

10.2.e

Van: 10.2.e
Verzonden: Wednesday, March 13, 2019 11:51 AM
Aan: Halsema, Femke; Moorman, Marjolein
CC: Wansem, Karin van der; 10.2.e Teesink, Peter; Lenstra, Catrien M; Boer, Mark de; 10.2.e
Onderwerp: mogelijkheden om vertrek bestuursleden SIO te bevorderen
Bijlagen: Instrumenten om ontslag of vertrek bestuursleden SIO te bevorderen.pdf; Bijlage I - Overzicht opties.pdf; Bijlage II - Intern toezicht SIO.pdf

Burgemeester, wethouder,

Bijgevoegd de toegezegde juridische notitie.

We hebben samen met advocatenkantoor 10.2.g (derde); 10.2.g (relatie gemeente met derde) alles uit de kast getrokken. De belangrijkste mogelijkheden lijken te liggen bij de publiekrechtelijke mogelijkheden van de Minister van OCW, maar ook de Minister van Justitie en de gemeente hebben enige mogelijkheden.

Wij adviseren u om ons deze opties verder te laten onderzoeken met OCW en JenV, ook omdat eventuele publiekrechtelijke bevoegdheden van de minister van OCW de privaatrechtelijke mogelijkheden (van de gemeente en het Rijk) beperken. Voorts wordt het Rijk geadviseerd door de landsadvocaat. Wij beschikken nog niet over dat advies.

Vriendelijke groet, 10.2.e

Instrumenten om ontslag of vertrek bestuursleden SIO te bevorderen

1. Inleiding

Het bestuur van de Stichting Islamitisch Onderwijs (SIO), dat het Cornelius Haga Lyceum in stand houdt, bestaat volgens de statuten uit een directeur/bestuurder en ten hoogste 10 andere bestuursleden (toezichthouders). Het uittreksel van de Kamer van Koophandel vermeldt de volgende bestuursleden:

- dhr. [redacted]
- dhr. [redacted] 10.2.e
- dhr. [redacted]

Wij zien de volgende juridische mogelijkheden om op korte termijn ontslag van de bestuursleden af te dwingen:

1. Het bestuur van de SIO kan bestuursleden ontslaan;
2. Het Rijk en/of de gemeente kan de rechter verzoeken om bestuursleden te ontslaan wegens wanbeheer of het doen of nalaten in strijd met de bepalingen van de wet of statuten;
3. De gemeente kan de rechter via een collectieve actie (3:305a-b BW) om ontslag van bestuursleden verzoeken wegens onrechtmatige daad;
4. De minister van OCW (nu de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs, Slob) kan de school op basis van een rapport van de Onderwijsinspectie een aanwijzing geven om een ander bestuur aan te stellen.

Deze mogelijkheden worden op hoofdlijnen uitgewerkt in § 3, na een schets van de mogelijke onregelmatigheden bij de SIO in § 2. De kans van slagen van deze ontslagprocedures is sterk afhankelijk van de beschikbare informatie en de grond voor ontslag. Zo heeft, indien er voldoende bewijs is voor financieel wanbeheer, route 2 waarschijnlijk de meeste kans van slagen. Aanvullende informatie van politie of veiligheidsdiensten kan dus van invloed zijn op de haalbaarheid en de verkieslijke route.



Naast deze ontslagprocedures kan de druk op de bestuursleden worden opgevoerd om vrijwillig op te stappen. In § 4 wordt daartoe aan aantal mogelijke maatregelen van ouders, gemeente en Rijk besproken. De maatregelen van gemeente en Rijk kunnen – in onderlinge samenhang en afstemming – deels ook tegelijkertijd worden opgelegd.

Wij adviseren u om ons deze opties verder te laten onderzoeken met OCW en JenV, ook omdat eventuele publiekrechtelijke bevoegdheden van de minister van OCW de privaatrechtelijke mogelijkheden (van gemeente en Rijk) beperken. Voorts wordt het Rijk geadviseerd door de landsadvocaat. Wij beschikken nog niet over dat advies.

