

**Geachte leden,**

Vorig jaar om deze tijd hadden we net Tweede Kamer verkiezingen achter de rug. Inmiddels is er een nieuw kabinet dat 'doorpakt' op verschillende dossiers. Afhankelijk van je politieke voorkeuren kun je het met het kabinetsbeleid hartstochtelijk eens of nadrukkelijk oneens zijn. Maar, hoe dan ook is het huidige kabinet volgens de regels van het democratische spel tot stand gekomen, waarmee het beleid in beginsel als legitiem geldt. Dat laatste geldt ook voor het onderwijsbeleid in het algemeen en voor de voorgestelde wijzigingen in wet- en regelgeving in het bijzonder. Dat gezegd zijnde, kan er natuurlijk wel worden gedebatteerd over de koers en voorstellen van dit kabinet. Ik kom daar op het eind van deze rede nog op terug.

Wat heeft het afgelopen jaar gebracht als het gaat om ontwikkelingen in het onderwijsrecht, en waar kunnen we alvast naar uitkijken? In deze rede wil ik daar bij stil staan, waarbij ik drie rubrieken zal bespreken: 1) ontwikkelingen in wetgeving, 2) in de rechtspraak en 3) in de wereld van het onderwijsrechtelijk onderzoek.

## **1. Wet- en regelgeving**

Het jaar 2024 was, als het gaat om ontwikkelingen in de wet- en regelgeving, duidelijk een overgangsjaar. Het jaar begon met een demissionair kabinet. Medio 2024 trad het kabinet Schoof aan, maar het regeerprogramma zelf liet nog tot Prinsjesdag op zich wachten. De verwachting die velen al hadden op basis van het Hoofdlijnenakkoord werd daarin bevestigd: het huidig kabinet zet veel van de voornemens van het kabinet Rutte IV voort. In het regeerprogramma worden in lijn daarmee enkele wetsvoorstellen benoemd.

- 1) *Wetsvoorstel Internationalisering in balans*: dit voorstel is in mei van dit jaar nog door minister Dijkgraaf ingediend bij de Tweede Kamer; eerder adviseerden zowel de Onderwijsraad als de Afdeling. De Onderwijsraad merkte op dat de voorstellen die zien op aanpassing van de voertaal van opleidingen in het hoger onderwijs betere onderbouwing nodig hebben als het gaat om proportionaliteit, rechtszekerheid en uitvoerbaarheid. Ook de Afdeling plaatste in deze richting opmerkingen bij het voorstel.

- 2) *Wetsvoorstel van School naar duurzaam werk*: over dit concept-voorstel, dat ziet op verbetering van de begeleiding van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt, heeft de AARvS al wel geadviseerd. Daarbij heeft de Afdeling geadviseerd het voorstel op enkele punten aan te passen.
- 3) *Wijziging van WPO en WVO 2020 ten behoeve van curriculumherziening*. Dit voorstel is nodig om een 'onderlegger' te creëren voor de nieuwe kerndoelen burgerschap en digitale geletterdheid voor PO en VO. Het concept-wetsvoorstel ligt net ter advisering voor bij de AARvS.
- 4) *Wetsvoorstel Vrij en veilig onderwijs*; dit voorstel beoogt de kaders voor een effectief veiligheidsbeleid in het PO en VO te verhelderen; de internetconsultatie heeft al in 2023 plaatsgevonden; het gaat naar verwachting volgende week naar de Raad van State voor advies.
- 5) *Wetsvoorstel Strategisch Personeelsbeleid*: met dit voorstel krijgen alle besturen in PO, VO en MBO de opdracht in het vervolg een strategisch personeelsbeleidsplan te maken; besturen in PO en VO worden voorts gebonden aan kwantitatieve normen als het gaat om flex-aanstellingen. Het voorstel is in de zomer van 2023 in internetconsultatie geweest. De Onderwijsraad bracht een kritisch advies uit: het voorstel wordt niet gezien als een passend middel om de beoogde doelen te bereiken. Het concept-voorstel is nog niet voorgelegd aan de AARvS.
- 6) *Wetsvoorstel tot toezicht op informeel onderwijs*; dit voorstel voorziet in signaalgestuurd toezicht op informeel onderwijs aan kinderen en jeugdigen tussen de 4 en 18 jaar; hiertoe worden toezichthouders aangewezen die werken vanuit de Inspectie van het Onderwijs; het voorstel is net in internetconsultatie gegaan en heeft tot gisterenochtend al ruim 1650 reacties opgeleverd. Deze reacties zijn doorgaans niet erg positief.  
Het voorstel kwam deze week ook in het begrotingsdebat al aan de orde. De SGP gaf zelfs aan met andere ogen naar dit kabinet te gaan kijken als dit plan wordt doorgezet. En er zijn diverse petitities tegen het voorstel in voorbereiding.  
Het brengt kortom de gemoederen aardig in beweging. Reden waarom we de VVO lunchlezing op dinsdag 17 december aanstaande aan dit onderwerp zullen wijden, met Paul van Sasse van IJssel en Jaco van den Brink.

