

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van ...,
tot wijziging van diverse onderwijsbesluiten in verband met de Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het onderwijstoezicht en enkele andere wetten in verband met actualisering van de deugdelijkheidseisen, het daarmee samenhangende onderwijstoezicht en vermindering van administratieve verplichtingen in het funderend onderwijs, alsmede reparatie van wetstechnische gebreken (actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs) (Stb. 2020, 235)**

Op de voordracht van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, van xxx, nr. xxx directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 8, achtste lid, 69, tweede lid, en 185, tweede lid, van de Wet op het primair onderwijs, de artikelen 11, achtste lid, en 70, tweede lid, van de Wet op de expertisecentra, de artikelen 19, 27, eerste lid, en 106, eerste en tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel 66, tweede lid, van de Wet primair onderwijs BES, en de artikelen 64, eerste lid, en 187, tweede lid, van de Wet voortgezet onderwijs BES;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van xxx, nr. xxx);

Gezien het nader rapport van Onze Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media van xxx, nr. xxx, directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I Wijziging Toetsbesluit PO

In het Toetsbesluit PO vervalt artikel 11.

Artikel II Wijziging Besluit trekkende bevolking WPO

Het Besluit trekkende bevolking WPO wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel A 2, tweede lid, wordt '10 tot en met 16' vervangen door '10 tot en met 15' en vervalt '44,'.

B

In artikel B 12 vervalt ', 34a, 34b'.

Artikel III Wijziging Besluit bekostiging WPO

Het Besluit bekostiging WPO wordt als volgt gewijzigd:

A

Hoofdstuk IV. komt te luiden:

Hoofdstuk IV. Evident ondoelmatige aanwending bekostiging

Artikel 34a. Evident ondoelmatige aanwending bekostiging

Van evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging als bedoeld in artikel 175, vierde lid, van de wet, is sprake als de bekostiging is aangewend op een wijze die:

- a. kennelijk excessief is in relatie tot het doel, de aard of de omvang van de betreffende activiteiten; of
- b. niet of nauwelijks bijdraagt aan het doel waarvoor de bekostiging is verstrekt of die onverenigbaar is met de strekking van de wet.

B

Artikel 34b vervalt.

Artikel IV Wijziging Besluit bekostiging WEC

Het Besluit bekostiging WEC wordt als volgt gewijzigd:

A

Hoofdstuk VI komt te luiden:

Hoofdstuk VI. Evident ondoelmatige aanwending bekostiging

Artikel 43. Evident ondoelmatige aanwending bekostiging

Van evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging als bedoeld in artikel 161, vierde lid, van de wet, is sprake als de bekostiging is aangewend op een wijze die:

- a. kennelijk excessief is in relatie tot het doel, de aard of de omvang van de betreffende activiteiten; of
- b. niet of nauwelijks bijdraagt aan het doel waarvoor de bekostiging is verstrekt of die onverenigbaar is met de strekking van de wet.

B

Artikel 44 vervalt.

Artikel V Wijziging Besluit bekostiging WVO 2021

Het Besluit bekostiging WVO 2021 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 26 komt te luiden:

Artikel 26. Evident ondoelmatige aanwending bekostiging

Van evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging als bedoeld in artikel 103a3, vierde lid, van de wet, is sprake als de bekostiging is aangewend op een wijze die:

- a. kennelijk excessief is in relatie tot het doel, de aard of de omvang van de betreffende activiteiten; of
- b. niet of nauwelijks bijdraagt aan het doel waarvoor de bekostiging is verstrekt of die onverenigbaar is met de strekking van de wet.

B

Artikel 27 vervalt.

Artikel VI Wijziging Inrichtingsbesluit WVO

In artikel 13, derde lid, van het Inrichtingsbesluit WVO wordt 'in kennis' vervangen door 'onverwijld in kennis'.

Artikel VII Wijziging Besluit vbo-groen in een AOC 2016

Artikel 1 van het Besluit vbo-groen in een AOC 2016 wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel c wordt '24f' vervangen door '24e1'.
2. In onderdeel mm wordt 'artikel 106, eerste en tweede lid en het derde lid' vervangen door 'artikel 106, eerste en tweede lid'.