In bijlage I vindt u een overzicht van alle beschreven opties, met bijbehorende kortetermijnacties en onze inschatting van de haalbaarheid, effectiviteit en juridische risico's. In bijlage II wordt ingegaan op de verhouding van het interne toezicht bij de SIO tot de onderwijswetgeving.

2. Mogelijke onregelmatigheden SIO

Op grond van de brief van NCTV is het goed denkbaar dat SIO in strijd handelt met de toepasselijke onderwijswetgeving. Dat is relevant voor de beoordeling van de mogelijkheden om tegen haar op te treden. Wij schetsen daarom eerst enkele onregelmatigheden waaraan SIO zich mogelijk schuldig maakt.

Er bestaat een zorgplicht van het bestuur voor een veilige school. Onder veiligheid wordt verstaan de sociale, psychische en fysieke veiligheid van leerlingen (art. 3b van de Wet op het voortgezet onderwijs, verder: Wvo). De veiligheid in de hier bedoelde zin van de leerlingen zou in gevaar kunnen zijn in de omstandigheden die de NCTV beschrijft. Zij worden immers dagelijks geconfronteerd met een schoolbestuur dat mogelijk banden onderhoudt of heeft onderhouden met een Islamitische terreurorganisatie.

De Wvo bevat verplichtingen over het onderwijs op het gebied van pluriformiteit, burgerschap en sociale integratie. Actief burgerschap en sociale integratie moeten door de school worden bevorderd (art. 17 Wvo). Signalen dat er in het onderwijs 'antidemocratische opvattingen en een actieve afkeer van de Nederlandse samenleving worden verspreid of een parallelle samenleving wordt aangeprezen die haaks staat op de waarden van de Nederlandse samenleving' (brief NCTV) zijn daar niet mee te rijmen.

Het bestuur moet zorgdragen voor de kwaliteit van het onderwijs op de school (art. 23a Wvo). Onder zorg dragen voor de kwaliteit van het onderwijs wordt in elk geval verstaan het naleven van de bij of krachtens de Wvo gegeven voorschriften en het uitvoeren van het stelsel van kwaliteitszorg. Als bepalingen van de wet niet worden nageleefd (zoals de hiervoor besproken verplichtingen), betekent dat dus dat de zorg voor de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet.

Met de inwerkingtreding van de Wet goed onderwijs, goed bestuur is sinds 1 augustus 2011 vereist dat de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden. Daarnaast is vereist dat een intern toezichthouder of een lid van het interne toezichthoudend orgaan onafhankelijk functioneert van het bestuur (zie artt. 24d en 24e Wvo). De

10.2.g
(derde)

Bij de beschrijving van de bevoegdheden die tegen het bestuur van de SIO kunnen worden ingezet, komen we op de relevantie van deze mogelijke onregelmatigheden terug.

3. Mogelijkheden om ontslag bestuursleden af te dwingen

3.1. Ontslag door bestuur SIO

10.2.e
10.2.g jo 11

Dit kan bijvoorbeeld als het bestuurslid de SIO ernstig neert benadeeld of dreigt te benadeelen. Het is te verdedigen dat daarvan sprake is bij het onderhouden (hebben) van banden met een terroristische organisatie.

Tot ontslag van een bestuurder kan volgens de statuten in beginsel slechts worden besloten door alle overige bestuursleden gezamenlijk. Uitgaande van de bestuursamenstelling volgens de Kamer van Koophandel zouden de [redacted] kunnen ontslaan.

10.2.e

Nadeel van deze optie is dat het bestuur van de SIO mee dient te werken, hetgeen niet erg waarschijnlijk is.

