

Vergaderjaar 2008–2009

31 828

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht

Nr. 7

BRIEF VAN DE ONDERWIJSRAAD

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2009

Met genoegen zendt de Onderwijsraad u hierbij het advies getiteld *Minimum leerresultaten, interventie en intern toezicht*.

De Onderwijsraad reageert met dit briefadvies op de vraag van uw Kamer (Kamerstuk 31 828, nr. 5) over het reeds ingediende wetsvoorstel *Goed bestuur, goed onderwijs*. De raad vindt het wetsvoorstel in algemene zin noodzakelijk, proportioneel en wenselijk.

Tegelijk wil de raad echter nadrukkelijk wijzen op mogelijke negatieve neveneffecten, die ondervangen moeten worden. De raad gaat er voorts vanuit dat eventuele sancties enkel proportioneel door de minister zullen worden toegepast.

Hij geeft u een zevental concrete aanbevelingen ter verbetering van het wetsvoorstel in overweging.

Met beleefde groet,

A. M. L. van Wieringen
Voorzitter

A. van der Rest
Secretaris

MINIMUM LEERRESULTATEN, INTERVENTIE EN INTERN TOEZICHT
KANTTEKENINGEN BIJ HET WETSVORSTEL

Inhoudsopgave		blz.
1	Inleiding en adviesvraag	3
1.1	Inleiding	3
1.2	Adviesvraag	3
1.3	Leeswijzer	4
2	Stand van zaken goed onderwijsbestuur, inhoud wetsvoorstel en advieskader van de raad	5
2.1	Stand van zaken goed bestuur	5
2.2	Inhoud wetsvoorstel	8
2.3	Advieskader van de raad	9
3	Commentaarpunten	12
3.1	Algemeen oordeel: noodzakelijk wetsvoorstel met preventieve werking	12
3.2	Enkele kanttekeningen	13
3.3	Rol van horizontale verantwoording en keuze in codes	18
4	Conclusies en aanbevelingen	20
	Afkortingen	23
	Literatuur	24
	Bijlage 1: Adviesvraag	26
	Bijlage 2: Adviesaanvraag	27

De raad levert in dit advies commentaar op het Wetsvoorstel goed bestuur, goed onderwijs.

1 INLEIDING EN ADVIESVRAAG

1.1 Inleiding

De beide staatssecretarissen van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) hebben, mede namens de minister van LNV (Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend met het oog op wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969. Deze wijzigingen houden verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimum leerresultaten, alsmede met een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en met de verbetering van het intern toezicht.¹

Bovengenoemd wetsvoorstel heeft tot doel het bestuurlijk instrumentarium te verbeteren om als overheid slagvaardig te kunnen optreden in gevallen waarin sprake is van:

- een ernstige of langdurig tekortschietende onderwijskwaliteit op een school; of
- bestuurlijk wanbeheer van één of meer scholen.

Tevens regelt het wetsvoorstel de verplichtstelling voor alle schoolbesturen om bestuur en intern toezicht functioneel of organiek te scheiden en wordt een wettelijke basis gecreëerd voor (sector)codes voor goed bestuur.

De leden van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap willen graag dat de Onderwijsraad op korte termijn een briefadvies uitbrengt, alvorens zij het verslag bij het wetsvoorstel opstellen.

1.2 Adviesvraag

Zoals blijkt uit de bijlage bij de brief aan de leden van de Tweede Kamer, vormt een negatief advies door de Raad van State mede de aanleiding voor de adviesaanvraag aan de Onderwijsraad.² De Raad van State constateerde tevens dat het voor de hand had gelegen de Onderwijsraad over dit wetsvoorstel te laten adviseren.

De leden van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geven aan dat, om de leerresultaten te kunnen beoordelen, in de Wet op het voortgezet onderwijs twee hoofdelementen worden verankerd, namelijk het doorstroomrendement en de examenresultaten. Daarnaast wordt een aantal hoofdelementen van de meting en beoordeling van de leerresultaten in de wet vastgelegd.