Artikel VIII Wijziging Besluit bekostiging WPO BES

Het Besluit bekostiging WPO BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van hoofdstuk V komt te luiden:

Hoofdstuk V. Evident ondoelmatige aanwending bekostiging en aftrekposten bekostiging.

B

Artikel 23 komt te luiden:

Artikel 23. Evident ondoelmatige aanwending bekostiging

Van evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging als bedoeld in artikel 135, vierde lid, van de wet, is sprake als de bekostiging is aangewend op een wijze die:

- a. kennelijk excessief is in relatie tot het doel, de aard of de omvang van de betreffende activiteiten; of

b. niet of nauwelijks bijdraagt aan het doel waarvoor de bekostiging is verstrekt of die onverenigbaar is met de strekking van de wet.

C

Artikel 24 vervalt.

Artikel IX Wijziging Bekostigingsbesluit WVO BES

Het Bekostigingsbesluit WVO BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 19 wordt een nieuwe titel ingevoegd, luidende:

Titel 4. Voorschriften evident ondoelmatige aanwending bekostiging

B

Artikel 20 komt te luiden:

Artikel 20. Evident ondoelmatige aanwending bekostiging

Van evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging als bedoeld in artikel 178a, vierde lid, van de wet, is sprake als de bekostiging is aangewend op een wijze die:

- a. kennelijk excessief is in relatie tot het doel, de aard of de omvang van de betreffende activiteiten; of
- b. niet of nauwelijks bijdraagt aan het doel waarvoor de bekostiging is verstrekt of die onverenigbaar is met de strekking van de wet.

C

Artikel 21 vervalt.

Artikel X Wijziging Inrichtingsbesluit WVO BES

In artikel 12, derde lid, van het Inrichtingsbesluit WVO BES wordt 'in kennis' vervangen door 'onverwijld in kennis'.

Artikel XI Wijziging Besluit scholen v.w.o., h.a.v.o., v.s.b.o. BES

In artikel 4, eerste lid, van het Besluit scholen v.w.o., h.a.v.o., v.s.b.o. BES wordt 'artikel 21 van de Wet primair onderwijs BES' vervangen door 'artikel 48 van de Wet primair onderwijs BES'.

Artikel XII Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

NOTA VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit besluit voert verschillende wijzigingen door naar aanleiding van de Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het onderwijstoezicht en enkele andere wetten in verband met actualisering van de deugdelijkheidseisen, het daarmee samenhangende onderwijstoezicht en vermindering van administratieve verplichtingen in het funderend onderwijs, alsmede reparatie van wetstechnische gebreken (actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs) (Stb. 2020, 235), hierna: Wet actualisering deugdelijkheidseisen. Voor een deel hebben de aanpassingen een technisch karakter. Daarnaast wordt een bepaling ingevoegd, die het begrip 'evident ondoelmatige besteding van de bekostiging' nader invult, teneinde daarop te kunnen handhaven.

2. Hoofdlijnen voorstel

Evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging

Bij amendement¹ is de verplichting opgenomen voor de regering om in de diverse onderwijswetten bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de wijze waarop wordt vastgesteld dat sprake is van evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging, als opgenomen in de onderwijswetgeving. Op wetsniveau is geregeld dat de Minister maatregelen kan treffen in de richting van het betrokken bevoegd gezag, indien de bekostiging evident ondoelmatig is aangewend. Hieronder wordt aangegeven hoe dit besluit het begrip 'evidente ondoelmatigheid' verder inkadert. In het artikelsgewijze deel van deze toelichting wordt dit verder uitgewerkt.

Belangrijk is dat uitsluitend een sanctie staat op evident ondoelmatige aanwending van de rijksbekostiging, waardoor schoolbesturen de vrijheid behouden om de bekostiging, met inachtneming van de geldende wettelijke verplichtingen, in te zetten zoals zij verkiezen.