3.2. Ontslag door rechter op verzoek belanghebbende (art. 2:298 BW)

De rechtbank kan op verzoek van iedere belanghebbende een bestuurder van een stichting schorsen/ontslaan wegens de volgende gedragingen:

- a. iets doen of nalaten in strijd met wetsbepalingen;
- b. iets doen of nalaten in strijd met de statuten;
- c. wanbeheer;
- d. niet of niet behoorlijk voldoen aan, kort gezegd, een rechterlijk bevel om het OM inzicht te geven in de administratie.

Ad a-b: De rechter legt deze bepalingen streng uit. Volgens de jurisprudentie is er alleen sprake van grond voor ontslag indien redelijkerwijs geen verschil van mening over de onrechtmatigheid van de betreffende handeling mogelijk is. De rechter controleert dus niet het beleid, maar de rechtmatigheid daarvan. Van strijd met de statuten kan sprake zijn als het gedrag van de bestuurder onverenigbaar is met wat naar de bepalingen van de statuten van een behoorlijke bestuurder mag worden geëist. [redacted]

10.2.g
(derde)

Ad c: Met wanbeheer wordt uitsluitend bedoeld op financieel wanbeheer (HR 3 januari 1975, ECLI:NL:HR:1975:AD4123, NJ 1975/222). Aangenomen wordt dat slechts bij evident, uitgesproken falend beleid ten aanzien van het beheer van het vermogen en de zorg van de geldmiddelen, grond bestaat voor ontslag. Hiervoor hebben we tot nog toe onvoldoende aanknopingspunten.

Ad d: Van een dergelijk bevel is geen sprake.

Naar onze inschatting zijn er op dit moment onvoldoende aanknopingspunten om een verzoekprocedure te starten. Bij het ontslag van twee bestuursleden van een islamitische basisschool in Helmond had de Onderwijsinspectie een groot aantal onregelmatigheden geconstateerd: onrechtmatige aanstelling van personen in dienst van de Stichting, onrechtmatige uitgaven voor leerlingenvoer, een ondeugdelijke administratie en onduidelijke uitgaven, belangenverstremming bij de bestuurders van de stichting en bezoldiging van het bestuur ondanks een statutair verbod daartoe en in strijd met de wettelijke bekostigingsvoorwaarden. Het lijkt er niet op dat van dit soort omstandigheden bij CHL/SIO sprake is. Dit moet verder worden uitgezocht. Een rapport van de Inspectie waarin eventuele onregelmatigheden worden geconstateerd, zou een basis voor een procedure kunnen bieden.

Daarnaast is het de vraag of de gemeente als belanghebbende kan worden aangemerkt. Verdedigbaar is dat de gemeente als subsidieverlener en verlener van huisvesting aan het CHL als belanghebbende wordt aangemerkt; nog kansrijker is de Staat als belanghebbende. Als het gewenst is om de route van art. 2:298 BW te beproeven, ligt het voor de hand dat de Staat en de gemeente gezamenlijk een verzoek(schrift) tot ontslag indienen.

Het doorlopen van de verzoekschriftprocedure tot ontslag kan worden gecombineerd met een verzoek om een voorlopige voorziening tot schorsing. Die kan op heel korte termijn worden toegewezen.

3.3. Ontslag door de rechter via collectieve actie (art. 3:305a-b BW)

De gemeente kan op grond van art. 3:305b BW in samenhang met art. 3:305a BW een rechtsvordering bij de civiele rechter instellen (collectieve actie). In een kort geding-procedure kan gevorderd worden dat het bestuur van de SIO moet opstappen omdat het onrechtmatig is (art. 6:162 BW) in deze omstandigheden aan te blijven. Op grond van deze BW-bepalingen kan de gemeente een civiele procedure aanspannen tegen iemand (het bestuur van de SIO) die door zijn onrechtmatige gedraging een algemeen belang schendt waarvan de behartiging aan de gemeente is toevertrouwd. Welke belangen aan de gemeente zijn toevertrouwd volgt uit art. 108 lid 1 van de Gemeentewet: het gemeentebestuur is bevoegd inzake "de huishouding" van de gemeente. Ook de bekostiging van de huisvesting van scholen is een wettelijke taak van de gemeente, en daarmee een belang dat zij behartigt. In het kader van deze taken kan aan de vordering ten grondslag worden gelegd dat voorkomen moet worden dat een school binnen de gemeente een parallelle samenleving bevordert en handelt in strijd met antiradicaliseringsstrategie van de overheid. Hierdoor is de veilige en democratische vorming van Amsterdamse leerlingen niet gewaarborgd. Dit raakt in het bijzonder de Islamitische gemeenschap in Amsterdam. Voornoemde belangen zijn aan de gemeente toevertrouwd. Ter nadere onderbouwing van een dergelijke vordering kan gebruik worden gemaakt van de hiervoor besproken (mogelijke) onregelmatigheden.