Tevens wordt verwezen naar de passage in de memorie van toelichting die aangeeft dat CFI (Centrale Financiën Instellingen) en de Accountantsdienst geen oordeel kunnen geven over de handhaafbaarheid.³ Om hier een uitspraak over te kunnen doen achten beide diensten het wenselijk dat er een nadere uitwerking komt van de kwalificaties voor de leerresultaten en van de basisprincipes van goed bestuur.

Hoewel er geen afgebakende adviesvraag aan de raad is voorgelegd, vat de raad de opdracht van de Tweede Kamer als volgt op.

¹ Wetsvoorstel goed bestuur, goed onderwijs; TK 2008–2009, 31 828.

² Presidium Tweede Kamer, 2009.

³ Memorie van toelichting, 2009, p. 21.

Welke belangrijke kanttekeningen zijn te maken bij het uitgebrachte wetsvoorstel over het invoeren van bekostigingsvoorschriften voor minimum leerresultaten, de aanvulling van de interventiemogelijkheden en verbetering van het intern toezicht?

Specifieke aandacht zal er daarbij zijn voor de effectiviteit en handhaafbaarheid van de minimum leer-resultaten in het primair en voortgezet onderwijs, en eisen voor goed bestuur.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 start met een beknopte beschrijving van de stand van zaken rond de invoering van goed bestuur in het onderwijs. Na een samenvatting van het wetsvoorstel schetst het hoofdstuk vervolgens het toetsingskader van de raad aan de hand van eerdere aanbevelingen op het terrein van goed bestuur. Hoofdstuk 3 bevat de belangrijkste commentaarpunten. In hoofdstuk 4 staan de aanbevelingen, die mogelijk de opmaat kunnen zijn voor enkele amendementen bij het ingediende wetsvoorstel.

Dit hoofdstuk beschrijft het toetsingskader dat de raad hanteert. Dit is gebaseerd op eerdere adviezen rond degelijk onderwijsbestuur en de functie van onderwijs-opbrengsten.

2 STAND VAN ZAKEN GOED ONDERWIJSBESTUUR, INHOUD WETSVOORSTEL EN ADVIESKADER VAN DE RAAD

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de stand van zaken rond de invoering van goed (degelijk¹) bestuur (met name de implementatie en het functioneren van raden van toezicht) in de verschillende onderwijssectoren en andere maatschappelijke sectoren. Daarna volgt een beknopte beschrijving van de inhoud van het wetsvoorstel. Tot slot wordt het toetsingskader van de raad bij dit advies beschreven, dat gebaseerd is op eerdere adviezen rond degelijk onderwijsbestuur en de functie van onderwijs-opbrengsten.

2.1 Stand van zaken goed bestuur²

Functiescheiding in hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

De functiescheiding is in het hoger onderwijs al in vergaande mate doorgevoerd in de vorm van een organieke scheiding. In 2005 verscheen – in opdracht van de minister van OCW – een onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar raden van toezicht binnen het hoger onderwijs (universiteiten en hogescholen).³ Aanleiding voor het onderzoek was de discussie over goed bestuur in het hoger onderwijs en het voornemen de WHW (Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) ingrijpend te herzien. De inspectie constateerde dat de raden van toezicht heel verschillend zijn vormgegeven en daardoor heel verschillend invulling aan hun opdracht geven. Zo zijn er bijvoorbeeld grote verschillen in de benoemingsprocedure en de wijze waarop belangen terugkomen in de samenstelling van een raad van toezicht, maar ook rol, taakopvatting en wijze van verantwoording lopen sterk uiteen. De inspectie stelde dat aandachtspunten waren: de eenzijdige informatiestroom vanuit het college van bestuur; het ontbreken van transparante verantwoording door een raad van toezicht; de afwezigheid van professionaliseringskanalen voor toezichthouders; en een voorziening waartoe belanghebbenden zich kunnen richten bij disfunctioneren van een toezichthoudend orgaan. De aangetroffen diversiteit gaf de inspectie voldoende grond voor de conclusie dat in het hoger onderwijs een eenduidige waarborg voor de kwaliteit en continuïteit en het functioneren van het intern toezicht ontbrak. Inmiddels is het Wetsvoorstel versterking besturing aanhangig, dat de WHW wijzigt en waarin wordt voorzien in een wettelijk kader voor de raden van toezicht.⁴