Met de voorliggende regeling streeft de regering na dat de rechtszekerheid is geborgd voor de betrokken bevoegde gezagen en scholen. Verder ligt in het begrip 'evident', dat reeds op wetsniveau in de norm is vevat, een zekere mate van objectiviteit besloten. Deze formulering brengt reeds tot uitdrukking dat de inspectie terughoudend moet zijn in haar beoordeling of al dan niet sprake is van een ondoelmatige aanwending van middelen; van een correctie op de bekostiging kan alleen sprake zijn als de ondoelmatigheid *evident* is. Voorkomen moet immers worden dat scholen zich belemmerd zouden voelen in het doen van uitgaven, uit vrees dat deze wellicht ondoelmatig zouden zijn. Het mag ook niet zo zijn dat met terugwerkende kracht een weloverwogen en redelijke beslissing, die later verkeerd uitpakt, het bestuur zou worden tegengeworpen. 'Evident' geeft hier aan dat dit laatste alleen aan de orde kan zijn als *op voorhand* de ondoelmatigheid al vaststaat, of als een genomen risico vanaf de aanvang al als onredelijk kan worden beoordeeld.

Technische aanpassingen

In de Wet actualisering deugdelijkheidseisen worden bepalingen in diverse onderwijswetten geactualiseerd, geschrapt of vernummerd. Dientengevolge heeft een aantal verwijzingen naar deze wetsbepalingen in diverse besluiten aanpassing; dat wordt

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35102, nr. 14.

in dit besluit gerealiseerd. Daarnaast komt artikel 11 Toetsbesluit PO te vervallen, aangezien de wettelijke grondslag voor dit artikel is komen te vervallen. Ten slotte is in artikel 13 Inrichtingsbesluit WVO en artikel 12 Inrichtingsbesluit WVO BES, dat gaat over schorsing in het voortgezet onderwijs (hierna: vo) de term 'onverwijld' toegevoegd voor de melding van de schorsing aan de Inspectie van het onderwijs. Dit is in de Wet actualisering deugdelijkheidseisen gebeurd in de analoge bepalingen in de WPO (artikel 40c) en de WEC (artikel 40a). Voor het vo is de bepaling over schorsing echter niet in de wet maar in een AMvB opgenomen.

3. Gevolgen en uitvoering

Dit besluit heeft geen effect op de administratieve lasten voor burgers, bedrijven of instellingen, omdat de inhoud ervan grotendeels wijzigingen betreft die een louter technisch karakter hebben. Deze wijzigingen zijn bovendien een rechtstreeks gevolg van aanpassingen die reeds op wetsniveau zijn doorgevoerd. Indien de bekostiging evident ondoelmatig wordt aangewend, kan een bekostigingssanctie worden opgelegd. In dit besluit worden heldere en objectieveerbare criteria vastgesteld aan de hand waarvan wordt bepaald of al dan niet sprake is van evidente ondoelmatigheid. Daarmee wordt duidelijker kenbaar in welke gevallen tot sanctionering kan worden overgegaan.

4. Toezicht en handhaving

Dit besluit is door DUO en de inspectie beoordeeld op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid [PM uitkomst UT].

5. Financiële gevolgen

Voor de uitvoering van de nadere voorschriften in dit besluit zijn voor de Rijksbegroting geen kosten verbonden, vanwege het voornamelijk wetstechnische karakter van dit besluit.

6. Caribisch Nederland

In enkele besluiten die betrekking hebben op Caribisch Nederland zijn wetstechnische aanpassingen gemaakt die analoog zijn aan de aanpassingen voor Europees Nederland. In een enkel besluit is een bestaande foutieve verwijzing naar een wetsartikel hersteld. Ten slotte is ook in twee onderwijsbesluiten van Caribisch Nederland een bepaling opgenomen omtrent evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging.

[PM Consultatie Caribisch Nederland]

7. Advies en consultatie

Over dit besluit is advies ingewonnen bij het adviescollege toetsing regeldruk, en voor internetconsultatie aangeboden. Naar aanleiding daarvan [PM].

