienswijzetermijn bestaat³⁰⁷, maar gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel is van belang dat de reactie van de school goed meegewogen wordt. Indien een school hier in de toekomst niet voldoende tijd voor krijgt, zal dit in strijd zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. Zoals vermeld is er ook een risico voor het evenredigheidsbeginsel in verband met de keuze van de maatregel. Tevens bestaat, zoals vermeld, het risico dat geen deugdelijke en draagkrachtige motivering gegeven kan worden omdat de maatregel die bij de spoedaanwijzing hoort niet goed beargumenteerd kan worden. Wat betreft het motiveringsbeginsel is er daarnaast het risico dat niet voldoende tijd genomen wordt om een goede motivering te geven omdat in haast gehandeld wordt.

VMBO Maastricht

Vanaf augustus 2015 is er veel aandacht besteed aan het houden van toezicht door de inspectie op het VMBO Maastricht. Omdat niet optimaal gehandeld is zijn gebreken in de uitvoering bij de schoolexamens niet opgevallen.³⁰⁸ Ondanks dat de onvolkomenheden destijds al waargenomen hadden kunnen worden kon hier, ook als de spoedaanwijzing bestond, niet ingegrepen worden omdat de inspectie niet op de hoogte was van de problemen.

Op 14 juni 2018 werd de inspectie ingelicht door een klokkenluider over onregelmatigheden bij de schoolexamens van de school. De inhoud van de melding was dat een leerling deel had genomen aan het centraal examen van een vak terwijl deze leerling niet alle onderdelen van het schoolexamen had afgerond.³⁰⁹ Dit was het moment dat de inspectie de situatie kon gaan onderzoeken en dit zou ook zo zijn als de spoedaanwijzing bestond.

³⁰⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

³⁰⁸ Auditdienst Rijk 2018.

³⁰⁹ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

Op 19 juni had de inspectie contact met het bevoegd gezag.³¹⁰ Er waren gesprekken met verschillende personen en er werd steekproefsgewijs een onderzoek gedaan naar het leerlingvolgsysteem.³¹¹ Op deze dag kwam de inspectie tot het oordeel dat het mogelijk was dat onregelmatigheden bij alle leerlingen van de school aan de orde waren.³¹²

Op 20 juni ontving de inspectie de benodigde gegevens voor een breed onderzoek. Deze gegevens bleken echter incorrect en incompleet.³¹³ Op 21 juni kwam de inspectie al tot de conclusie dat bij iedere eindexamenleerling ten minste één hiaat in het programma van toetsing en afsluiting bestond.³¹⁴

Indien ingegrepen zou worden met de spoedaanwijzing, dient er sprake te zijn van een ernstig vermoeden van wanbeheer, overtreding van een deugdelijkheidseis en onverwijlde spoed.³¹⁵

Het zou in deze situatie gaan om wanbeheer in de zin van artikel 103g, tweede lid, onder b Wvo. Voordat een spoedaanwijzing gegeven zou kunnen worden zou er dus een ernstig vermoeden moeten zijn dat er sprake was van ernstige nalatigheid om maatregelen te treffen die voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan het VMBO Maastricht nodig zijn en die nodig zijn om ervoor te zorgen dat wordt voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs in gevaar komt.³¹⁶

Van een ernstig vermoeden van wanbeheer had op 19 juni 2018 sprake kunnen zijn. Op dat moment kwam de inspectie er namelijk, na steekproeven en gesprekken, achter dat het mogelijk was dat bij alle leerlingen onregelmatigheden aanwezig waren in de schoolexamens.³¹⁷ Dit kon leiden tot een ernstig vermoeden dat er ernstige nalatigheid was om maatregelen te treffen die nodig zouden zijn om de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs te waarborgen en die nodig zouden zijn om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van het voortgezet onderwijs in gevaar zou komen.

Ook kon gesproken worden over schending van artikel 23a Wvo. Omdat er in ieder geval meerdere hiaten in schoolexamens aanwezig waren kon geconcludeerd worden dat het bevoegd gezag geen zorg droeg voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Hiermee is ook een wettelijk voorschrift overtreden. Om de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen is o.a. van belang dat de school zich aan het Eindexamenbesluit VO houdt. Dit is niet gebeurd.

Voordat overgegaan kon worden tot een spoedaanwijzing, diende er nog een inspectierapport te komen waarin het ernstige vermoeden van wanbeheer en de overtreding van een

³¹⁰ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

³¹¹ Auditdienst Rijk 2018.

³¹² Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

³¹³ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

³¹⁴ Bergsma & Van Duin 2019.

³¹⁵ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 2.

³¹⁶ Art. 103g WVO.

³¹⁷ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

deugdelijkheidseis naar voren kwamen.³¹⁸ Uit het inspectierapport had ook moeten blijken dat het ernstige vermoeden van wanbeheer op verifieerbare en objectieve feiten en omstandigheden gebaseerd zou zijn.³¹⁹

Na 19 juni ging de inspectie verder met het onderzoek. Ook nadat de inspectie op 21 juni tot de conclusie kwam dat in ieder geval bij alle eindexamenkandidaten één hiaat aanwezig was zette de inspectie het onderzoek voort.³²⁰

De inspectie had dus indien de minister een spoedaanwijzing wilde geven naast het onderzoek dat zij voortzette ook een inspectierapport moeten maken. Daarnaast had de inspectie op grond van artikel 20 Wot het VMBO Maastricht in de gelegenheid moeten stellen om het ontwerp-rapport in te zien en, indien de inspectie het niet eens was met de gewenste wijzigingen, een zienswijze uit te brengen die opgenomen zou worden in het rapport.³²¹ Ook zou zodra het rapport klaar was en de minister een spoedaanwijzing wilde geven de school nog in de gelegenheid moeten zijn geweest om daar een zienswijze over uit te brengen.

In werkelijkheid heeft de inspectie op 31 augustus 2018 een inspectierapport uitgebracht.³²² Mogelijk had de inspectie sneller een inspectierapport kunnen uitbrengen indien dit van belang was om een spoedaanwijzing te geven. Het inspectierapport was in werkelijkheid namelijk niet nodig voor de manier hoe de situatie is opgelost. Hoe lang het had geduurd om dit inspectierapport te maken is niet met zekerheid te zeggen. Echter, van belang is om hierbij goed op het zorgvuldigheidsbeginsel te letten. Het risico zou bestaan dat het rapport in alle haast niet in zorgvuldigheid opgesteld zou worden. De inspectie was dus al bezig met een onderzoek en had daarnaast in een rapport moeten vaststellen dat er sprake was van een ernstig vermoeden van wanbeheer en een overtreding van een wettelijk voorschrift. Uit de memorie van toelichting bleek dat het rapport niet enorm uitgebreid hoeft te zijn en dat het rapport vormvrij is.³²³ Ook had de spoedaanwijzing zorgvuldig opgesteld moeten worden en had goed gemotiveerd moeten worden waarom hiervoor gekozen werd. Indien dit niet juist gebeurde kon er sprake zijn van schending van het motiveringsbeginsel. Daarnaast had de school voldoende tijd moeten hebben om een zienswijze kenbaar te maken wat betreft de spoedaanwijzing. Dit alles overwegende had het veel tijd gekost om in deze situatie een spoedaanwijzing te geven zonder in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel te handelen.