Het principe van scheiding van intern toezicht en bestuur zal ook voor het middelbaar beroepsonderwijs worden vastgelegd in de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs).⁵ Aanvankelijk was het de bedoeling slechts een organieke scheiding toe te staan. Door een amendement is het echter ook mogelijk om een functionele scheiding aan te brengen binnen één bestuur door middel van een algemeen bestuur dat toeziet op een dagelijks bestuur, of bestuurders.⁶ Tevens wordt in het wetsvoorstel geregeld dat het bevoegd gezag in het jaarverslag verantwoording aflegt over de omgang met een branchecode voor goed bestuur. Bij ministeriële regeling kan een branchecode worden aangewezen. Bij de Wet deregulering en administratieve lastenverlichting in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie is ingegaan op de rol van de inspectie: «De Inspectie van het Onderwijs houdt proportioneel toezicht en kijkt daarbij ook naar aspecten van goed bestuur zoals het functioneren van de raad

¹ Degelijk bestuur en deugdelijk onderwijs in de terminologie van de raad; hier volgt de raad de terminologie van het wetsontwerp.

² Deze paragraaf is mede gebaseerd op: Van de Kant, 2009, paragraaf 3.5.

³ Inspectie van het Onderwijs, 2005.

⁴ TK 2008–2009, 31 821.

⁵ TK 2008–2009, 30 599, C. Dit wetsvoorstel is op 10 maart 2009 door de Eerste Kamer aanvaard.

⁶ Het amendement-Biskop, TK 2007–2008, 30 599, nr. 17.

van toezicht. Governance, en dan vooral het functioneren van het interne toezicht, maakt onderdeel uit van de risicoanalyse van de inspectie. Het risicoprofiel van de instelling speelt een belangrijke rol bij het bepalen van het toezichtarrangement. Slecht functioneren van de raad van toezicht kan een reden zijn om het verticale toezicht op het functioneren van de instelling te intensiveren.»¹ Ook het functioneren van het interne toezicht en de governancestructuur wordt dus onderdeel van het inspectietoezicht.

Dubbele rollen van interne toezichthouders

Uit verschillende onderzoeken naar het functioneren van raden van toezicht (zowel binnen als buiten het onderwijs) blijkt dat raden toezichthouden wel als belangrijkste functie voor zichzelf zien, maar nog vaak moeite hebben met de combinatie van rollen die zij moeten vervullen, zoals werkgever voor het bestuur, intern toezichthouder op bestuursbesluiten en strategisch adviseur.²

Toezicht houden is niet gemakkelijk. Enerzijds veronderstelt toezien volgens De Ridder een zekere reële vorm van «vreemde ogen die dwingen» en op hoofdlijnen toezien op de (strategische) keuzes die door het bestuur worden gemaakt. Anderzijds is er ook een zekere rol als adviseur, vraagbaak of «klankbord» voor het bestuur. Wanneer het accent van deze laatste rol te sterk door de interne toezichthouder wordt aan-gezet, worden sancties of interventies (geen goedkeuring, ontslag van de bestuurder) slechts zelden toe-gepast, zo blijkt uit onderzoek van De Ridder.

Hooge wijst in haar onderzoek op drie dubbelrollen van raden van toezicht. De eerste dubbelrol is de legitimatie van het toezicht bij het bewaken van het normatief kader. Zowel de maatschappelijke positie van de leerlingen/ouders/studenten, professionals en andere belanghebbenden, als het continuïteitsbelang van de instelling zijn uitgangspunten. Het is niet altijd even gemakkelijk een balans te vinden tussen het directe belang van de instelling en een goede invulling van bijvoorbeeld de horizontale verantwoording. Tweede dubbelrol is het bewaken van de balans tussen afstand houden tot de bestuurders en «er boven-op» zitten. Duidelijk is dat interne toezichthouders nooit op de stoel van de bestuurders mogen gaan zitten, maar als er verkeerde beslissingen worden genomen of bepaalde risico's worden veronachtzaamd moeten zij wel ingrijpen. Laatste dubbelrol, verband houdend met de twee eerder genoemde, is die van de balans tussen klankbordfunctie en toezichthouder, tussen adviseur en waakhond.