Aan een dergelijke procedure kleven wel juridische haken en ogen. Niet uitgesloten moet worden dat de voorzieningenrechter naar aanleiding van een vordering op basis van art. 3:305b BW in samenhang met art. 3:305a BW oordeelt dat het gebruik van dit privaatrechtelijke middel een 'onaanvaardbare doorkruising' van het publiekrecht oplevert. Gewezen wordt op een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland¹ over een vordering van de burgemeester van de gemeente Veenendaal ten aanzien van een terugkerende ex-zedendelinquent. De voorzieningenrechter oordeelde dat de wijze waarop de bevoegdheden in het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk systeem zijn toegekend, hiermee wordt doorkruist. Relevant werd geacht dat de burgemeester op grond van zijn openbare-ordebevoegdheden in die zaak niet kon optreden. De onaanvaardbare doorkruising was gelegen in het systeem van bevoegdheidstoedeling waarin de gevorderde maatregelen door de strafrechter kunnen worden opgelegd. Er valt een parallel te trekken met de onderhavige kwestie: optreden met openbare-ordebevoegdheden is hier waarschijnlijk problematisch en een bestuursorgaan van de rijksoverheid, de minister van OCW, is bevoegd bestuursrechtelijke maatregelen te treffen ten aanzien van het schoolbestuur. Er zijn echter goede argumenten om te betogen dat het oordeel van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland niet juist is. Door bij de doorkruisingsvraag de bevoegdheid van de strafrechter te betrekken, wordt de reikwijdte van de klassieke doorkruisingsleer ('Windmill-doctrine'), die betrekking op bevoegdheidsuitoefening binnen hetzelfde overheidslichaam, opgerekt. Het bezwaar hiertegen is dat de gemeente ter behartiging van het belang van de Islamitische Amsterdamse leerlingen niet de keuze heeft dat belang te behartigen door het gebruik van een publiekrechtelijke bevoegdheid die niet haar toebehoort, maar de minister van OCW. De mogelijkheden dat belang te behartigen worden dus ernstig worden beknot. Indien de gemeente ervoor kiest een civiele procedure te starten dan

¹ Ktr. Utrecht (vzr.) 06-11-2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:5494.

lijkt het verstandig om dit niet gezamenlijk met het Rijk te doen omdat de minister van OCW wél beschikt over publiekrechtelijke bevoegdheden jegens het schoolbestuur. Als de staat gebruik maakt van dit privaatrechtelijke middel zal dit waarschijnlijk een onaanvaardbare doorkruising van het publiekrecht opleveren.

Ook hier is dus overleg met het Rijk aangewezen, ook vanwege eventuele combinatie van maatregelen.

3.4. Aanwijzing minister om op te stappen

De minister van OCW kan de SIO op basis van een rapport van de Onderwijsinspectie een aanwijzing geven, waaronder de aanwijzing dat een of meer bestuursleden of toezichthouders worden vervangen.² Deze mogelijkheid verdient het dan ook om nader te worden onderzocht met OCW.