[PM internetconsultatie]

[PM ATR]

Voorhangprocedure

In verband met de wijziging van artikel 11, eerste lid, van het Toetsbesluit PO, opgenomen in artikel I van dit besluit en het invoegen van de bepaling omtrent evident

ondoelmatige aanwending van bekostiging is het ontwerpbesluit voorafgaand aan de adviesaanvraag bij de Raad van State (de voordracht) voorgehangen bij de Eerste en Tweede Kamer. De voorhangprocedure is geregeld in de artikelen 9c en 175, vierde lid, van de Wet op het primair onderwijs (hierna: WPO), de artikelen 18c en 161, vierde lid, Wet op de expertisecentra (hierna: WEC), artikel 103a3, vierde lid, Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO), artikel 135, vierde lid, Wet primair onderwijs BES (hierna: WPO BES) en artikel 178a, vierde lid, Wet voortgezet onderwijs BES (hierna: WVO BES).

8. Inwerkingtreding

Het besluit zal zo spoedig mogelijk, op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking treden. Dat tijdstip zal mede afhangen van het afronden van de zogeheten nahangprocedure die krachtens de artikelen 69, vierde lid, en 185, derde lid, WPO, artikel 70, vierde lid, WEC en artikel 121, tweede lid, WVO moet worden gevolgd voor de wijzigingen opgenomen in de artikelen II tot en met V. Het in het Staatsblad gepubliceerde besluit moet dan voordat inwerkingtreding kan plaatsvinden aan de Tweede en Eerste Kamer worden voorgelegd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Met de Wet actualisering deugdelijkheidseisen zijn de artikelen 8, zesde en zevende lid, WPO en 11, zevende en achtste lid, WEC opnieuw vastgesteld. In artikel 8, zevende lid, (oud) WPO en artikel 11, achtste lid, (oud) WEC stond de grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften op te nemen omtrent het leerling- en onderwijsvolgsysteem en de daaraan verbonden toetsen. Deze voorschriften stonden opgenomen in artikel 11 Toetsbesluit PO. Met het vervallen van artikel 8, zevende lid, (oud) WPO en artikel 11, achtste lid, (oud) WEC komt ook artikel 11 Toetsbesluit PO te vervallen.

Artikelen II, VII en XI

Deze bepalingen voorzien erin dat verwijzingen naar de betreffende wetsbepalingen overeenkomstig de Wet actualisering deugdelijkheidseisen worden aangepast.

De verwijzing in artikel B 12 van het Besluit trekkende bevolking WPO naar de artikelen 34a en 34b van het Besluit bekostiging WPO is geschrapt. Het daarvoor in de plaats getreden wetsartikel 175 WPO loopt mee in de verwijzingenreeks naar WPO-artikelen, zoals opgenomen in artikel A 2, tweede lid, van het Besluit trekkende bevolking WPO.

Met de wijziging van het Besluit scholen v.w.o., h.a.v.o., v.s.b.o. BES wordt tevens een foutieve verwijzing hersteld. In artikel 4, eerste lid, van dit besluit werd abusievelijk naar de schoolgids in plaats van naar het onderwijskundig rapport verwezen.

Artikel III

Onderdelen A en B

Hoofdstuk IV met daarin de artikelen 34a en 34b over doelmatige en rechtmatige besteding van de bekostiging kunnen vervallen, aangezien die door de Wet actualisering deugdelijkheidseisen op wetsniveau zijn gebracht. Het betreft hier het nieuwe wetsartikel 175 WPO.

Uit artikel 175 WPO volgt een grondslag om in de diverse onderwijswetten bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de wijze waarop wordt vastgesteld dat sprake is van evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging, als opgenomen in de onderwijswetgeving. Met deze wijzigingsopdrachten wordt hoofdstuk IV opnieuw vastgesteld met daarin artikel 34a omtrent de evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging en komt artikel 34b te vervallen.

Artikel 34a

Onderdeel a

Dit onderdeel betreft de situatie dat veel te veel geld wordt uitgegeven aan een – op zichzelf genomen – legitiem doel.