In werkelijkheid verklaarde de inspectie op 22 juni alle eindexamens al ongeldig.³²⁴ Het zou niet mogelijk geweest zijn om op een zorgvuldige wijze voor 22 juni het inspectierapport en al het overige wat nodig is voordat een spoedaanwijzing gegeven kan worden af te ronden.

³¹⁸ Zoontjens 2020.

³¹⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

³²⁰ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

³²¹ Art. 20 WOT.

³²² Inspectie van het Onderwijs 2018.

³²³ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

³²⁴ 'Leerling VMBO Maastricht krijgt tijd om schoolexamen te repareren', rijksoverheid.nl.

In theorie had het mogelijk gekund dat het ontwerp-rapport een week na 19 juni, dus op 26 juni, klaar zou zijn. Aangezien de inspectie op 21 juni al tot de conclusie kwam dat er bij iedere leerling tenminste één hiaat bestond konden deze feiten ook meegenomen worden in het rapport.³²⁵ Hiermee kon ook nog beter beargumenteerd worden dat er sprake zou zijn van een ernstig vermoeden van wanbeheer. De inspectie had daarna de school in de gelegenheid moeten stellen om het ontwerp-rapport in te zien en een zienswijze kenbaar te maken indien de gewenste wijzigingen niet overgenomen werden.³²⁶ Dit zou minimaal 14 dagen moeten duren. De inspectie had namelijk het bevoegd gezag de tijd moeten geven het ontwerp-rapport in te zien en hierop te reageren. Daarnaast had de inspectie de gewenste wijzigingen goed moeten afwegen. Verder had de inspectie vervolgens de school voldoende tijd moeten geven om een zienswijze op te stellen die toegevoegd zou worden aan het rapport. Indien dit 14 dagen zou duren, dan zou het rapport op 10 juli af zijn.

De spoedaanwijzing die de minister in deze situatie zou geven zou als maatregel bevatten dat de directeur geen diploma's zou mogen uitreiken. Dit stond namelijk expliciet in de memorie van toelichting bij deze casus.³²⁷

Hoe lang het precies had geduurd voordat de minister een voornemen tot het geven van een spoedaanwijzing kenbaar had kunnen maken is niet bekend. Indien het een week had geduurd om ook tot een goede motivering te komen zou het voornemen op 17 juli klaar zijn. Vanaf dat moment zou de school in de gelegenheid worden gesteld om een zienswijze kenbaar te maken. Bij de reguliere aanwijzing zou de school hier minimaal vier weken voor moeten hebben.³²⁸ Echter, bij de spoedaanwijzing bestaat geen minimumzienswijzetermijn.³²⁹ Zoals reeds bij de casus van het Haga Lyceum beargumenteerd, is het echter niet gewenst dat de school hier te weinig tijd voor krijgt, omdat dit mogelijk in strijd zou zijn met het zorgvuldigheidsbeginsel. De spoedaanwijzing heeft veel impact op een school en het is van belang dat het bevoegd gezag hier een mening over kan geven en dat dit goed wordt afgewogen. Het bevoegd gezag zou daarom mogelijk drie weken de tijd moeten hebben om een zienswijze in te dienen. Dit zou één week minder zijn dan het minimumzienswijzetermijn van de reguliere aanwijzing. Vervolgens zou deze zienswijze goed doorgenomen moeten worden en worden afgewogen. Dit zou minimaal een week duren in deze situatie. Dit betekent dat vier weken na het voornemen van de spoedaanwijzing op 17 juli de aanwijzing mogelijk gegeven had kunnen worden. Dit zou op 14 augustus zijn geweest.

In werkelijkheid had de inspectie op 22 juni alle eindexamens al ongeldig verklaard.³³⁰ Verder werd op 27 juni al besloten hoe de situatie werd opgelost. De leerlingen zouden de onderdelen die zij gemist hadden inhalen en de centrale examens bleven geldig.³³¹ Indien de

³²⁵ Bergsma & Van Duin 2019.

³²⁶ Art. 20 WOT.

³²⁷ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

³²⁸ Art. 103g WVO.

³²⁹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35920, nr. 3.

³³⁰ 'Leerling VMBO Maastricht krijgt tijd om schoolexamen te repareren', rijksoverheid.nl.

³³¹ Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 27 juni 2018, 30079 74.

spoedaanwijzing was ingezet, en de inspectie dit niet had gedaan op 22 juni, was het mogelijk om op 14 augustus de directeur te verbieden om diploma's uit te reiken. Diploma-uitreikingen vinden meestal plaats in juli. De spoedaanwijzing was dus te laat geweest. Indien de spoedaanwijzing eerder gegeven was, dan was er sprake van botsing met het zorgvuldigheidsbeginsel en mogelijk ook met het motiveringsbeginsel. Er had bijvoorbeeld tijd bespaard kunnen worden door de school nauwelijks tijd te geven om een zienswijze kenbaar te maken wat betreft het voornemen van de spoedaanwijzing. Dit was onwenselijk geweest.

Verder was er in deze casus sowieso een groot risico dat er strijd zou zijn met het evenredigheidsbeginsel indien een spoedaanwijzing gegeven werd. LVO was namelijk bereid om de diploma-uitreiking uit te stellen.³³² Het was daarom niet nodig om via een spoedaanwijzing de directeur te verbieden diploma's uit te reiken. De spoedaanwijzing is een ultimum remedium.³³³ In verband met het evenredigheidsbeginsel dient gekozen te worden voor de minst pijnlijke maatregel om het doel te bereiken.³³⁴ De spoedaanwijzing is een vergaande maatregel met grote gevolgen. Zo kan er mogelijk reputatieschade ontstaan door de spoedaanwijzing.³³⁵ Om in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel te handelen had een gesprek met LVO ertoe kunnen leiden dat de diploma-uitreiking zou worden uitgesteld. Verder dient opgemerkt te worden dat de inspectie in werkelijkheid kritiek heeft gekregen. Zo bleek uit het rapport van Auditdienst Rijk dat het wenselijk was geweest als er meer de-escalerend opgetreden was.³³⁶ Het geven van een spoedaanwijzing is zeker niet de-escalerend. Ook met het oog op de kritiek die de inspectie in werkelijkheid heeft gekregen zou dit geen wenselijk instrument geweest zijn om in deze situatie in te zetten.

Bijlage 3 bevat voor beide scholen een tijdlijn waarin de informatie van dit hoofdstuk is opgenomen.

³³² Auditdienst Rijk 2018.

³³³ Berendsen & Van Roekel, *School en Wet 2020*, p. 12-16.

³³⁴ Koenraad 2018.

³³⁵ Berendsen & Van Roekel, *School en Wet 2020*, p. 12-16.