De meest voor de hand liggende reden voor een aanwijzing zou hier zijn dat het bestuur wanbeheer heeft gevoerd in de zin van art. 103g Wvo. De wet beschrijft verschillende gedragingen die wanbeheer opleveren. Voor de situatie van de SIO ligt het meest voor de hand dat sprake zou zijn van "ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met art. 23a, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de school en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van voortgezet onderwijs in gevaar komt". Art. 23a gaat over de kwaliteit van onderwijs die zoals opgemerkt niet voldoende is als in strijd met een of meer voorschriften van de Wvo wordt gehandeld. Een aanwijzing is slechts mogelijk op grond van een rapport van de inspectie. Naast jaarlijks door de inspectie te verrichten onderzoek (art. 11 Wet op het onderwijstoezicht) kan de inspectie uit zichzelf of op aanwijzing van de minister specifiek onderzoek verrichten (art. 15 Wet op het onderwijstoezicht). De minister zou daarvoor een aanwijzing aan de inspectie kunnen geven waarin hij de brief van de NCTV en de hiervoor genoemde mogelijke onregelmatigheden betreft. Als het rapport misstanden aan het licht brengt of bevestigt, biedt dat een sterke basis voor een aanwijzing aan de SIO waarbij zoals gezegd de verplichting kan worden opgelegd een of meer bestuursleden te vervangen.

4. Drukmiddelen om vrijwillig vertrek te bevorderen

4.1. Ouders

- a. De ouders kunnen, al dan niet via ouderraad of medezeggenschapsraad³, de bestuursleden verzoeken om op te stappen. De bestuursleden zijn echter niet verplicht om daaraan gevolg te geven.
- b. De ouders kunnen dreigen hun kinderen van school te halen ('stemmen met de voeten').

Het krachtigste drukmiddel van de ouders is om te stemmen met de voeten. Daarnaast kunnen ouders mogelijk worden aangemerkt als belanghebbende in een van de in § 3 besproken ontslagprocedures. Deze optie blijft hier verder onbesproken.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 828, nr. 3, p. 3.

³ De medezeggenschapsraad bestaat uit één vertegenwoordiger namens de ouders, vier personeelsvertegenwoordigers en een leerlingenvertegenwoordiger.

4.2. Gemeente

- a. De burgemeester kan mogelijk haar bevelsbevoegdheid inzetten tegen bijvoorbeeld (leden van) de stichting op grond van 174 Gemeentewet (met het oog op veiligheid en gezondheid in/rond de school) of op grond van artikel 172 of 175 Gemeentewet (ter handhaving openbare orde of het voorkomen van gevaar). Op basis van deze bevoegdheden zijn tal van bevelen denkbaar, zoals de bestuursleden de toegang tot de school ontzeggen, het opleggen van een gebiedsverbod of de sluiting van het pand. Ook is denkbaar dat gebruik gemaakt wordt van de bevoegdheid om een noodverordening vast te stellen op grond van artikel 176 Gemeentewet. In de raadsbrief is opgenomen dat er geen acuut gevaar is voor de openbare orde. Er moet dus eerst sprake zijn van concrete (nieuwe) informatie van bijvoorbeeld politie of de veiligheidsdiensten op basis waarvan aannemelijk is dat sprake is van een acuut gevaar voor de openbare orde of veiligheid. Denk aan: molotovcocktails die uit het gebouw worden gegooid worden, een eventuele aanslag op de school of groepen die op of in de onmiddellijke nabijheid van de school met elkaar op de vuist (dreigen) te gaan en dergelijke. Omdat een dergelijk bevel al snel een beperking vormt van de vrijheid van onderwijs, de vrijheid van godsdienst en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer moet goed gemotiveerd kunnen worden dat het bevel noodzakelijk is ter beperking van (levens)gevaar van bijvoorbeeld de leerlingen. Verder is van belang dat een bevel slechts een tijdelijk karakter kan hebben. Het niet naleven van een bevel of een noodverordening levert een strafbaar feit op.
- b. De gemeente kan de omgevingsvergunning, onderwijssubsidie of bekostiging van de huisvesting⁴ intrekken of daarmee dreigen. Dit is op basis van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding mogelijk als (a) de vergunninghouder/subsidieontvanger op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan; en (b) ernstig gevaar bestaat dat de vergunning/subsidie mede zal worden gebruikt ten behoeve van terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. Hierover moet volgens de wet eerst worden overlegd met de minister van JenV.⁵

10.2.g jo 11
(Gemeente
met derden)

Op basis van de ons beschikbare informatie van de NCTV lijkt er nu nog te weinig informatie voorhanden te zijn om zo'n besluit van een deugdelijke motivering te voorzien.