Onderdeel b

De hier bedoelde evident ondoelmatige aanwending moet worden onderscheiden van de onrechtmatige aanwending. Laatstgenoemde is rechtstreeks in strijd met wettelijke bepalingen. Daarover is al geregeld dat deze niet ten laste van de rijksbekostiging komt.² Dit onderdeel ziet op de situatie dat de wet naar de letter wordt nageleefd, maar dat een constructie wordt gekozen die beoogt een ander doel te dienen dan waarop de wet is gebaseerd. De voorgestelde bepaling is geïnspireerd op een leerstuk uit het

² In respectievelijk de artikelen 175 Wpo, 103a3 Wvo, 161 Wec, 135 Wbo BES en 178a Wvo BES.

belastingrecht. De scheiding tussen geoorloofde en niet geoorloofde routes om belasting te betalen is soms erg dun. Om hiermee om te gaan is in 1926 het begrip 'fraus legis' geïntroduceerd door de Hoge Raad.³ Dit begrip wordt nog altijd toegepast om misbruik van recht tegen te kunnen gaan, als wel volgens de letter van de wet wordt gehandeld, maar een constructie uitsluitend wordt opgezet om belasting te besparen en verder geen fiscale betekenis heeft. De structuur moet in dergelijke gevallen ook in strijd zijn met het doel en de strekking van de wet.⁴ De vraag is dus of een financieringsrelatie, afgezien van de fiscale voordelen die daarmee gepaard gaan, al dan niet verdedigbaar is.

Artikel IV

Onderdelen A en B

Zie voor de toelichting van onderdelen A en B de toelichting bij artikel III, onderdelen A en B, met dien verstande dat het gaat om hoofdstuk VI met daarin de artikelen 43 en 44 van het Besluit bekostiging WEC en artikel 161 WEC.

Artikel V

Onderdelen A en B

Zie voor de toelichting van onderdelen A en B de toelichting bij artikel III, onderdelen A en B, met dien verstande dat het gaat om artikelen 26 en 27 Besluit bekostiging WVO 2021 en artikel 103a3 WVO.

Artikel VIII

Onderdeel A

Het opschrift van hoofdstuk V wordt gewijzigd om duidelijk te maken dat in dit hoofdstuk bepalingen zijn opgenomen omtrent evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging en aftrekposten van de bekostiging.

Onderdelen B en C

Zie voor de toelichting van onderdelen B en C de toelichting bij artikel III, onderdelen A en B, met dien verstande dat het gaat om artikelen 23 en 24 van het Besluit bekostiging WPO BES en artikel 135 WPO BES.

Artikel IX

Onderdeel A

Er wordt een nieuwe titel ingevoegd om de bepaling omtrent evident ondoelmatige aanwending van de bekostiging een duidelijke plek te geven binnen het Bekostigingsbesluit WVO BES.

Onderdelen B en C

Zie voor de toelichting van onderdelen B en C de toelichting bij artikel III, onderdelen A en B, met dien verstande dat het gaat om artikelen 20 en 21 Bekostigingsbesluit WVO BES en artikel 178a WVO BES.

Artikelen VI en X

In artikel 13 van het Inrichtingsbesluit WVO en artikel 12 van het Inrichtingsbesluit WVO BES, dat gaat over schorsing in het voortgezet onderwijs (hierna: vo) is de term 'onverwijld' toegevoegd voor de melding van de schorsing aan de Inspectie van het onderwijs. Dit is in de Wet actualisering deugdelijkheidseisen gebeurd in de analoge bepalingen in de WPO (artikel 40c) en de WEC (artikel 40a). Voor het vo is de bepaling over schorsing echter niet in de wet maar in een algemene maatregel van bestuur

³ HR, 26 mei 1926, NJ 1926/723.

⁴ Zie voor een recent arrest ECLI:NL:HR:2017:638.

opgenomen. Deze bepaling is in dit besluit aangepast overeenkomstig de betreffende bepalingen in de WPO en WEC.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob