

Vergaderjaar 2022–2023

36 200 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2023

Nr. 181

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 december 2022

Wet- en regelgeving behoren dienstbaar te zijn aan de samenleving. De toeslagenaffaire heeft echter laten zien dat sommige regelgeving de burger niet alleen niet dient, maar ook daadwerkelijk kan schaden. Met de motie van de leden Ploumen en Jetten heeft uw Kamer daarom het kabinet verzocht een uitgebreide inventarisatie te maken van de terreinen waarop dergelijke hardvochtige wetgeving voorkomt.¹ Ook wij hebben deze opdracht opgepakt en de wet- en regelgeving waarvoor wij verantwoordelijk zijn, tegen het licht gehouden. Met deze brief informeren wij u over de resultaten hiervan.

Inventarisatie van mogelijk hardvochtige OCW-wet- en regelgeving

De inventarisatie naar hardvochtige OCW-wet- en regelgeving is gestart met een uitvraag binnen het ministerie, inclusief de organisaties die deze regelgeving uitvoeren of handhaven.² De uitvraag is bewust breed gehouden; we hebben degenen die zich dagelijks bezighouden met OCW-wet- en regelgeving gevraagd of zij weleens (toepassing) van wetgeving hebben meegemaakt waarvan zij pijn in hun buik kregen (het zogenaamde «buikpijn criterium») of waar zij procedureel ernstige vraagtekens bij hadden. Tegelijkertijd zijn ook diegenen waar deze regelgeving uiteindelijk op van toepassing is (burgers, scholen, (culturele) instellingen) gevraagd voorbeelden van wetten, regels of situaties door te

¹ Motie van de leden Ploumen en Jetten (Kamerstuk 35 510, nr. 24).

² Dit betreffen de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), de Inspectie van het Onderwijs (IvO), de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE), het Commissariaat voor de Media (CvdM) en het Nationaal Archief (NA).

geven waardoor zij volgens hen buitensporig in de knel komen.³ Deze interne en externe bijdragen hebben geleid tot een lijst van 88 knelpunten. We hebben deze lijst als bijlage bijgevoegd bij deze brief.

Gedurende de volgende fase van de inventarisatie is door ons onderzocht in hoeverre de aangedragen knelpunten in wet- en regelgeving ook daadwerkelijk hardvochtig uitpakken voor burgers. Deze analyse heeft plaatsgevonden aan de hand van een kader gebaseerd op de werkdefinitie van hardvochtige effecten waartoe onderzoeksbureau Panteia in samenwerking met MUZUS en VU Amsterdam is gekomen.⁴ Met dit kader⁵ is een objectievere vertaling gemaakt van het eerder genoemde buikpijncriterium. U vindt in de bijlage bij deze brief een nadere duiding van de verschillende criteria van dit kader.

De aan de hand van dit kader als hardvochtig beoordeelde wet- en regelgeving, of de uitvoering daarvan, is vervolgens onderverdeeld in «hardvochtig» of «werkt in individuele gevallen mogelijk hardvochtig uit». Indien een knelpunt in het geheel niet als hardvochtig is beoordeeld, betekent dit nadrukkelijk niet dat wij van mening zijn dat de bijbehorende wet- of regelgeving geen onwenselijke (onbedoelde) nadelige effecten kan hebben voor de burger. Om deze reden zullen wij via het programma OCW Open⁶ onderzoeken of en zo ja, welke vervolgacties van ons of van de regering worden verlangd om deze knelpunten in wet- en regelgeving aan te pakken.

Resultaten

De inventarisatie heeft uiteindelijk vijftien hardvochtigheden opgeleverd. Drie daarvan zijn in algemene zin hardvochtig. Twaalf daarvan betreffen knelpunten die in individuele gevallen een hardvochtige uitwerking kunnen hebben. Dit betekent dat wij in deze gevallen van mening zijn dat de gevolgen van deze specifieke wet- en regelgeving het leven van de betrokken burger kunnen ontwrichten en dat deze gevolgen niet in verhouding staan tot het doel van die wet- en regelgeving.

Zeven van deze hardvochtigheden liggen op het gebied van studiefinanciering. De gevolgen van deze wetgeving zijn financieel van aard en kunnen, onder omstandigheden, de bestaanszekerheid van de burger in het geding brengen. Het gaat hierbij veelal om (grootschalige) processen waarbij weinig ruimte bestond om naar de individuele situatie van de student of de debiteur te kijken.

³ Overheid.nl | Consultatie Help ons wetten en regels te verbeteren die mensen ernstig in de knel brengen (internetconsultatie.nl).

⁴ Panteia MUZUS en VU Amsterdam 2021, *Hardvochtige effecten, Definitie*, p. 4. De definitie klinkt als volgt: «er is sprake van een hardvochtig effect wanneer het leven van (groepen) burgers door het handelen van de overheid (potentieel) wordt ontwricht. Overheidshandelen gaat hierbij zowel om (stapel) van wet- en regelgeving als om de uitvoering hiervan. Wanneer hardvochtige effecten optreden worden burgers veelal in hun bestaanszekerheid aangetast. Ook kunnen burgers op andere levensdomeinen ernstig in de problemen raken, bijvoorbeeld op het vlak van (geestelijke) gezondheid, werk, wonen, of persoonlijke relaties».

⁵ Aan de hand van het kader is gekeken of het aangedragen knelpunt «een rechtshandeling of feitelijke handeling betreft van een overheidsorgaan, die rechtmatig is of wordt geacht, met bewuste of onbewuste nadelige materiële of immateriële gevolgen voor de geadresseerde of bejegende, die het leven van de geadresseerde of bejegende kan ontwrichten en waarvan de verkeersopvatting is dat deze gevolgen niet in verhouding staan tot de aanleiding van de rechtshandeling of feitelijke handeling en doel dat daarmee wordt gediend».

⁶ Het programma OCW Open is ingericht om bij te dragen aan het herstellen van het vertrouwen van de samenleving in de overheid. Onder het programma ressorteren (in ieder geval) de deelprogramma's Werken aan Uitvoering (WaU), Ambtelijk vakmanschap en vermogen (AVV), Informatievoorziening (IV) en Informatiehuishouding (IHH).

Vier van deze hardvochtigheden zijn reeds opgelost door middel van nieuwe, door DUO te hanteren beleidslijnen.⁷ Zo legde DUO tot voor kort standaard een bestuurlijke boete op van 50% bij misbruik van de uitwonendenbeurs. In de wet is opgenomen dat de boete ten hoogste 50% bedraagt. Dit kon in individuele gevallen een hardvochtige uitwerking hebben. De tweede hardvochtigheid ziet op het feit dat de achterstallige studieschuld, bedoeld in artikel 6.8 WFS 2000, na een minnelijke schuldsanering niet werd kwijtgescholden. Dit gebeurt wel na een wettelijke schuldsaneringsregeling. Dit pakte hardvochtig uit, omdat de achterstallige studieschulden evident samenhangen met de andere problematische schulden die aanleiding waren voor de schuldsanering. Inmiddels scheldt DUO ook bij een minnelijke schuldsaneringsregeling de achterstallige schuld kwijt na afloop van de regeling. Ten derde vaardigt DUO geen nieuwe dwangbevelen meer uit bij het CJIB als de debiteur te maken heeft met meerdere dwangbevelen. Dit stond namelijk niet in verhouding tot het doel – het innen van de achterstallige schuld. Tot slot hebben studenten die een eerste of afgeleide verblijfsvergunning hebben onder de beperking niet-tijdelijke humanitaire gronden in verband met een medische behandeling sinds een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 geen aanspraak meer op studiefinanciering. Dit kan een ontwrichtende uitwerking hebben. Het heeft consequenties voor de opleiding en loopbaan van de student, waarvoor geen rechtvaardiging (of reden) lijkt te bestaan. In afwachting van een aanpassing van het BSF 2000 op dit punt, is de uitvoeringspraktijk al wel aangepast.

