

Vergaderjaar 2016–2017

34 607

Wijziging van enkele onderwijswetten om deze meer te laten aansluiten bij de Algemene wet bestuursrecht

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 januari 2017

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Graag dank ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun bijdrage aan het voorliggende wetsvoorstel. Hieronder ga ik in op de gestelde vragen.

1. Aanleiding en doelstelling

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering nader kan toelichten waarom zij de mening van de onderzoekers van het rapport «Anders, of toch niet?»¹ niet deelt dat de bestuurlijke boete vooral een aanvulling op het bestaande instrumentarium zou zijn.

Naar aanleiding van deze vraag wordt opgemerkt, dat hier waarschijnlijk sprake is van een misverstand. Zoals aangegeven in de memorie van toelichting, deelt de regering de conclusie van de onderzoekers, dat de bestuurlijke boete vooral een aanvulling op het bestaande instrumentarium zou zijn.² Ik ga hier bij de volgende vraag nader op in.

Deze leden vragen wat de regering bedoelt met de kwalitatieve afweging die voor de verschillende normen die de onderwijswetgeving stelt, verschillend kan uitvallen. Is de bestuurlijke boete iets wat wordt gezien als een onderdeel dat aan de onderwijswetgeving wordt toegevoegd, tenzij de afweging van verschillende aspecten anders uitvalt, of bedoelt de regering hier iets anders mee, zo vragen deze leden.

De onderwijswetgeving wordt met verschillende sanctie-instrumenten gehandhaafd. In de eerste plaats zijn er herstelsancties, waartoe de

¹ J.A. de Boer, F.C.M.A. Michiels, W. den Ouden, P.J.J. Zoontjens, *Anders, of toch niet? Een onderzoek naar de mogelijkheden van meer Awb-conforme onderwijswetgeving*, Tilburg/Leiden, maart 2013.

² Kamerstukken II 2016/17, 34 607, nr. 3, blz. 3.

bekostigingssanctie, de waarschuwing³, de last onder dwangsom⁴ en de intrekking van licenties behoren. De meeste bepalingen in de onderwijswetgeving worden met herstelsancties gehandhaafd. De onderwijswetgeving kent ook een aantal bepalingen die een punitieve sanctie – een bestuurlijke boete⁵ of een strafrechtelijke sanctie⁶ – stellen op overtreding ervan.

Er staan dus in beginsel diverse sanctie-instrumenten ter beschikking om de bepalingen in de onderwijswetgeving te handhaven. Het is de wetgever die daarbij moet afwegen, welke sanctie-instrumenten in welke gevallen nodig zijn. Bij deze afweging zijn de aard en ernst van de overtreding, het doel dat met de sanctie wordt beoogd (herstel of leedtoevoeging), de effectiviteit van de sanctie en de proportionaliteit en subsidiariteit ervan relevant. Zo is het bij ernstige overtredingen passend om een punitieve sanctie op te leggen. Te denken valt bijvoorbeeld aan misleiding ten aanzien van het niveau van opleidingen of de waarde van diploma's, waardoor studenten of werkgevers gedupeerd worden.⁷ In het algemeen is herstel – het bewerkstelligen dat het bestuur van een onderwijsinstelling alsnog aan zijn verplichtingen voldoet – een belangrijk doel van sancties in het onderwijs. Het opschorten van bekostiging of het geven van een waarschuwing zijn maatregelen die bij deze doelstelling goed passen. Bij de effectiviteit van de sanctie is onder meer de doelgroep van het wettelijke voorschrift relevant. Gaat het bijvoorbeeld om een voorschrift dat zowel bekostigde als niet-bekostigde instellingen moeten naleven, dan is het instrument van de bekostigingssanctie niet voldoende. Het inzetten van de bekostigingssanctie is bij niet-bekostigde instellingen immers niet mogelijk.

Naar aanleiding van de vraag of de regering de bestuurlijke boete ziet als een onderdeel dat aan de onderwijswetgeving wordt toegevoegd, tenzij de afweging van verschillende aspecten anders uitvalt, merk ik op dat de regering de bestuurlijke boete niet ziet als een instrument dat steeds moet kunnen worden ingezet bij de handhaving van de onderwijswetgeving. De bestuurlijke boete is, zoals de onderzoekers in het rapport «Anders, of toch niet?» ook hebben aangegeven, zeker geen panacee. Dit neemt niet weg dat de bestuurlijke boete een geschikt sanctie-instrument voor de handhaving van bepaalde voorschriften kan zijn. Recent is de bestuurlijke boete bijvoorbeeld opgenomen in het wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs, voor organisaties die ten onrechte de naam universiteit of hogeschool voeren of graden verlenen.