³³⁶ Auditdienst Rijk 2018.

Conclusie

In deze scriptie is de volgende onderzoeksvraag aan de orde gekomen: “Hoe had de spoedaanwijzing van de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs toegepast kunnen worden bij de incidenten die de aanleiding zijn geweest voor het wetsvoorstel en hoe verhoudt dit zich tot het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel?”.

Hiervoor is bekeken wat het huidige interventie-instrumentarium van de minister is om in te grijpen in het voortgezet onderwijs. Ook is bekeken wat de Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs precies inhoudt. Verder zijn de algemene beginselen van bestuur en de incidenten bij het VMBO Maastricht en het Haga Lyceum aan de orde gekomen. Tot slot is bekeken hoe de spoedaanwijzing bij deze incidenten toegepast had kunnen worden en hoe dit zich zou verhouden tot het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Hieruit is gebleken dat de spoedaanwijzing bij de incidenten ingezet had kunnen worden, maar dat dit niet veel tijd had kunnen besparen ten opzichte van de werkelijke gang van zaken. Bij het Haga Lyceum had de spoedaanwijzing ruim een maand eerder gegeven kunnen worden indien één van de onderdelen op basis waarvan de reguliere aanwijzing gegeven is, werd weggelaten. Aangezien de inspectie de ernstige signalen in januari 2019 ontving en de reguliere aanwijzing op 16 september 2019 is gegeven, had dit niet veel tijdsbesparing opgeleverd. Bij het VMBO Maastricht had de spoedaanwijzing geen tijd kunnen besparen. In werkelijkheid waren de eindexamens op 22 juni 2018 ongeldig verklaard en werd op 27 juni 2018 besloten hoe het incident opgelost zou worden. Indien de spoedaanwijzing in deze situatie ingezet zou worden, was dit pas mogelijk op 14 augustus 2018. Dit is bijna 2 maanden nadat de oplossing in werkelijkheid al gekozen was. Daarnaast zou dit te laat zijn geweest aangezien diploma-uitreikingen meestal in juli plaatsvinden en de diploma's dan dus al zouden zijn uitgereikt.

Wat betreft de inhoud van de spoedaanwijzing zouden er in beide situaties problemen kunnen ontstaan met het evenredigheidsbeginsel. Bij het Haga Lyceum zou de maatregel bij de spoedaanwijzing zijn geweest dat de bestuurders geschorst zouden worden. Het schorsen van het bestuur is een vergaande maatregel en zou niet in verhouding hebben gestaan met de doelen van de spoedaanwijzing in deze situatie. De spoedaanwijzing zou namelijk, indien deze eerder werd gegeven dan de reguliere aanwijzing, enkel gebaseerd zijn op een ernstig vermoeden van financieel wanbeheer. Bij het VMBO Maastricht zou de maatregel bij de spoedaanwijzing zijn dat de directeur geen diploma's meer zou mogen uitreiken. Aangezien LVO in werkelijkheid bereid was om de diploma-uitreiking uit te stellen zou het botsen met het evenredigheidsbeginsel om via de spoedaanwijzing de directeur te verbieden diploma's uit te reiken. Dit zou namelijk niet nodig zijn geweest en met het oog op het evenredigheidsbeginsel dient gekozen te worden voor de minst pijnlijke maatregel om het doel te bereiken.

Naast botsing met het evenredigheidsbeginsel is ook gebleken dat de inzet van de spoedaanwijzing bij beide incidenten had kunnen leiden tot botsing met het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Zo bestaat het risico dat het zorgvuldigheidsbeginsel niet voldoende in acht wordt genomen in verband met het besparen van tijd tijdens het vaststellen van het ernstige vermoeden van wanbeheer. In de memorie van toelichting staat dat het inspectierapport vormvrij is en niet enorm uitgebreid hoeft te zijn. Echter, er moet voldoende oog zijn voor het zorgvuldigheidsbeginsel indien in haast gehandeld wordt. Ook bestaat het risico dat er onvoldoende tijd gegeven zou zijn voor het indienen van een zienswijze wat kan botsen met het zorgvuldigheidsbeginsel. Bij de spoedaanwijzing bestaat namelijk geen minimumzienswijzetermijn, maar gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel moet de school wel voldoende tijd krijgen om een zienswijze in te dienen. Wat betreft het motiveringsbeginsel had het risico bestaan dat er door de haast niet genoeg tijd was genomen om een goede motivering voor de spoedaanwijzing te geven. Ook indien de spoedaanwijzing snel gegeven wordt dient het motiveringsbeginsel voldoende in acht te worden genomen.

Ook dient opgemerkt te worden dat voldoende rekening gehouden moet worden met de grote impact van de spoedaanwijzing. Het geven van een spoedaanwijzing kan vergaande gevolgen hebben voor een school. Zo kan het bijvoorbeeld resulteren in reputatieschade. Dit terwijl wanbeheer niet vastgesteld hoeft te worden, maar enkel een ernstig vermoeden van wanbeheer voor het geven van een spoedaanwijzing voldoende is.

Literatuurlijst

Aant. 3 Lid 2. Evenredigheid 2021

Aant. 3 Lid 2. Evenredigheid (Vakstudie Algemeen Deel), Deventer: Wolters Kluwer.

Albers 2019

C.L.G.F.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel Meer aandacht voor het burgerperspectief?', *Gst.* 2019/153, afl. 153, p. 772-779.

Auditdienst Rijk 2018

Auditdienst Rijk, Onderzoeksrapport. *Het handelen van de Inspectie van het Onderwijs bij het toezicht op het VMBO Maastricht. De examencrisis beheerst ?*, 2018.

Bahara 2019

H. Bahara, 'Verdiene de bestuurders van het Cornelius Haga Lyceum te veel?' 2019.

Barkhuysen 2018

T. Barkhuysen, 'De opmars van evenredigheid in het bestuursrecht', *NJB* 2018/445, afl. 9.

Berendsen & Van Roekel 2020

H.A.A. Berendsen & M.H. van Roekel, 'Wetsvoorstel Uitbreiding bestuurlijk handhavingsinstrumentarium. Symboolwetgeving of exit voor bestuurders en toezichthouders?', *School en Wet* 2020, p. 12-16.

Bouma 2018

K. Bouma, 'Onderwijsinspectie en schoolleiding wisten van problemen met schoolexamens VMBO Maastricht' 2018.

Brief ISBO, Verus, VGS, VBS & VBSO 2021

Brief ISBO, Verus, VGS, VBS & VBSO over SO wetsvoorstel Uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs 2021.

Brief Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media 2019

Brief Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over besluit tot het geven van een aanwijzing 2019.

Brief Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2015

Brief Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over aanwijzing onderzoek inspectie naar de SIO in Amsterdam en omstreken 2015.

Brief Wethouder Onderwijs en Jeugd Gemeente Amsterdam 2013

Brief Wethouder Onderwijs en Jeugd Gemeente Amsterdam over Adviesaanvraag afwijzing huisvestingsaanvraag SIO 2013.

CTIVD 2019

CTIVD, *Toezichtsrapport. De gegevensverstrekking door de AIVD over het Cornelius Haga Lyceum 2019.*

Damen 2016

L.J.A. Damen, '16.2 Het weerbarstige vertrouwensbeginsel', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek. Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

De Boer 2021

J. de Boer, *De vaststelling en handhaving van deugdelijkheidseisen in het onderwijs*, Den Haag: Boom juridisch 2021.

De Boer 2014

J.A. de Boer e.a., 'De onderwijswetgeving en de Awb: een ongemakkelijke relatie die aan vernieuwing toe is', *NTB* 2014/15, afl. 5, p. 114-123.

De Graaff 2018

S. de Graaff, 'VMBO Maastricht opnieuw in de fout: precies dezelfde herstelopdracht als in oude examens' 2018.

De Graaf & Tolsma 2014

K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Rechtmatige overheidsdaad: een rol voor het specialiteitsbeginsel?', *O&A* 2014/50, afl. 3.

De Kam 2016

B. de Kam, 'II.7.1.2.1 Materiële rechtszekerheid', in: B. de Kam (red.), *De intrekking van beschikkingen, mede in Europees en rechtsvergelijkend perspectief* (Staat en Recht nr. 29), Deventer: Wolters Kluwer 2016.

De Moor-van Vugt 2018

A. de Moor-van Vugt, '37 Fair play – een vergeten beginsel', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid. Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Dubelaar 2020

J-M. Dubelaar, 'Aanwijzing minister aan Haga Lyceum vernietigd', *NTOR* 2020/32, afl. 1.

Hoefer 2014

F.G.R. Hoefer, 'Commentaar op artikel 103g WVO', in: *Lexplicatie Staats- en bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Hoefer 2014

F.G.R. Hoefer, 'Commentaar op art. 109a WVO', in: *Lexplicatie Staats- en bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Hoekzema 2019

J.W. Hoekzema, 'VIII.7.1.1.7 Onrechtmatige overheidsdaad', in: C.J.J.M. Stolker (red.), *Groene Serie Onrechtmatige daad*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Hubers 2018

A. Hubers, 'Toch geen massaal maatschappij-herexamen VMBO Maastricht' 2018.

Huisman & Rogier 2013

P.W.A. Huisman & L.J.J. Rogier, 'Toezicht op verzelfstandigd openbaar onderwijs', *Gst.* 2013/64, afl. 7390.

Huisman 2020

P.W.A. Huisman, 'Recht op onderwijs, onderwijswetgevingsbeleid en inrichtingsvrijheid ten tijde van de coronapandemie', *NTOR* 2020/4.

Huisman & Van Ommeren 2018

P.J. Huisman & F.J. van Ommeren, '10.10.2 Formeel zorgvuldigheidsbeginsel', in: P.J. Huisman & F.J. van Ommeren (red.), *Hoofdstukken van privaatrechtelijk overheidshandelen. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen op de grens van publiek- en privaatrecht* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Inspectie van het Onderwijs 2018

Inspectie van het Onderwijs, *Specifiek onderzoek VMBO Maastricht* 2018.

Inspectie van het Onderwijs 2019

Inspectie van het Onderwijs, *Vierjaarlijks onderzoek SIO* 2019.

Jurgens 2017

G. Jurgens, 'De achterkant van het gelijkheidsbeginsel', *NTB* 2017/38, afl. 10.

Koenraad 2018

L.M. Koenraad, '22.2.3 Evenredigheidsbeginsel', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid. Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Koenraad 2018

L.M. Koenraad, '22.2.6 Vertrouwensbeginsel', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid. Bundel ter gelegenheid van het congres te Den Haag op 8 februari 2019, georganiseerd door Radboud Universiteit, Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Konijnenbelt & Van Male 2014

W. Konijnenbelt & R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2014.

Kuiper 2018

R. Kuiper, '41 leerlingen van VMBO Maastricht krijgen alsnog diploma, anderen nog onzeker over inhaaltoetsen' 2018.

Kuiper 2018

R. Kuiper, 'VMBO Maastricht sloeg dit jaar een cruciale vergadering over' 2018.

Kuiper & Bouma 2018

R. Kuiper & K. Bouma, 'Ondanks klachten van ouders had scholenkoepel 'geen enkel signaal' dat examens VMBO Maastricht niet op orde waren' 2018.

Kuiper & Bouma 2018

R. Kuiper & K. Bouma, 'Ook laatste groep gedupeerden VMBO Maastricht rondt eindexamens af – op één na' 2018.

Kuiper & Van Weezel 2019

R. Kuiper & T.G. van Weezel, 'Banken dreigen de rekeningen van het Haga Lyceum en zijn bestuurders te blokkeren' 2019.

Kuiper & Van Weezel 2019

R. Kuiper & T.G. van Weezel, 'Haga Lyceum trekt ondanks (of dankzij) ophef tenminste 135 extra leerlingen' 2019.

Kuiper & Van Weezel 2019

R. Kuiper & T.G. van Weezel, 'Haga Lyceum wil snel geld van ministerie om leerlingengroei te bekostigen' 2019.

Kuiper & Van Weezel 2019

R. Kuiper & T.G. van Weezel, 'Ministerie hoeft Haga Lyceum niet met spoed extra geld over te maken' 2019.

Kuiper & Van Weezel 2019

R. Kuiper & T.G. van Weezel, 'Opnieuw onderzoekt de Onderwijsinspectie het Haga Lyceum' 2019.

Laemers 2019

M. Laemers, 'Ad astra per aspera: de onmogelijkheid van een risicovrije procedure voor schoolstichting', *NTOR* 2019/2, p. 35-41.

Laemers 2020

M. Laemers, 'Onderwijsrecht omdat ons onderwijs bijzonder is', *NTOR* 2020/32, afl. 2, p. 66-78.

Laemers 2021

M. Laemers, 'Het Cornelius Haga Lyceum in gevecht met de overheid', *TvRRB* 2021/12, afl. 2, p. 7-19.

Laemers 2021

M. Laemers, 'Redactioneel', *NTOR* 2021/3, p. 2-3.

Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht 2014

Nederlandse Vereniging voor Onderwijsrecht, *Sturing van prestaties in het onderwijs: afspreken, interveniëren en openbaar maken*, 2014.

Nicolaï 2016

P. Nicolaï, '3.6 Het formele en het materiële rechtszekerheidsbeginsel', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek. Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Onderwijsraad 2013

Onderwijsraad, *Adviesaanvraag afwijzing huisvestingsaanvraag SIO* 2013.

Onderwijsraad 2021

Onderwijsraad, *Grenzen stellen, ruimte laten* 2021.

Ortlep 2011

R. Ortlep, '6.2.4.2 Zorgvuldigheidsbeginsel', in: R. Ortlep (red.), *De aantasting van stabiele bestuursrechtelijke rechtsvaststellingen in het licht van het Unierecht* (Recht en Praktijk nr. SB4) (*diss. Utrecht*), Deventer: Kluwer 2011.