Een andere grondslag voor intrekking/terugvordering van subsidies zijn onregelmatigheden in de verantwoording van de besteding van de subsidies. De gemeente (Onderwijs) onderzoekt momenteel of daarvan sprake is.

⁴ Er kan discussie bestaan over de vraag of onderwijsbekostiging gezien moet worden als een subsidie in de zin van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorisme. De wetgever heeft ervoor gekozen de subsidietitel van de Awb van overeenkomstige toepassing te verklaren op bekostiging van onderzoek en onderwijs (artikel 4:21 lid 4 Awb). Dit in verband met de eigen aard en de constitutionele positie van de onderwijswetgeving (NV II bij derde tranche Awb, Kamerstukken II 1994/95, 23 700, 5, p. 16). Hieruit volgt dat bekostiging niet rechtstreeks onder de definitie van 'subsidie' in de Awb valt. Wij menen dat er goede gronden zijn voor de stelling dat onder 'subsidie' in de zin van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorisme ook bekostiging valt. Met de van overeenkomstige toepassingverklaring heeft de wetgever immers beoogd de subsidieregels van toepassing te laten zijn op bekostiging. Wij zien niet in waarom dit voor de toepasselijkheid van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorisme (en ook voor de Wet bibob, zie punt 2c) anders zou zijn.

⁵ Art. 6 en art. 7 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

- c. De gemeente kan een bibobprocedure starten in verband met bestaande of nieuwe vergunningen/subsidies. Als uit het onderzoek volgt dat er met de vergunning of subsidie ernstig gevaar is dat er wordt witgewassen of strafbare feiten worden gepleegd, kan de aanvraag worden afgewezen of de vergunning/subsidie worden ingetrokken. Op dit moment liggen er twee aanvragen: voor onderwijsbekostiging⁶ en een bouwvergunning. Ook is er een subsidie uitgekeerd waarvan de vaststelling in het laatste stadium bevindt.

10.2.g
jo 11

10.2.g
jo 11

4.3. Rijk

- a. De meest vergaande optie is dat de minister van OCW de toelating van de SIO intrekt (genomen op basis van art. 67 Wvo). Als grondslag zou kunnen worden aangevoerd dat er geen vertrouwen is dat in overeenstemming met de onderwijswetgeving, waaronder het burgerschapsonderwijs (art. 17 Wvo), zal worden gehandeld. Met de intrekking van de toelating vervalt ook de grondslag voor bekostiging.

- b. De minister van OCW heeft verschillende mogelijkheden om de rijksbijdrage te verminderen, bijvoorbeeld vanwege te weinig leerlingen, als de school 'zeer zwak' is of als de bekostigingsvoorwaarden niet worden nageleefd (bekostiging onrechtmatig besteed, onderwijswetgeving niet goed uitgevoerd).

Art. 104 Wvo bepaalt: "Indien het bevoegd gezag van een school dan wel het samenwerkingsverband in strijd handelt met het bepaalde bij of krachtens deze wet, waaronder tevens wordt verstaan het niet opvolgen van een aanwijzing als bedoeld in artikel 103g, kan Onze minister bepalen dat de bekostiging, voorschotten daaronder begrepen, geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden dan wel opgeschort." De inhouding of opschorting kan dus ook worden gestoeld op de hiervoor besproken, mogelijke onregelmatigheden. Daarnaast kan de in de brief van NCTV beschreven weigering medewerking aan de inspectie te leveren op grond van het tweede lid een basis voor inhouding/opschorting opleveren zodra inlichtingen zijn gevorderd ex art. 5:20 Awb.