2. Nota van wijziging omwille van voortvarende inwerkingtreding

Op 20 december 2016 heeft uw Kamer ingestemd met het Wetsvoorstel Aanpassingswet studiefinanciering BES (Kamerstuknummer 34 331). In dat wetsvoorstel dat thans bij de Eerste Kamer in behandeling is, zijn in grote lijnen drie onderwerpen opgenomen:

- diverse aanpassingen van de Wet studiefinanciering BES om die meer in overeenstemming te brengen met de gewenste uitvoeringspraktijk (met name technisch) en om de reikwijdte uit te breiden naar studeren in Canada;

³ De WEB (artikelen 6.1.5, 6.1.5b, 6.2.3, 6.2.3b, 6.3.2, 6a.1.3 en 6a.2.1) geeft de Minister van OCV de bevoegdheid om instellingen een waarschuwing te geven.

⁴ Artikel 5a.12 WHW bepaalt dat een last onder dwangsom kan worden opgelegd aan instellingen die het verlies van accreditatie van een opleiding niet tijdig bekend maken.

⁵ Zie artikel 27 Leerplichtwet 1969 en artikelen 9.9 en 9.9a Wet studiefinanciering 2000.

⁶ Zie artikel 26 Leerplichtwet 1969, artikel 123 WVO, artikel 11.2 WEB, de artikelen 15.3 tot en met 15.6 WHW en artikelen 9.9 en 9.10 Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten.

⁷ Zie de strafbepalingen in artikel 11.2 WEB (niet-gerechtigde aanduiding beroepsopleidingen), artikel 15.5 WHW (ten onrechte afgegeven getuigschriften) en artikel 15.6 WHW (niet-gerechtigde verlening graden en titels) en de bepalingen over de bestuurlijke boete in het wetsvoorstel bescherming namen en graden hoger onderwijs (Kamerstukken 34 412).

- de verlenging van de overgangsbepaling voor de voorziening in de onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland, op basis waarvan de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba in gezamenlijkheid met het Ministerie van OCW de onderwijshuisvesting op orde brengen, ook met gezamenlijke financiering;
- de verhoging van de vordering op het onterecht bezit van de OV-studentenkaart.

Over het eerste onderwerp van het wetsvoorstel had uw Kamer geen vragen. Over het tweede en derde onderwerp werden in de schriftelijke voorbereiding enkele vragen gesteld. De plenaire behandeling spitste zich toe op het derde onderwerp. In verband met de op dat onderwerp aangenomen amendementen is een novelle noodzakelijk waarin de inwerkingtreedingsbepaling wordt aangepast en waarin wordt voorzien in een wettelijke grondslag voor de gegevensuitwisseling die tot stand moet komen tussen DUO en het Openbaar Vervoer voor de controle of gebruik is gemaakt van de OV-studentenkaart.⁸

Gelet op de tijd die gemoeid is met een novelle zullen de eerste twee onderwerpen – studiefinanciering BES en onderwijshuisvesting in Caribisch Nederland – niet in werking kunnen treden op de gewenste invoeringsdatum (1 augustus 2017 respectievelijk 1 januari 2018). Om te zorgen dat die twee onderwerpen alsnog zonder verdere vertraging in werking kunnen treden, heb ik gezocht naar mogelijkheden in de wetgevingsprocedure. De oplossing heb ik gevonden in de volgende procedure. Die twee onderwerpen haal ik later in de genoemde novelle uit het wetsvoorstel Aanpassingswet studiefinanciering BES en breng ze met deze nota van wijziging opnieuw in procedure door toevoeging aan onderhavige technische wetsvoorstel.

Die beide onderwerpen, waar u recent mee heeft ingestemd, zijn een-op-een overgenomen in de nota van wijziging. Het derde onderwerp: de voorgestelde wijzigingen op het gebied van de OV-studentenkaart, blijft onverkort deel uitmaken van het wetsvoorstel dat in de Eerste Kamer aanhangig is. De behandeling van dat onderwerp wacht dus in de Eerste Kamer op de hiervoor bedoelde novelle waarvan ik verwacht dat die uw Kamer later dit jaar zal bereiken.

Wanneer uw Kamer en de Eerste Kamer onderhavig wetsvoorstel met de daarin bij nota van wijziging toegevoegde onderwerpen voor de zomer kunnen afhandelen, zouden de studenten in Caribisch Nederland nog met ingang van het aankomende studiejaar moeten kunnen profiteren van de in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen. Ook wordt dan voorkomen dat onbedoeld de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting geheel aan de openbare lichamen vervalt, terwijl het steeds de intentie is geweest om de eerste renovaties en (ver)nieuwbouw in gezamenlijkheid en met gezamenlijke financiering te voltooien.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

⁸ Zie ook de brief van 19 januari 2017 aan de Eerste Kamer, in afschrift aan uw Kamer, Kamerstukken I 2016/17, 34 331, B.