Rensen 2017

G.J.C. Rensen, '358a Extern toezicht; sectorale voorschriften.', in: G.J.C. Rensen (red.), *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 2. Rechtspersonenrecht. Deel III. Overige rechtspersonen. Vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij, stichting, kerkgenootschap en Europese rechtsvormen*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Sanderink 2015

D.G.J. Sanderink, 'III.b.34.5 Vernietigingen wegens schending van het zorgvuldigheids- en/of motiveringsbeginsel', in: M.W.C. Feteris e.a. (red.), *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Sanders e.a.

T.N. Sanders e.a. (red.), *Module Algemeen Bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Schlössels 2011

R.J.N. Schlössels, 'I.3.2.3 Het specialiteitsbeginsel als waarborg voor de fundamentele rechten', in: A.J. Bok e.a. (red.), *In de regel. Over kenmerken, structuur en samenhang van geschreven en ongeschreven regels in het bestuursrecht* (Staat en Recht nr. 10), Deventer: Kluwer 2012.

Schlössels 2013

R.J.N. Schlössels, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2013/41, afl. 9, p. 326-336.

Schlössels & Zijlstra 2010

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, '8.3.1.13 Fair play-beginsel', in: R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra (red.), *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2010.

Schlössels & Zijlstra 2017

R.J.N. Schlössels & S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat. 1. Grondslagen, begrippen, normering, organisatie, wetgeving, uitvoering, handhaving* (Handboeken staats- en bestuursrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Stijnen 2011

R. Stijnen, '4.5 Het legaliteitsbeginsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur', in: R. Stijnen (red.), *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief (diss. Rotterdam)*, Deventer: Kluwer 2011.

Tak 2016

A.Q.C. Tak, '10.5.2 Bestuur: specialiteitsbeginsel', in: A.Q.C. Tak (red.), *Democratie in relatie tot Recht en Politiek*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

Uitbreiding bestuurlijk handavingsinstrumentarium consultatie 2020

Uitbreiding bestuurlijk handavingsinstrumentarium van de minister in het onderwijs van 25 maart 2020, www.internetconsultatie.nl.

Vakstudie Nieuws

Ettema e.a. (red.), *Vakstudie Nieuws*, Deventer: Wolters Kluwer 2022.

Van de Sande 2019

S.A.L. van de Sande, 'Het vertrouwensbeginsel en schadevergoeding', *O&A* 2019/44, afl. 3, p. 81-89.

Van der Veen 2011

G. van der Veen, 'I.15.2 Het specialiteitsbeginsel', in: T. de Gier & G. Jurgens (red.), *Goed verdedigbaar. Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Van der Veen 2018

G.A. van der Veen, 'II.1.7.2.1 Verbod van willekeur', in: R.J.Q. Klomp & H.N. Schelhaas (red.), *Groene Serie Verbintenissenrecht*, Deventer: Wolters Kluwer.

Van Lieshout 2018

M. van Lieshout, 'VMBO-leerlingen hoeven tóch niet naar zomerschool' 2018.

Van Ommeren 2016

F.J. van Ommeren, '4.4 Détournement de pouvoir', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek. Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Van Ommeren 2019

F.J. van Ommeren, 'Het Cornelius Haga Lyceum en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur', *NTOR* 2019/31, afl. 4, p. 18-24.

Van Weezel & Kuiper 2019

T.G. van Weezel & R. Kuiper, "Ik begrijp niet waarom de media schrijven dat het Haga Lyceum een slechte school is" 2019.

Versteden 2013

C.J.N. Versteden, 'Het verbod van vooringenomenheid: waar is de wetgever?', *Gst.* 2013/45, afl. 7388, p. 250-259.

Wenders 2010

D.W.M. Wenders, 'II 5.4.3.6 De gevolgen van schendingen van het verbod van vooringenomenheid', in: D.W.M. Wenders (red.), *Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures (diss. Maastricht)*, Deventer: Kluwer 2010.

Wenders 2010

D.W.M. Wenders, 'II.5.6.1 De verschillende verschijningsvormen van het motiveringsbeginsel', in: D.W.M. Wenders (red.), *Doorwerking van de beginselen van behoorlijke rechtspleging in de bestuurlijke voorprocedures (diss. Maastricht)*, Deventer: Kluwer 2010.

Wijkhuijs & Van Duin 2019

V. Wijkhuijs & M. van Duin, *Lessen uit crises en mini-crisis 2018*, Boom bestuurskunde: Den Haag 2019.

Zoontjens 2020

P.J.J. Zoontjens, '9.4 De spoedaanwijzing', in: L.W. Verboeket e.a. (red.), *Bestuursrecht in het echt. Vriendenbundel voor prof. mr. drs. Willemien den Ouden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Zoontjens 2021

P.J.J. Zoontjens, 'De aanwijzing in het OCW-bekostigingsrecht', *NTOR* 2021/21, afl. 3, p. 18-25.

Bijlage 1

Tekst artikel 103g Wvo (huidig):

1. Indien sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders kan Onze Minister de rechtspersoon die de school in stand houdt dan wel het samenwerkingsverband een aanwijzing geven. Een aanwijzing omvat een of meer maatregelen en is evenredig aan het doel waarvoor zij wordt gegeven.
2. Onder wanbeheer wordt uitsluitend verstaan:
 - a. financieel wanbeleid,
 - b. ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met artikel 23a, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs in gevaar komt;
 - c. ongerechtvaardigde verrijking, al dan niet beoogd, van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf dan wel een derde;
 - d. onrechtmatig handelen, waaronder wordt verstaan het in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen waarmee financieel voordeel wordt behaald ten gunste van de rechtspersoon die de school in stand houdt, zichzelf of een derde, en
 - e. het in ernstige mate verwaarlozen van de zorg voor wat door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd in de omgang met betrokkenen in de schoolorganisatie, waaronder wordt verstaan intimidatie of bedreiging van personeel, leerlingen of ouders door een bestuurder of toezichthouder.
3. In de aanwijzing geeft Onze Minister met redenen omkleed aan op welke punten sprake is van wanbeheer alsmede de in verband daarmee te nemen maatregelen.
4. Een aanwijzing bevat de termijn waarbinnen het bevoegd gezag aan de aanwijzing moet voldoen.
5. Alvorens Onze Minister een aanwijzing als bedoeld in het eerste lid geeft:
 - a. heeft de inspectie een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht verricht;

- b. heeft de inspectie daarover een inspectierapport als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht uitgebracht; en
- c. stelt Onze Minister de rechtspersoon vervolgens vier weken in de gelegenheid zijn zienswijze met betrekking tot de aanwijzing naar voren te brengen.