Eén hardvochtigheid wordt opgelost met het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs.⁸ De beoogde inwerkingtredingsdatum van deze wijziging is 1 januari 2024. Deze hardvochtigheid ziet op het feit dat de bijverdiengrens voor mbo'ers geen rekening houdt met het actuele inkomen. Hierdoor krijgt een student mogelijk te weinig studiefinanciering. Dit gevolg staat niet in verhouding tot het doel van de regeling – het voorkomen dat studenten die het niet nodig hebben financiële steun ontvangen. Met het wetsvoorstel herinvoering basisbeurs hoger onderwijs komt deze regeling te vervallen.

Naar de oplossing van één hardvochtigheid wordt momenteel onderzoek gedaan.⁹ Dit betreft een knelpunt waarbij er situaties zijn waarin kwijtschelding van de studieschuld gewenst is en dit niet mogelijk is. Er wordt onderzoek gedaan naar de uitbreiding van de kwijtscheldingsmogelijkheden en de mogelijkheden om meer maatwerk te verlenen in het algemeen.

Een laatste hardvochtigheid op het terrein van studiefinanciering vereist interdepartementale afstemming.¹⁰ Er heerst namelijk enige onduidelijkheid over de taakverdeling tussen de Belastingdienst en DUO bij de vaststelling van de omvang van het buitenlands inkomen. Dit kan leiden tot een te hoge draagkrachtberekening voor debiteuren en een te lage aanvullende beurs voor studenten. Er zijn reeds stappen ondernomen in het kader van de interdepartementale afstemming. Over de voortgang van de aanpak van deze twee laatst genoemde hardvochtigheden wordt Uw Kamer nader geïnformeerd in het voorjaar van 2023.

De overige acht hardvochtigheden betreffen het funderend onderwijs. Vijf van deze hardvochtigheden betreffen situaties betreffende leerlingen die bijzondere zorgbehoeften hebben.¹¹ Ons onderwijssysteem is bedoeld om alle leerlingen een plaats te geven in het onderwijs. Het komt echter voor dat leerlingen thuiszitten. Zo is tijdens de in het kader van deze inventari-

⁷ Dit betreft de nummers 7, 8, 9 en 11 van de lijst.

⁸ Dit betreft nummer 6 van de lijst.

⁹ Dit betreft nummer 5 van de lijst.

¹⁰ Dit betreft nummer 3 van de lijst.

¹¹ Dit betreft de nummers 26, 28, 30, 33 en 34 van de lijst.

satie verrichte internetconsultatie bijvoorbeeld verschillende malen naar voren gebracht dat (ouders van) hoogbegaafde leerlingen om verscheidene redenen geen goed passende onderwijsplek aangeboden (menen te) krijgen. Er is daarbij sprake van diverse en vaak complexe problematiek. De oorzaak van het thuiszitten betreft regelmatig een verschil van inzicht over welk aanbod voldoende passend is. Dat wil niet zeggen dat er geen verbeteringen mogelijk zijn. Wij sturen uw Kamer in 2023 een brief over de maatregelen die we rondom hoogbegaafdheidsonderwijs in het funderend onderwijs willen nemen. Verder werken we aan het tegengaan van thuiszitten, conform de afspraak in het coalitieakkoord dat we het aantal onnodige thuiszitters naar nul terugbrengen. Hiervoor hebben we onder andere een wetsvoorstel in voorbereiding, dat daaraan een bijdrage levert.

In individuele gevallen kan de regelgeving desalniettemin hardvochtig uitpakken voor leerlingen. Bijvoorbeeld wanneer bekostigingsregels zouden verhinderen dat leerlingen een passende onderwijsplek krijgen. Als dat voorkomt, is de oorzaak van het thuiszitten gelegen in de rigiditeit van regels, zonder dat daar afdoende rechtvaardiging voor te geven is. Het experiment onderwijszorgarrangementen, dat op 1 januari 2023 van start gaat, onderzoekt of en op welke wijze jongeren met complexe zorgbehoeften (als gevolg van cognitieve beperkingen, medische of psychische problemen, lichamelijke beperkingen of een beperkte sociaal-emotionele ontwikkeling) door maatwerk onderwijs kunnen ontvangen, door een grondslag te geven om af te mogen wijken van bepaalde bekostigingsvoorwaarden. Op basis van dit experiment zal worden gewerkt aan wetgeving die de hardvochtigheden op dit terrein wegneemt. Gedurende de looptijd van het experiment kunnen scholen die deelnemen aan het experiment reeds afwijken van regels die momenteel mogelijk knellend werken.