10.2.g
(derde)

⁶ Zie voetnoot 4 over de vraag of een bekostiging valt te kwalificeren als een subsidie. Wij menen dat hier goede gronden voor zijn.

⁷ Art. 34 lid 1 onder a Wvo.

10.2.g (derde)

- c. De minister van OCW kan de SIO op basis van een rapport van de Onderwijsinspectie een aanwijzing geven (incl. opstappen van bestuursleden) als sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders (art. 103g Wvo). Zie daarover § 3.4.
Vooralsnog ontbreekt een dergelijk rapport van de Onderwijsinspectie. Minister Slob heeft aangekondigd dat het onderzoek van de Onderwijsinspectie wordt uitgebreid.
- d. De minister van JenV kan op basis van de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding de bewegingsvrijheid van de 'richtinggevende personen' beperken als dat noodzakelijk is met het oog op de bescherming van de nationale veiligheid en de persoon op grond van zijn gedragingen in verband kan worden gebracht met terroristische activiteiten of de ondersteuning daarvan. De minister kan de betrokkene bijvoorbeeld verplichten om zich op bepaalde tijdstippen te melden of te verbieden om in de buurt van de school te komen.⁸ Van deze bevoegdheid is voor zover bekend één keer gebruik gemaakt: de minister verbood de imam Fawaz Jneid voor een periode van 6 maanden om zich te bevinden in de Schilderswijk en de wijk Transvaal te Den Haag, vanwege het risico dat de imam met zijn jihadistische boodschap zou aanzetten tot radicalisering (bedreiging nationale veiligheid). Dat gebiedsverbod hield stand voor de rechter.⁹ Het is de vraag of we kunnen motiveren dat de 'richtinggevende personen' een bedreiging voor de nationale veiligheid vormen; de nu beschikbare NCTV-informatie lijkt daarvoor onvoldoende, maar wellicht beschikken rijksdiensten over meer informatie. Een gebiedsverbod brengt uiteraard geen verandering in de juridische positie van een bestuurder ten opzichte van de school.

10.2.g
10.2.d
jo 11

- f. De Belastingdienst kan onderzoek doen naar de financiële huishouding van de SIO.
- g. Het OM kan onderzoek doen naar mogelijke misdrijven door de bestuursleden.
- h. Het OM kan de rechter verzoeken een rechtspersoon zoals de SIO te ontbinden indien de werkzaamheid van die rechtspersoon in strijd is met de openbare orde (art. 2:20 BW). Anders dan bij de procedure van art. 2:298 BW, waarbij de rechtspersoon blijft bestaan, is het doel van deze procedure de opheffing van de rechtspersoon. Dit is een zeer verstrekkend instrument met bijbehorende rechtswaarborgen en bewijslast. Zo wordt het begrip 'openbare orde' in dit verband veel strenger uitgelegd dan in het gemeenterecht: er moet sprake zijn van activiteiten die een daadwerkelijke en ernstige aantasting vormen van als wezenlijk ervaren beginselen van ons rechtstelsel en die onze samenleving ontwrichten of kunnen ontwrichten. Hiervoor bestaat vooralsnog onvoldoende bewijs.

⁸ Art. 2 Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding.

⁹ ABRvS 30-05-2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763.

Bijlage I. Overzicht mogelijkheden om ontslag of vrijwillig vertrek te bevorderen

De onderstaande inschatting van juridische risico's is gebaseerd op de NCTV-informatie die op dit moment beschikbaar is. Aanvullende informatie van politie of veiligheidsdiensten kan de juridische houdbaarheid van hier genoemde maatregelen sterk vergroten.