7) *Wijziging van de WEB voor de opname van een burgerschapsopdracht* voor het mbo, annex aanscherping van de eisen aan burgerschapsonderwijs in het EKB. Een dergelijk voorstel is nog niet in internetconsultatie gegaan.

Ik ga er overigens van uit dat andere voorstellen, die niet met name zijn genoemd in het regeerprogramma, maar waarover de Afdeling wel in 2024 heeft geadviseerd, nog richting Tweede Kamer worden gebracht.

Het gaat dan om het wetsvoorstel 'terugdringen schoolverzuim'; het advies van de Afdeling was kritisch, maar de verwachting is dat het wetsvoorstel nog voor de jaarwisseling naar de Kamer gaat. Verder verwacht ik dat ergens de komende maanden ook voor twee andere voorstellen, te weten:

- de wijziging van de WEB in verband met verbetering aansluiting beroepsonderwijs-arbeidsmarkt
- en de wijziging van de WPO/WEC/WVO in verband met een planmatige aanpak onderwijshuisvesting.

Deze wetgevingsagenda speelt zich overigens af tegen de achtergrond van forse bezuinigingen op de OCW-begroting. Na jaren van 'plussen' zien we 'minnen', en dat is zeker niet fijn. Het hoger onderwijs wordt, in het voorstel gedaan aan de Tweede Kamer, relatief zwaar geraakt. We moeten komende periode nog bezien hoe dit zo wordt gewijzigd dat het ook de instemming krijgt van de Eerste Kamer. Maar naast het hoger onderwijs komt ook in andere sectoren de kaasschaaf scherp langs, onder meer bij het vormingsonderwijs op openbare scholen en bij het regionale investeringsfonds voor het mbo.

Opvallend is overigens dat het regeerprogramma niet of nauwelijks rept over het lerarentekort, behoudens enkele beleidsmatige voornemens tot het bevorderen van zij-instroom en van de toestroom naar de lerarenopleidingen. Het rept wel over een herstelplan kwaliteit onderwijs, dat een vervolg beoogd te zijn op het masterplan basisvaardigheden. De vraag is daarbij wel hoe realistisch dergelijke plannen zijn als het lerarentekort voortduurt en de stem van de leraar zelf maar nauwelijks doordringt in 'Den Haag'?

De Onderwijsraad bracht onlangs een zeer lezenswaardig advies uit over dat laatste. Ik citeer: "Goed en uitvoerbaar onderwijsbeleid kan niet tot stand komen zonder actieve betrokkenheid van leraren." Het zou mooi zijn als ook als het om het bestrijden van het lerarentekort gaat, de stem van de leraar méér telt. Zeer lezenswaardig in dat verband is overigens het boek van Jacquélien Bulterman.

Diezelfde Onderwijsraad heeft voor 2025 in zijn Werkprogramma enkele interessante wetgevingsadviezen aangekondigd, namelijk over het toezicht op informeel onderwijs, over aanscherping van de deugdelijkheidseisen, en over eisen aan bestuurders. Daarbij zal overigens de inbreng van onze collega Pieter Huisman node gemist gaan worden, die na vele jaren nu toch echt moet gaan stoppen bij de Raad. Maar, we gaan ervan uit dat zijn opvolger Stefan Philipsen zijn lijn van gedegen onderwijsrechtelijke inbreng voortzet.

## **2. Ontwikkelingen in de rechtspraak**

In het afgelopen jaar zijn er enkele rechterlijke uitspraken gedaan die door onze beroepsgroep naar alle waarschijnlijkheid goed zijn nagelezen.

Minstens twee daarvan komen ongetwijfeld vanmiddag bij het symposium nog aan de orde. Ik doel daarmee ten eerste op de '500 miljoen zaak' die speelt tussen schoolbesturen in het primair onderwijs en de minister van OCW. Genoemd bedrag zou bij de herziening van het betalingsregime die ontstond door de modernisering van bekostiging ergens zijn blijven liggen. De rechter in eerste aanleg stelde de schoolbesturen in het gelijk. Er is hoger beroep ingesteld, dus de definitieve uitkomst is nog niet helder. Het is niet uitgesloten dat deze zaak vanmiddag bij het symposium nog aan de orde komt bij het preadvies van Machteld Claessens.