Eén andere hardvochtigheid betreft de regel dat leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs met uitstroomprofiel dagbesteding de school moeten verlaten zodra zij twintig jaar oud worden. Het feit dat een vrijstellingsmogelijkheid ontbreekt, knelt hier. Momenteel onderzoeken wij hoe deze vrijstellingsmogelijkheid kan worden vormgegeven.¹² Een andere hardvochtigheid betreft de limitatieve opsomming van gevallen waarvoor een voorziening voor het volgen van onderwijs kan worden verstrekt.¹³ Er wordt momenteel dan ook gewerkt aan een aanpassing van het Uitvoeringsbesluit onderwijsvoorzieningen voor jongeren met een handicap om dit limitatieve karakter te wijzigen. De laatste hardvochtigheid betreft de mogelijkheid van nieuwkomers om tot het praktijkonderwijs te worden toegelaten (dit kan pas nadat zij een jaar het reguliere onderwijs hebben gevolgd). Verkend wordt op welke manier dit het meest passend kan worden opgelost.¹⁴ Uw Kamer wordt in het voorjaar van 2023 nader geïnformeerd over de wijze waarop deze knelpunten zullen worden aangepakt en over de planning van de betreffende wetgevingstrajecten.

Vervolg

Deze inventarisatie, en het bereiken van een oplossing voor de nu gesignaleerde hardvochtigheden, is uiteraard niet het eind van het verhaal. Bij het maken van wet- en regelgeving moet de burger altijd centraal staan. Deze inventarisatie heeft weliswaar veel informatie opgeleverd, maar niet gezegd is dat daarmee ook alle mogelijke knelpunten in onze wet- en regelgeving in kaart zijn gebracht. We blijven daarom alert op signalen die wij daarover ontvangen vanuit ons depar-

¹² Dit betreft nummer 29 van de lijst.

¹³ Dit betreft nummer 36 van de lijst.

¹⁴ Dit betreft nummer 38 van de lijst.

tement en vanuit de samenleving en zullen die voortvarend oppakken. Zowel departementaal als interdepartementaal zijn er bovendien procedures in gang gezet die ervoor moeten zorgen dat onbedoelde negatieve gevolgen van wet- of regelgeving zo snel mogelijk onderkend worden én dat daar actie op wordt ondernomen. Het herziene Beleidskompas, bijvoorbeeld, ondersteunt beleidsmakers en wetgevingsjuristen om de beleidsvoorbereiding zo zorgvuldig mogelijk in te richten. Door toepassing van het Beleidskompas, en samen met de relevante andere trajecten, zoals Werk aan Uitvoering¹⁵ en Ambtelijk vakmanschap, wordt de beleidsvoorbereiding structureel versterkt. De invoeringstoets zal eveneens bijdragen aan het vroegtijdig signaleren van knelpunten in wet- en regelgeving.

Wij streven ernaar een lerende organisatie te zijn die luistert naar de ervaringen van de mensen waar wij voor werken, ook als deze negatief zijn. Als onze wet- of regelgeving niet werkt zoals deze bedoeld is, willen we dat mensen zich vrij voelen om dit aan te kaarten en dat wij ons ontvankelijk en wendbaar kunnen tonen in het oppakken hiervan. Zo zorgen we ervoor dat we een betrouwbare overheidsorganisatie zijn en blijven, die werkt vóór Nederland.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R.H. Dijkgraaf

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Uslu

¹⁵ DUO geeft in het kader van Werk aan Uitvoering in haar jaarlijkse «Stand van de uitvoering» een overzicht van aandachtspunten op het gebied van wet- en regelgeving, (keten)samenwerking en uitvoering.