

Europaweg 4
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer
Telefoon (079) 323
Telefax (079) 323De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Uw brief van	Ons kenmerk	Behandelend ambtenaar	Zoetermeer
	WJZ/2001/51110 (1499)		17 december 2001
Onderwerp		Doorkiesnummer	
Voorstel van wet op het onderwijstoezicht (27 783)			

Op 13 december 2001 hebben wij de laatste discussiepunten omtrent het voorstel van wet op het onderwijstoezicht besproken. Wij zijn verheugd dat de Kamer hierbij brede steun heeft uitgesproken voor het wetsvoorstel. Wij hebben toegezegd langs deze weg te reageren op de rechtsbescherming bij de totstandkoming en openbaarmaking van de inspectierapportage (amendement 30). Daarbij zullen wij, zoals toegezegd, de vraag van het lid Van de Camp over de grondslag van de toegang tot de civiele rechter beantwoorden. De brief wordt mede ingediend namens de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Wij brengen het volgende onder de aandacht. Het wetsvoorstel voorziet in een zorgvuldige procedure bij de totstandkoming en openbaarmaking van het inspectierapport. Op die wijze kan al in een vroeg stadium aan mogelijke bezwaren tegen de inhoud van het inspectierapport tegemoet worden gekomen. De inspectie is verplicht het bestuur van de instelling te horen alvorens zij tot vaststelling van het rapport overgaat. Om ervoor zorg te dragen dat de zienswijze van het bestuur onbevangen wordt gehoord, neemt aan dit gesprek tevens een inspecteur deel die niet bij het kwaliteitsonderzoek was betrokken. Indien er ook dan nog meningsverschil is, wordt het onderzoek op de betreffende onderdelen opnieuw verricht door andere inspecteurs. Als de opvattingen uiteen blijven lopen, wordt de zienswijze van het bestuur opgenomen in een bijlage bij het inspectierapport en tezamen met het rapport openbaar gemaakt. De openbaarmaking volgt niet eerder dan in de vijfde week na vaststelling van het rapport, zodat het bestuur de tijd heeft om zich te beraden op mogelijke consequenties die het aan de uitkomsten

van het inspectieonderzoek wil verbinden en om het oordeel in de context van de school te plaatsen.

Wij hebben met tevredenheid vastgesteld dat de Kamer niet twijfelt aan de zorgvuldigheid van de procedure van de totstandkoming en openbaarmaking van de inspectierapportage en deze voldoende gewaarborgd acht. De leden Van der Vlies, Slob en Van de Camp achten het echter wenselijk dat scholen ook de mogelijkheid wordt geboden de inhoud van het rapport ter discussie te stellen. Daartoe hebben zij een amendement ingediend dat ertoe strekt bezwaar en beroep open te stellen tegen een inspectierapport. Hoewel wij tevens bezwaar hebben tegen het feit dat dit naar ons oordeel onnodig juridiserend is, willen wij hier met name ingaan op de merites van het amendement.

Wij hebben bezwaar tegen het amendement 30, omdat hiermee een ongebruikelijke juridische procedure voor de inspectierapportage wordt geopend. Een inspectierapport, dat niet op rechtsgevolg is gericht, is immers geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Om dan toch de gang naar de bestuursrechter open te stellen zal er sprake moeten zijn van een dringende noodzaak daartoe. De noodzaak om een inspectierapport ook inhoudelijk ter discussie te stellen, wordt daarmee echter niet gediend, omdat de bestuursrechter zich beperkt tot het geven van een rechtmatigheidsoordeel. Daarbij zal de bestuursrechter toetsen of de inspectie zorgvuldigheid heeft betracht bij de totstandkoming van haar oordeel en zal hij marginaal de feitelijke juistheid van het rapport toetsen. Bij deze toetsing zal de bestuursrechter niet treden in de inhoudelijke beoordeling van het deskundigheidsoordeel van de inspectie. Bovendien hebben bezwaar en beroep geen schorsende werking (artikel 6:16 Awb), zoals tijdens het debat leek te worden verondersteld.