De tweede zaak diende in de reeks van geschillen tussen de Staat en het Cornelius Haga Lyceum. In een civiele zaak oordeelde de rechter deze zomer dat de Staat in de periode 2018-2019 ten onrechte het beeld creëerde dat er op de islamitische middelbare school "ruimte was voor personen met een antidemocratisch en anti-integratief gedachtegoed". De Staat moet het SIO hiervoor een schadevergoeding betalen; de hoogte daarvan wordt vastgesteld in een schadestaatprocedure. De aanloop tot en actuele stand van zaken in deze zaak komt vanmiddag ongetwijfeld nog aan de orde bij het preadvies van Wouter Pors.

Onderwijsrechtelijk relevant is voorts de uitspraak van het Hof Den Haag uit september, waarin het oordeelde dat een docent-assistent terecht was ontslagen. De docent-assistent werkte op een school voor voortgezet onderwijs. Op Paarse Vrijdag maakte hij ten overstaande van leerlingen op zeer expliciete wijze duidelijk dat de activiteiten die in dat verband in de school plaatsvonden, niet pasten bij zijn geloof. Hij volharde in dat standpunt, waarna met goedkeuring van de kantonrechter ontbinding van de arbeidsovereenkomst volgde. In hoger beroep gaf de

docent-assistent aan dat het ontslag in strijd zou zijn met zijn recht op vrijheid van godsdienst en meningsuiting. Het Hof vond dat de uitlatingen en het gedrag van de docent-assistent op de bewuste dag schadelijk waren voor het veilige schoolklimaat dat de school voor haar leerlingen en medewerkers moet waarborgen, en bekrachtigde de uitspraak van de kantonrechter. Hierbij paste het Hof dezelfde criteria toe als die de Hoge Raad eerder in de zaak Van Manen gebruikte; het betreft hier de criteria uit het Herbai-arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

In september deed de ABRvS uitspraak in een zaak over tentamenfraude in het hoger onderwijs. Een studente had door middel van beschreven tabjes, de teksten in de reader voor haar makkelijker vindbaar gemaakt. Door de examencommissie was dit bestempeld als fraude. De Afdeling vond echter dat niet *buiten redelijke twijfel* door de *examencommissie* was bewezen dat dit 'navigatie-middel' ook gold als 'fraude'. De Cobex had het besluit van de examencommissie dan ook niet in stand mogen laten.

Het jaar 2024 liet ten slotte verder zien dat het nieuwe stelsel van rechtsbescherming voor mbo-studenten, onder meer bestaande uit de mogelijkheid van beroep in één instantie bij de ABRvS, langzaam maar zeker begint te landen. Inmiddels zijn er zo'n vijftien uitspraken door de Afdeling gedaan. In het meest recente nummer van School & Wet staat een artikel over deze materie. Daarin wordt ook aangegeven dat in bestuursrechtelijk opzicht deze uitspraken niet direct heel verrassend zijn, aangezien de Afdeling 'gewoon' het bestuursrecht toepast op de mbo-zaken die worden voorgelegd. Voor het mbo-veld is dat echter enorm wennen, aangezien het na ruim honderd jaar civiele rechtspraak nu met die andere tak van sport te maken heeft. De ervaringen die het hbo hiermee al eerder heeft opgedaan, zijn bij dat gewenningsproces zeer behulpzaam.

### **3. Ontwikkelingen in het onderwijsrechtelijk onderzoek**

2024 was een prachtig jaar voor onderwijsrechtelijk onderzoek. Er waren maar liefst vier promoties, namelijk die van Maud van Erp, Job Buiting, Gerard Bruin en Dick Wijte. Over respectievelijk: de bescherming van persoonsgegevens van (zieke) mbo-studenten, de autonomie van de leraar, de regulering van beroepsgroepen waaronder leraren, en – last but not least – over burgerschapsvorming in het funderend onderwijs. Een hele mooie reeks!