Uit het onderzoek van Hooge en de inspectie komt naar voren dat de informatievergaring vrij eenzijdig verloopt (van college van bestuur naar raad van toezicht) en dat veel raden aangeven dat men eigenlijk te weinig afweet van de geldende wet- en regelgeving om in dat opzicht een «sparingpartner» te zijn van het college van bestuur.

Onderzoeken naar implementatie goed bestuur

Governance omvat naast het wettelijk kader het helder verdelen van taken en bevoegdheden in statuten, reglementen en procedures. Daarbij zijn ook de (organisatieculturele) waarden die ten grondslag liggen aan het handelen, zoals integriteit en onafhankelijk oordelen, van belang. Die waarden zijn onderdeel van de governancecodes. Per sector is een code vastgesteld en in het primair en voortgezet onderwijs zelfs meerdere codes.³

¹ EK 2007–2008, 30 853c, p. 4.

² De Ridder, 2004; Hooge, 2006; Inspectie van het Onderwijs, 2005.

³ Zo heeft de besturenorganisatie VOS/ABB en Besturenraad een eigen code goed bestuur.

Bij besturen in het primair en voortgezet onderwijs is het raad-van-toezichtmodel in opkomst, met name wanneer besturen meerdere scholen in stand houden. Overigens blijkt uit een onderzoek van het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) dat 43% van de besturen in het primair en voortgezet onderwijs zich nog aan het oriënteren is op de scheiding van toezicht en bestuur en 19% zegt zelfs niet te weten dat die scheiding zou moeten plaatsvinden. Van de besturen die zich wel aan het oriënteren zijn, kiest bijna de helft voor invoering van het raad-van-toezichtmodel.¹ Zoals de raad eerder heeft aangegeven, is er bij invoering van dit model geen noodzaak om het bestuur nu te gaan aanduiden als «college van bestuur». Beter is het een bij bestuursmodel en sector passende en vooral bescheiden titulatuur te gebruiken.

In opdracht van het Ministerie van OCW heeft Bureau Berenschot in 2006 onderzoek gedaan naar de stand van zaken rondom goed bestuur in het onderwijs, zowel in Nederland als in het buitenland, en goed bestuur in andere sectoren in Nederland (gezondheidszorg, welzijn en volkshuisvesting).² Uit dit onderzoek blijkt onder andere dat bij alle onderwijssectoren de kwaliteit van de raden van toezicht een belangrijk aandachtspunt vormt. Volgens de geraadpleegde experts opereren de meeste raden van toezicht te dicht op het bestuur en sturen zij te weinig op afstand. Het ontbreekt veel raden aan een heldere visie op de toekomst van de instelling en op onderwijs. Zij worden in te hoge mate bezet door experts en oud-bestuurders uit het bedrijfsleven, wat enerzijds interessante perspectieven met zich meebrengt maar anderzijds in de huidige situatie leidt tot gebrekkige kennis van en aandacht voor de primaire processen van de instelling op het niveau van het toezicht. Uit een onderzoek naar het functioneren van raden van toezicht in de gezondheidszorg blijkt een kwart tot een derde van de instellingen die het raad-van-toezichtmodel hanteren, een aantal essentiële zaken niet voor elkaar te hebben.³ Het gaat daarbij om bijvoorbeeld het ontbreken van een profielschets voor leden van de raad, van periodieke rapportages, en van ijkpunten om de organisatie en het college van bestuur te kunnen beoordelen. Ook blijken de raden nog onvoldoende een zelfstandige positie in te nemen ten opzichte van het college van bestuur en zouden ze meer moeten investeren in een inhoudelijk en resultaatgericht toezicht. In de sector van de volkshuisvesting worden soortgelijke ervaringen gemeld: een duidelijk toezichtkader ontbreekt veelal, waardoor taken en verantwoordelijkheden van het intern toezicht niet helder zijn.

Recent onderzoek naar «goed bestuur in uitvoering» bij onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden bevestigt het beeld dat het intern toezicht in de praktijk vaak kwetsbaar is omdat de betrokken partijen zich soms onvoldoende bewust zijn van de risico's die verbonden zijn aan de manier waarop ze hun toezicht vormgeven.⁴ Dat geldt voor de mogelijk conflicterende rollen van de intern toezichthouder, voor de afhankelijkheid van de intern toezichthouder van informatie van de bestuurder, en voor de mogelijkheden om in te grijpen bij falend intern toezicht. De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de (jaar)verslaglegging door raden van toezicht.⁵ Zij constateert onder meer dat vooral mbo-instellingen (middelbaar beroepsonderwijs) zich in het verslag op een aantal punten minder goed verantwoorden dan bijvoorbeeld de raden van toezicht van zorginstellingen en zelfstandige bestuursorganen. Dit geldt vooral voor verslaglegging over goedkeuring van de jaarrekening en het jaarverslag, over de samenstelling van de raad van toezicht (informatie over hoofd- en/of nevenfuncties, deskundigheidsgebied, datum eerste benoeming, benoemingstermijn), en over bezoldiging van de raad van toezicht.

¹ Turkenburg, 2008.

² Basoski e.a., 2006.

³ Meurs & Schraven, 2006.

⁴ Algemene Rekenkamer, 2008.

⁵ Algemene Rekenkamer, 2009.

Initiatieven goed bestuur van andere departementen

Ook andere ministeries houden zich met goed bestuur bezig, inclusief dat van onderwijsinstellingen. Zo heeft het Ministerie van Justitie het initiatief in het regelen van de rechtsfiguur maatschappelijke onder-neming.¹ De Werkgroep Publieke Verantwoording van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft een advies uitgebracht waarin naar voren is gebracht dat instellingen meer vertrouwen moeten kunnen krijgen, maar dat dan wel moeten verdienen.² Daartoe heeft deze werkgroep onder andere de volgende aanbevelingen opgesteld:

- ondersteun de zelfstandigheid van publieke dienstverleners;
- benut bestaande vormen van verantwoording beter, herijk bestaande vormen van toezicht en maak gebruik van de zogeheten interventiepiramide;
- versterk, verbreed en verhelder de rol van de raad van toezicht, met inbegrip van de kwaliteit van het afleggen van verantwoording over het eigen functioneren als toezichthouder; en
- verbeter en verspreid instrumenten voor kwaliteitsbewaking en verantwoording en verwacht van de toezichthouders dat zij op het gebruik daarvan ook toezicht houden.

Het wetsvoorstel waarover de raad nu is gevraagd te adviseren, moet dus in bredere context worden beschouwd dan de lijnen die door het ministerie van OCW zijn uitgezet. Ook de initiatieven van andere departementen en de ervaringen tot nu toe in het onderwijs en andere sectoren (het feitelijk functioneren van raden van toezicht) moeten worden meegenomen. De raad concludeert dat ten aanzien van het feitelijk functioneren van de raden van toezicht nog het een en ander valt te verbeteren, zoals ten aanzien van de (jaar)verslaglegging. De memorie van toelichting moet ook aangeven hoe de expertise van leden van raden van toezicht kan worden verbeterd, met name op het gebied van primaire processen, maar bijvoorbeeld ook op dat van kennis van (onderwijs)wet- en regelgeving.

2.2 Inhoud wetsvoorstel

Er zijn volgens de memorie van toelichting vier hoofdlijnen in het wetsvoorstel te onderscheiden.³

1) Er worden eisen geformuleerd voor de minimumkwaliteit van het onderwijs op scholen voor basis- en voortgezet onderwijs. Dit gebeurt in de vorm van wettelijke minimumnormen voor leerresultaten met daarbij behorende procedurevoorschriften. In combinatie kunnen deze leiden tot het oordeel van de inspectie dat de minister daarover moet worden geïnformeerd omdat het onderwijs op een school ernstig of langdurig tekortschiet. Op basis van deze melding kan de minister constateren dat de school in kwestie niet voldoet aan de bekostigingsvoorwaarde op het gebied van de minimumkwaliteit. Indien de noodzakelijke verbetering van het onderwijs uitblijft, geeft dit wetsvoorstel de minister een aanvullende bevoegdheid om bij wijze van uiterste maatregel de bekostiging van een school om deze reden in het belang van de leerlingen te beëindigen.