Een klachtprocedure biedt wel de mogelijkheid de inhoud van een rapport ter discussie te stellen. Klachten kunnen immers iedere gedraging van de inspectie betreffen, dus ook uitlatingen in het inspectierapport, waarvan de instelling meent dat deze haar onrecht aandoen. Onder een gedraging wordt ook een nalaten verstaan, zodat mogelijke aanvullingen die de instelling op het rapport wenselijk zou vinden, eveneens ter discussie kunnen worden gebracht.

Het wetsvoorstel bepaalt dat klachten over de inspectie worden behandeld door een onafhankelijke klachtadviescommissie, die in het bijzonder deskundig moet zijn op het gebied van de vrijheid van richting en inrichting. Indien de behandeling van de klacht niet tot tevredenheid bij de klagende instelling leidt, kan de klacht nog worden voorgelegd aan de Nationale ombudsman. Bij de Nationale ombudsman zal niet alleen de klacht opnieuw worden beoordeeld, maar kan tevens worden geklaagd over de wijze waarop de klacht bij de inspectie, die dit in naam van de minister zal doen, is afgedaan.

Naast het indienen van een klacht over het inspectierapport, kunnen instellingen er tevens voor kiezen het oordeel te vragen van de civiele rechter. Dit is de gebruikelijke rechtsgang voor geschillen tussen de overheid en (private) instellingen zodra deze geschillen handelingen van de overheid betreffen die geen besluiten zijn. De

civiele rechter heeft daartoe een ruimere competentie dan de bestuursrechter. Deze mag bijvoorbeeld ook oordelen over feitelijke handelingen en mondelinge beslissingen (zoals die bij het horen over het inspectierapport kunnen voorkomen) en beleidsregels (zoals de toezichtskaders).

In reactie op de interventie van het lid Van de Camp melden wij dat de civiele rechter zijn bevoegdheid om recht te spreken ontleent aan artikel 112, eerste lid, van de Grondwet (tot 1994 aan artikel 2 van de Wet op de rechterlijke organisatie): "Aan de rechterlijke macht is opgedragen de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en over schuldvorderingen". Deze bepaling wordt ruim uitgelegd en omvat ook geschillen met een publiekrechtelijke karakter, zoals die tussen de overheid en onderwijsinstellingen. Niet de werkelijke aard van het geschil acht de Hoge Raad der Nederlanden maatgevend voor zijn competentie maar "het recht waarin de aanlegger vraagt te worden beschermd". Als een instelling zich in een geschil met de inspectie beroept op een regel van burgerlijk recht, meestal een vordering die is gebaseerd op een onrechtmatige daad (artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek), staat de bevoegdheid van de civiele rechter vast. Daarbij merken wij op dat de civiele rechter, evenals de bestuursrechter, zoals wij hiervoor reeds opmerkten, zich behoort te onthouden van een oordeel over de doelmatigheid van een bestuurshandeling. Dat is ook de reden waarom wij hebben willen voorzien in een met ruime waarborgen omklede klachtprocedure, zoals thans neergelegd in het wetsvoorstel.

Dit alles laat onverlet dat, in het geval dat het naar aanleiding van de uitkomsten van het inspectieonderzoek noodzakelijk wordt bevonden te beslissen tot een bekostigingssanctie of ontneming van rechten, daartegen bezwaar en beroep open staat. Hierbij kan ook, binnen de kaders die wij daarvoor hierboven hebben geschetst, de aanleiding van dit besluit - het inspectierapport - aan de orde komen.

Met het wetsvoorstel in de huidige vorm wordt onzes inziens reeds tegemoet gekomen aan de wens van de genoemde leden om inhoudelijke meningsverschillen over de inspectierapportage via een met waarborgen omklede procedure voor te leggen aan een onafhankelijke derde: de klachtadviescommissie en daarna de Nationale ombudsman. Tevens kan door een actie uit onrechtmatige daad in te stellen ook het oordeel van de civiele rechter worden gevraagd en staat tegen een sanctionerende beslissing naar aanleiding van het inspectieonderzoek bezwaar en beroep open. Wij achten de rechtsbescherming van de inspectierapportage daarmee afdoende gewaarborgd.

De Minister van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. L.M.L.H.A. Hermans)

De Staatssecretaris van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,

(drs. K.Y.I.J. Adelmund)