Vanuit het Expertisecentrum Onderwijsgeschillen verschenen drie publicaties:

- de nieuwe editie van het (onmisbare) Zakboek medezeggenschap WMS,
- onderzoek van KBA Nijmegen naar bevorderende en belemmerende factoren bij het nemen van regie bij passend onderwijs; dit verscheen in het kader van 10 jaar GPO en het symposium dat in dat verband plaatsvond en
- het zeer recente onderzoeksrapport over klachtenbehandeling door de Landelijke Klachtencommissie Onderwijs. Laatstgenoemd onderzoek werd verricht door recent gepromoveerde onderwijsjuristen Ali Mohammad en Job Buiting.

Er wordt verder veel gepubliceerd, onder meer in mooie jaargangen van School & Wet en het Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht. Voor de NTOR-redactie brengt het nieuwe jaar een uitdaging, aangezien het blad waarschijnlijk overgaat naar een andere uitgever. Daarvan uitgaande roep ik u allen op om aan deze vaktijdschriften ook komende tijd uw medewerking te blijven geven. De tijdschriften vormen met de preadviezen van de VVO het visitekaartje van onze beroepsgroep. Blijf mooie bijdragen schrijven!

Voor de komende tijd staat er in de wereld van onderwijs en onderzoek in het onderwijsrecht ook nog het nodige op de rol.

Ten eerste is er op 9 april 2025 op de VU Campus het tweejaarlijkse symposium van de Stichting Bijzondere Leerstoelen Onderwijsrecht. Tijdens dit symposium zal ook de SBLO-scriptieprijs worden uitgereikt aan de beste inzending. Dat kunnen zijn: scripties, papers of blogs gemaakt in het kader van een bachelor of masteropleiding of leergang. U kunt nog (laten) inzenden tot medio december 2024. De inzendingen worden beoordeeld door een jury bestaande uit onder meer Brechtje Paijmans, Willemijn Roozendaal, Wim Moes en Gijsbert Leertouwer.

Dan tot slot nog twee andere evenementen om naar uit te kijken:

Allereerst zal Brechtje Paijmans op vrijdag 7 maart 2025 in Leiden haar oratie houden, waarin ongetwijfeld 'rechtsbescherming in het onderwijs' centraal zal staan.

Ten tweede, na een 'komen' ook een 'gaan': op donderdag 30 oktober 2025 zal Ben Vermeulen te Nijmegen zijn afscheidsrede houden. Dat is wat mij betreft niet echt een 'heuglijk feit' hoewel ik natuurlijk wel uitkijk naar de inhoud van zijn rede. Tegelijkertijd is inmiddels – zo begrijp ik – in de opvolging van Ben voorzien door de aanstaande benoeming van Stefan Philipsen. Dat stemt gerust en is uiteraard ook een felicitatie aan Stefan waard.

#### 4. Afronding

Ik kom tot een afronding.

Het zijn in de wereld, in de maatschappij en politiek onrustige tijden. Die onrust werkt door in scholen en onderwijsinstellingen. Verhoudingen en rechtsverhoudingen komen ook daarin onder druk te staan. In zijn preadvies zegt Jochem Streefkerk daar ook het nodige over.

Ik herlas in dat verband vorige week het boekje 'Gedoemd tot kwetsbaarheid' van Geert Mak uit 2004. Ik werd getroffen door de pijnlijke overeenkomst tussen toen en nu. Toen: de moorden op Pim Fortuyn en Theo van Gogh, de sterk gepolariseerde discussie over 'Verlichtingsdenken' en 'Islam', over het vermeende gebrek aan integratie van bevolkingsgroepen.

Nu: het conflict tussen Israël en Hamas/Hezbollah, zeer pijnlijke voorvallen rond demonstraties en voetbalwedstrijden in Amsterdam, een politiek debat dat zo hoog oploopt dat een bewindspersoon opstapt.

Maar ik werd vooral ook getroffen door het besef dat sinds het boekje van Geert Mak al twintig jaar zijn gepasseerd.

Wat kan er in twintig jaar? In twintig jaar kunnen er vijf Olympische Zomerspelen zijn, kunnen er – als het meezit – ook vijf à zes kabinetten zijn, in twintig jaar kan een hele generatie opgroeien. Twintig jaar is lang. Maar, blijkbaar nog niet lang genoeg om te leren wél debatten te voeren over meningsverschillen, maar daarbij tegelijkertijd onnodige polarisatie te voorkomen.

Ik wens voor komende tijd ons onderwijsjuristen heel veel mooie debatten toe, ook over de koers en voorstellen van dit kabinet. En ik hoop vooral dat we elkaar in dat debat elkaar een beetje heel laten. Polarisatie is er al genoeg.

Dank voor uw aandacht.