Tekst artikel 103g1 Wvo (Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs):

1. Onze Minister kan het bevoegd gezag een spoedaanwijzing tot het nemen van een of meer voorlopige maatregelen geven, indien:

- a. het bevoegd gezag tekortschiet in de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet;
- b. uit dat tekortschieten of mede uit dat tekortschieten een ernstig vermoeden van wanbeheer als bedoeld in artikel 103g, tweede lid, volgt; en
- c. dat is vereist in verband met onverwijlde spoed.

2. De spoedaanwijzing vermeldt de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd.

3. De spoedaanwijzing bepaalt de duur waarvoor zij geldt. Deze geldigheidsduur bedraagt ten hoogste zes maanden.

4. Voordat Onze Minister een spoedaanwijzing geeft heeft de inspectie een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht verricht en daarover een inspectierapport uitgebracht als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.

5. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een door Onze Minister te geven spoedaanwijzing aan een samenwerkingsverband.

Tekst artikel 103g Wvo (Wet uitbreiding bestuurlijk instrumentarium onderwijs):

1. Onze Minister kan het bevoegd gezag een aanwijzing tot het nemen van een of meer maatregelen geven, indien sprake is van wanbeheer.

2. Onder wanbeheer wordt verstaan:

- a. financieel wanbeleid;
- b. het in ernstige mate nalaten om, in ieder geval in strijd met artikel 23a, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs, waaronder de deugdelijke afsluiting daarvan;

- c. het door een bestuurder of toezichthouder ongerechtvaardigd verrijken van het bevoegd gezag, zichzelf of een derde;
- d. het in de hoedanigheid van bestuurder of toezichthouder handelen in strijd met wettelijke bepalingen waardoor financieel voordeel wordt behaald ten gunste van het bevoegd gezag, zichzelf of een derde;
- e. het in ernstige mate verwaarlozen van de zorg voor wat door redelijkheid en billijkheid wordt gevorderd in de omgang met betrokkenen in de schoolorganisatie, waaronder in ieder geval wordt verstaan intimidatie of bedreiging van personeel, leerlingen of ouders door een bestuurder of toezichthouder;
- f. het structureel handelen in strijd met de zorgplicht voor de veiligheid, bedoeld in artikel 3b, dat leidt of dreigt te leiden tot het toebrengen van ernstige sociale, psychische of fysieke schade aan een of meer leerlingen;
- g. het structureel handelen in strijd met de burgerschapsopdracht, bedoeld in artikel 17, dat leidt of dreigt te leiden tot ernstige aantasting van een of meer basiswaarden van de democratische rechtsstaat.

3. De aanwijzing vermeldt de termijn waarbinnen zij moet worden uitgevoerd.

4. Voordat Onze Minister een aanwijzing geeft heeft de inspectie een onderzoek als bedoeld in artikel 11 of artikel 15 van de Wet op het onderwijstoezicht verricht en daarover een inspectierapport uitgebracht als bedoeld in artikel 20, eerste lid, van de Wet op het onderwijstoezicht.

5. Dit artikel is van overeenkomstige toepassing op een door Onze Minister te geven aanwijzing aan een samenwerkingsverband.

Bijlage 2

Cornelius Haga Lyceum

2011

SIO krijgt toestemming van de minister om een school te starten in Amsterdam.
Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 20 november 2011, 33 000 VIII 10.

12-9-2011

SIO dient aanvraag in voor voorziening in de huisvesting vanaf het schooljaar 2013/2014.
ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3249.

13-11-2012

Gemeente wijst huisvesting af.
ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3249.

10-7-2013

Onderwijsraad brengt advies uit over de vraag of de aanvraag mag worden afgewezen. De onderwijsraad is van mening dat de afwijzing geen stand kan houden.
Onderwijsraad 2013.

2014

Onderwijswethouder Amsterdam is van mening dat het schoolbestuur niet de verantwoordelijkheid voor de leerlingen kan dragen. Dit vanwege uitspraken op Facebook van één van de bestuursleden. Het schoolbestuur zou zich hier niet uitdrukkelijk van distantiëren volgens de onderwijswethouder. Echter, al binnen een week bleek dat de SIO deze opvattingen niet deelde.
Laemers 2021 + ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1979.

8-2014

De SIO stuurt brief naar staatssecretaris waarin de stichting zich distantieert van de opvattingen.
ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1979.

9-2014

De bestuurder die de uitspraken op Facebook deed is uitgeschreven.
ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1979.

2-9-2014

Het bezwaar van de SIO tegen de afwijzing van de voorziening in huisvesting is niet-ontvankelijk verklaard.
ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3249.

10-12-2014

Rechtbank verklaart beroep van de SIO gegrond en vernietigt het besluit van 2-9-2014.
ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3249.

21-10-2015

Het college heeft hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak. Hieruit volgt dat de gemeente verplicht is om vóór augustus 2017 de school van huisvesting te voorzien.
ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3249.

11-2015

Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verzoekt de inspectie een onderzoek te doen of de SIO in staat zou zijn om aan de bekostigingsvoorwaarden te voldoen.
Brief over aanwijzing onderzoek inspectie, 2015.

22-6-2017

De bekostiging van de school is geweigerd. Volgens de staatssecretaris had het bestuur van de SIO niet direct, onvoorwaardelijk en openbaar afstand genomen van de uitspraken. Daarnaast zou de SIO volgens de staatssecretaris niet mee willen werken aan het onderzoek van de inspectie.
ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1979.

26-7-2017

De ABRvS oordeelt dat de weigering van de bekostiging onterecht was. De staatssecretaris moet vóór augustus 2017 een nieuw besluit nemen.
ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1979.

1-9-2017

Het eerste schooljaar start.
Van Ommeren, NTOR 2019/31.

10-2018

De inspectie doet een regulier onderzoek naar de school en het bestuur.
Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

16-11-2018

In het conceptrapport is de inspectie overwegend positief over de school en het bestuur.
Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

01-2019

De inspectie ontvangt ernstige signalen van de AIVD over het bestuurlijk en financieel handelen van het bestuur.
Inspectie van het Onderwijs 2019.

01-2019

De inspectie besluit onderzoek uitgebreid voort te zetten.
Inspectie van het Onderwijs 2019.

31-01-2019

De inspectie laat het bestuur weten dat het conceptrapport niet wordt vastgesteld.
Inspectie van het Onderwijs 2019.

26-02-2019

De inspectie laat het bestuur weten dat het onderzoek verbreed en verdiept wordt. Hiervoor vinden in maart, mei en juni activiteiten plaats.

Rb. Den Haag 11 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6860.

3-2019

Er komen twee ambtsberichten van de AIVD naar buiten over het Haga Lyceum. Later bleken deze berichten onrechtmatig en onzorgvuldig te zijn. De berichten gingen over de directeur-bestuurder en een beleidsmedewerker. Er zou sprake zijn van invloed en contact met omstreden mensen.

Laemers, TvRRB 2021/12.

14-3-2019

Er wordt geconstateerd dat de minister de school niet kan sluiten.

Kamerstukken II 2018/19, 29614, nr. 123.

14-3-2019

Het kabinet werkt aan een uitbreiding van het huidige instrumentarium.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 14 maart 2019, 29614/31289 113.