Ontslagmogelijkheden (§ 3)	Actie gemeente	Kans van slagen	
Ontslag door bestuur SIO			
Ontslag door rechter op verzoek belanghebbende (2:298 BW)			
Ontslag door rechter via collectieve actie (3:305a-b BW)	10.2. g jo 11	10.2. g jo 11	
Aanwijzing minister van OCW om nieuwe bestuursleden aan te stellen			
Drukmiddelen vrijwillig vertrek (§ 4)	Actie gemeente	Effectiviteit drukmiddel	Juridische risico's
Ouders			
Ouders verzoeken bestuurders om op te stappen	10.2. g jo 11		10.2. g jo 11
Ouders dreigen kinderen van school te halen			
Gemeente			
Bevelsbevoegdheden			10.2. g jo 11
Omgevingsvergunning, onderwijssubsidie of bekostiging van de huisvesting intrekken	10.2. g jo 11		

			10.2. g jo 11
Bibobprocedure starten		10.2. g jo 11	
10.2.g jo 11 (Gemeente)			
Rijk			
Toelating SIO intrekken (minister OCW)			10.2. g jo 11
Rijksbijdrage verminderen (minister OCW)			
Aanwijzing geven (minister OCW)			
Bewegingsvrijheid richtinggevende personen beperken (minister JenV)		10.2. g jo 11	
Vreemdelingenrechtelijke maatregelen (IND)			
Onderzoek financiële huishouding (Belastingdienst)			
Onderzoek mogelijke misdrijven (OM)			
Verzoek tot ontbinding SIO (OM)			

Bijlage II. Intern toezicht SIO

Wettelijke regeling

Met de inwerkingtreding van de Wet goed onderwijs, goed bestuur is sinds 1 augustus 2011 vereist dat 'de functies van bestuur en intern toezicht op het bestuur in functionele of organieke zin zijn gescheiden' daarnaast is vereist dat 'een intern toezichthouder of een lid van het interne toezichthoudend orgaan functioneert onafhankelijk van het bestuur'¹ (zie de artikelen 24d en 24e Wvo).

Situatie SIO

[Redacted content] 10.2.g
(derde)

[Redacted content] 10.2.g
(derde)

[Redacted content] 10.2.g
(derde)

Visie onderwijsinspectie op functionele scheiding

De Inspectie van het Onderwijs stelt dat scheiding tussen bestuur en toezicht daarop zo moet zijn ingericht dat de onafhankelijkheid van toezicht is gewaarborgd. Daarnaast oordeelt de Inspectie dat cultuur en houding bepalend zijn voor een onafhankelijk toezicht. Dit type bestuursmodel, waar binnen één rechtspersoon een scheiding van uitvoerend bestuur en toezicht is gemaakt, is volgens de Inspectie op zichzelf niet onaanvaardbaar, mits wordt voldaan aan een aantal uitgangspunten. De Inspectie onderscheidt daarbij de volgende formele en culturele uitgangspunten, die zij herleidt uit wettelijke vereisten, codes voor goed bestuur en

[Redacted content] 10.2.g
(derde)

Kamerbrieven.⁵

Formele uitgangspunten

- Scheiding bestuur en toezicht
- Onafhankelijk functioneren intern toezicht
- Managementstatuut
- Intern toezichtkader
- Controlerende rol intern toezicht
- Klankbordrol intern toezicht
- Werkgeverschap intern toezicht
- Informatievoorziening aan intern toezicht
- Informatievergaring door intern toezicht
- Gelegenheid tot voordracht toezichthouders door (G)MR
- Overleg met intern toezicht en (G)MR
- Onafhankelijkheid van intern toezicht

Cultuur en houding

- Rolvastheid bij bestuur en intern toezicht
- Organiseren van kritische reflectie en tegenspraak
- Kritische reflectie vanuit intern toezicht
- Kritische reflectie vanuit medezeggenschap.

10.2.g
(derde)

⁵ Inspectie van het Onderwijs, *Functionele scheiding van bestuur en toezicht in de praktijk. Interne checks & balances bij een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht in het funderend onderwijs*, juli 2018.