4-2019

Er lekt informatie van de AIVD over een te hoog salaris van de directeur wat al is hersteld en over familieleden die werkzaam zijn op de school die een deel van het schoolbudget ontvingen.

Laemers, TvRRB 2021/12.

4-4-2019

Het Haga Lyceum krijgt 135 extra leerlingen.

Kuiper & Van Weezel 2019.

5-4-2019

Het ministerie wil de Wet Bibob inzetten en stuurt vragen naar het bestuur van de school.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 16 september 2019, 29614/31289 135.

20-4-2019

De directeur van het Haga Lyceum geeft geen antwoord op de vragen.
Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 16 september 2019, 29614/31289 135.

23-4-2019

De AIVD beschuldigt de school van financiële malversaties.
Bahara 2019.

14-5-2019

Een nieuw conceptrapport is afgerond door de inspectie. Dit conceptrapport is aangeboden aan de SIO. Er staat veel kritiek in het rapport.
Rb. Den Haag 11 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6860.

20-5-2019

De advocaat van de SIO heeft de inspectie gesommeerd om niet over te gaan tot vaststelling en openbaarmaking van het conceptrapport.
Rb. Den Haag 11 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6860.

22-5-2019

De inspectie verklaart dat het rapport niet wordt ingetrokken.
Rb. Den Haag 11 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6860.

28-5-2019

Tot deze dag heeft de inspectie de tijd om opmerkingen te maken over het conceptrapport.
Rb. Den Haag 11 juli 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:6860.

29-5-2019

Het rapport wordt vastgesteld door de inspectie.
Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 11 juli 2019, 29614 132.

2-7-2019

De inspectie start opnieuw een onderzoek in verband met een filmpje dat getoond is tijdens een les. Volgens de inspectie zouden er er signalen zijn dat de belangen van leerlingen in het geding zijn.
Kuiper & Van Weezel 2019.

10-7-2019

Banken in Nederland dreigen met het blokkeren van de bankrekeningen van de school en de bestuurders van de school.
Kuiper & Van Weezel 2019.

11-7-2019

De rechtbank bepaalt dat het conceptrapport gepubliceerd mag worden.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 11 juli 2019, 29614 132.

11-7-2019

Het inspectierapport is gepubliceerd en de minister stuurt een voornemen tot een aanwijzing naar het bestuur van de school. Het bestuur van de SIO heeft 4 weken de tijd om een zienswijze kenbaar te maken.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 11 juli 2019, 29614 132.

8-8-2019

Het bestuur van de SIO heeft een zienswijze naar voren gebracht.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 16 september 2019, 29614/31289 135.

16-9-2019

De minister geeft een aanwijzing. De aanwijzing houdt in dat het bestuur alle taken en bevoegdheden moet overdragen aan een interim bestuur. Uiterlijk 30 september moet hiervoor een voorstel zijn gedaan en op 14 oktober moeten de taken en bevoegdheden zijn overgedragen. Indien dit niet gebeurt wordt de bekostiging beëindigd.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 16 september 2019, 29614/31289 135.

16-9-2019

Het aantal leerlingen van het Haga Lyceum groeit van 170 naar 307.

Van Weezel & Kuiper 2019.

7-10-2019

Het Haga Lyceum vroeg aanvullende bekostiging aan in verband met de toename van de hoeveelheid leerlingen waardoor nieuwe docenten aangesteld moeten worden. Volgens de school treuzelt het ministerie en daarom eist de school dat het geld snel wordt uitbetaald.

Kuiper & Van Weezel 2019.

11-10-2019

De rechter bepaalt dat het ministerie niet met spoed geld hoeft te geven aan de school.

Kuiper & Van Weezel 2019.

15-10-2019

De minister geeft aan dat als de aanwijzing niet binnen twee dagen wordt opgevolgd, de bekostiging vanaf 1 december wordt ingehouden.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 15 oktober 2019, 29614 139.

17-10-2019

De bekostiging wordt vanaf 1 december 2019 volledig ingehouden omdat de school zich niet aan de aanwijzing heeft gehouden.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 17 oktober 2019, 29614 140.

20-11-2019

Uit een rapport van de CTIVD blijkt dat de AIVD onzorgvuldig en onrechtmatig handelde bij het uitbrengen van de twee ambtsberichten.

CTIVD 2019.

22-11-2019

De voorzieningenrechter bepaalt dat het besluit tot inhouden van de bekostiging wordt geschorst, omdat de minister zich niet aan zijn eigen beleidsregel hield.

ABRvS 22 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3949.

24-12-2019

Het hof bepaalt dat het inspectierapport niet ingetrokken hoeft te worden.

Gerechtshof Den Haag 24 december 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:3446.

20-1-2020

De rechtbank vernietigt de aanwijzing, omdat de minister deze niet had mogen geven.

Rb. Amsterdam 20 januari 2020, ECLI:NL:RBAMS:2020:226.

11-10-2021

De minister ziet af van hoger beroep.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 11 oktober 2021, 31289 496.

VMBO Maastricht**14-6-2018**

De inspectie krijgt een signaal van een klokkenluider.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

14-6-2018

De inspectie neemt contact op met het bevoegd gezag van de school en wisselt informatie uit.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

19-6-2018

Het blijkt dat het probleem mogelijk alle leerlingen van de school betreft. De inspectie start een breed onderzoek.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

20-6-2018

De inspectie krijgt alle gegevens voor het brede onderzoek. Echter, deze gegevens blijken incorrect en incompleet. De inspectie gaat zelf op zoek naar alle gegevens.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

21-6-2018

Het blijkt dat bij alle examenkandidaten minimaal één hiaat aanwezig is. Deze leerlingen hadden dus geen centraal examen mogen doen.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

22-6-2018

Alle eindexamens worden ongeldig verklaard. Het CvTE en de inspectie zijn bezig met het in kaart brengen van de gevolgen voor de leerlingen en bekijken of er mogelijkheden zijn dat de leerlingen alsnog hun diploma kunnen behalen.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

22-6-2018

De leerlingen en ouders worden geïnformeerd dat de eindexamens ongeldig zijn verklaard. Er wordt een bijeenkomst georganiseerd door de gemeente en er komt een speciaal telefoonnummer voor vragen.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

22-6-2018

De school wordt onder verscherpt toezicht geplaatst. Daarnaast wordt het onderzoek van de inspectie uitgebreid.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 22 juni 2018, 30079 73.

26-6-2018

De CvTE meldt dat de centraal examens correct zijn nagekeken. Auditdienst Rijk 2018.

27-6-2018

De minister maakt bekend dat de centrale examens geldig blijven tot 31 december 2018. De leerlingen moeten de onderdelen die zij gemist hebben uit het schoolexamen inhalen. CITO gaat nieuwe schoolexamens maken. Er komt een externe examencommissie.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 27 juni 2018, 30079 74.

28-6-2018

Het blijkt dat de onderwijsinspectie en de schoolleiding al in november 2016 op de hoogte waren van problemen met de schoolexamens. Ouders van tenminste 15 leerlingen hadden al klachten ingediend.

Bouma 2018.

28-6-2018

De inspectie rondt het onderzoek af.

Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 4 juli 2018, 30079 75.

1-7-2018

De raad van toezicht deelt mee dat deze week een interim-bestuurder wordt aangesteld.

Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 4 juli 2018, 30079 75.

10-7-2018

Een deel van de leerlingen blijkt toch geen herexamen van maatschappijleer te hoeven doen terwijl zij dachten dat dit wel zo was.

Hubers 2018.

11-7-2018

De eerste hersteltoets vindt plaats.

Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 4 juli 2018, 30079 75.

12-7-2018

Er is verwarring omdat een onbekend aantal leerlingen toch niet naar een speciale zomerschool hoeft te gaan terwijl zij dachten dat dit wel zo was.

Van Lieshout 2018.

13-7-2018

Op 12 en 13 juli hebben de leerlingen het definitieve rooster gekregen en zijn zij geïnformeerd over de hersteltoetsen die ze moeten maken.

Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 juli 2018, 30079 84.

13-7-2018

Het aanvullende onderzoek van de externe examencommissie is klaar. 20 leerlingen zijn definitief gezakt en 30 leerlingen hoeven geen hersteltoetsen te maken.

Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 13 juli 2018, 30079 84.

13-7-2018

De inspectie voert een breder onderzoek uit bij de scholen en het bestuur van LVO. Het doel is om te achterhalen hoe het kon gebeuren dat er zoveel gebreken bij de schoolexamens waren.

Breder onderzoek naar scholen Maastricht en bestuur LVO', onderwijsinspectie.nl.

14-7-2018

41 leerlingen krijgen alsnog een diploma.

Kuiper 2018.

17-7-2018

Er wordt meer informatie gegeven over de resultaten van leerlingen.

Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 17 juli 2018, 30079 85.

18-7-2018

79 leerlingen hoeven toch geen herstelopdracht voor het vak CKV te maken terwijl hen eerst verteld werd dat dit wel moest.

De Graaff 2018.

30-8-2018

De LVO verklaart na een zelfevaluatie dat de problemen bij de examens als een complete verrassing kwamen voor het bestuur. Er wordt niet verwezen naar klachten die al in 2016 door ouders waren ingediend.

Kuiper & Bouma 2018.

31-8-2018

De inspectie brengt een rapport van het specifieke onderzoek uit. Hieruit blijkt dat het VMBO Maastricht zich niet aan het zelf vastgestelde PTA en de regels uit het eigen examenreglement hield. Daarnaast blijkt dat ook niet alle regels uit het Eindexamenbesluit zijn nageleefd.

Inspectie van het Onderwijs 2018.

28-9-2018

Het blijkt dat er vorig schooljaar geen vergadering heeft plaatsgevonden om te bespreken welke leerlingen het centraal examen mochten maken. Dit is een belangrijke controlestep.

Kuiper 2018.

4-10-2018

Het inspectierapport wordt gepubliceerd.

Brief van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van 3 oktober 2018, 30079 90.

14-11-2018

De laatste groep leerlingen rondt eindexamens af.
Kuiper & Bouma 2018.

12-2018

328 van 354 leerlingen zijn geslaagd.
Bergsma & Van Duin 2019.

10-12-2018

De auditdienst brengt een onderzoeksrapport uit over het handelen van de inspectie bij het toezicht op het VMBO Maastricht.
Auditdienst Rijk 2018.

14-12-2018

De inspectie heeft meerdere scholen van LVO onderzocht. Bij een aantal scholen blijken tekortkomingen te zijn en hiervoor zijn herstelopdrachten gegeven. Verder blijkt er sprake te zijn van ernstige nalatigheid van het bestuur en de raad van toezicht van LVO.
Rapporten rond VMBO Maastricht en LVO-bestuur openbaar', onderwijsinspectie.nl.

Bijlage 3

Haga Lyceum

Werkelijkheid

1 September 2017

Start schooljaar

Oktober 2018

**Inspectie overwegend positief in
conceptrapport**

Januari 2019

Ernstige signalen AIVD

Maart 2019

**Inspectie start met verschillende activiteiten
om de situatie te onderzoeken**

14 mei 2019

Inspectie rondt conceptrapport af

29 mei 2019

Inspectie stelt rapport vast

11 juli 2019

Voornemen voor het geven van een aanwijzing

8 augustus 2019

**Termijn tot het kenbaar maken van een
zienswijze is verlopen en school maakt
zienswijze bekend**

16 september 2019

Inspectie geeft de aanwijzing

Toepassing van de spoedaanwijzing

1 September 2017

Start schooljaar

Oktober 2018

**Inspectie overwegend positief in
conceptrapport**

Januari 2019

Ernstige signalen AIVD

Maart 2019

**Inspectie start met verschillende activiteiten
om de situatie te onderzoeken**

1 april 2019

Inspectie rondt conceptrapport af

16 april 2019

Inspectie stelt rapport vast

29 mei 2019

**Voornemen voor het geven van een
spoedaanwijzing**

Tussen 19 juni en 26 juni 2019

**Termijn tot het kenbaar maken van een
zienswijze is verlopen**

Tussen 28 juli en 4 augustus 2019

Inspectie geeft de spoedaanwijzing

VMBO Maastricht

Werkelijkheid

14 juni 2018

Inspectie wordt ingelicht door klokkenluider

19 juni 2018

Inspectie heeft contact met bevoegd gezag en komt tot de conclusie dat het mogelijk is dat er onregelmatigheden bij alle examenleerlingen aan de orde waren.

20 juni 2018

Inspectie ontvangt gegevens voor een breed onderzoek

21 juni 2018

Conclusie inspectie: ten minste één hiaat bij alle examenleerlingen

22 juni 2018

Inspectie verklaart alle eindexamens ongeldig

27 juni 2018

Oplossing voor de situatie wordt gekozen. De leerlingen halen gemiste onderdelen in en de centrale examens blijven geldig.

31 augustus 2018

Inspectie brengt inspectierapport uit

Toepassing van de spoedaanwijzing

14 juni 2018

Inspectie wordt ingelicht door klokkenluider

19 juni 2018

Inspectie heeft contact met bevoegd gezag en komt tot de conclusie dat het mogelijk is dat er onregelmatigheden bij alle examenleerlingen aan de orde waren.

Er ontstaat een ernstig vermoeden van wanbeheer

20 juni 2018

Inspectie ontvangt gegevens voor een breed onderzoek

21 juni 2018

Conclusie inspectie: ten minste één hiaat bij alle examenleerlingen

26 juni 2018

Inspectie rondt ontwerprapport af

10 juli 2018

Inspectie stelt rapport vast

17 juli 2018

Voornemen tot het geven van een spoedaanwijzing

14 augustus 2018

Spoedaanwijzing wordt gegeven met als inhoud een verbod voor de directeur om diploma's uit te reiken