2) Het wetsvoorstel geeft de minister, in aanvulling op de bestaande bekostigingssanctie, de mogelijkheid een aanwijzing te geven in het geval er sprake is van bestuurlijk wanbeheer. Dit instrument mag alleen gebruikt worden bij in het wetsvoorstel limitatief omschreven gevallen waarin sprake is van ernstige vormen van bestuurlijk tekortschieten van één of meer bestuurders of intern toezichthouders van de rechtspersoon. Met deze aanwijzing kan de minister van de betrokken rechtspersoon verlangen dat de nodige maatregelen worden getroffen om de overtreding van de geschonden norm te herstellen. Indien er sprake is van een

¹ Zie Onderwijsraad, 2007. Het wetsvoorstel invoering rechtsvorm maatschappelijke onder-neming is voorgelegd bij de Raad van State (19 januari 2009).

² Werkgroep Publieke Verantwoording, 2008.

³ Memorie van toelichting, 2009, p. 2 en 3.

situatie zoals in de wet omschreven (bijvoorbeeld financieel wanbeleid), kan de aanwijzing inhouden dat de rechtspersoon wordt aangesproken om te besluiten tot vervanging van één of meer bestuurders of toezicht-houders. Indien een aanwijzing niet wordt opgevolgd, dan kan een bekostigingssanctie worden getroffen.

3) Dit wetsvoorstel legt het principe vast van scheiding van de functies van intern toezicht en bestuur als bekostigingsvoorwaarde. De noodzaak van een dergelijke functiescheiding is ingegeven door de tendens van verdere professionalisering van bestuur en management in het funderend onderwijs. Elk bevoegd gezag is gehouden invulling te geven aan de functiescheiding.

4) Als vierde element wordt met het wetsvoorstel de van onderop in het funderend onderwijs op gang gekomen ontwikkeling van sectorcodes voor goed bestuur gestimuleerd. Van schoolbesturen mag worden verlangd dat hun handelen in overeenstemming is met de afspraken uit de code die zij hanteren. Hierbij past dat bevoegde gezagsorganen zich daarover volgens het principe van «pas toe of leg uit» publiekelijk verantwoorden in hun bestuursverslag. Dit laatste is vastgelegd in dit wetsvoorstel. Daarbij is voorzien in de mogelijkheid dat bij AMvB (Algemene Maatregel van Bestuur) door de minister een sectorcode voor goed bestuur kan worden aangewezen.

2.3 Advieskader van de raad

De raad heeft zich in de afgelopen jaren in meerdere adviezen uitgelaten over degelijk bestuur. Adviezen van de raad stonden mede aan de basis van het denken over en regelen van nieuwe bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs. Zo verwoordde het advies *Degelijk onderwijsbestuur (2004)* het principe van scheiding tussen bestuur en toezicht. Onder meer dit aspect wordt in het voorliggende wetsvoorstel nu vastgelegd. Andere relevante adviezen van de raad waren *Doortastend onderwijstoezicht (2006)* over de rol van het externe toezicht (inspectie) en *Duurzame onderwijsrelaties (2006b)* over de rol van horizontale verantwoording. Het advies *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen (2006c)* bevatte een neerslag van de standpunten die de raad in diverse adviezen tot dan toe had ingenomen ten aanzien van goed (degelijk) onderwijsbestuur. In de afgelopen jaren zijn ook relevante aanbevelingen gedaan, zoals in *Richtpunten bij onderwijsagenda's (2008a)* en *Partners in onderwijsopbrengst (2008b)*.

Beknopt samengevat heeft de raad in de bovenstaande adviezen de volgende standpunten ingenomen.

Uitgangspunten op micro(bestuurs)niveau

- een vast uitgangspunt van de raad is dat de onderwijsinstelling vooral een sociaal verband – een gemeenschap – is, waarbinnen alle partijen in belangrijke mate parallelle belangen hebben;
- de verdeling en toedeling van bevoegdheden zorgt ervoor dat de onderwijsinstelling gericht is op het primaire proces; besturen en toezien zijn geen doel op zichzelf;
- de invloed van externen op het bestuur van de onderwijsinstelling is aangepast;
- bestuurlijke relaties tussen belanghebbenden in en rond de onderwijsinstelling zijn gebaseerd op wederkerigheid en duurzaamheid;
- het bestuur van een onderwijsinstelling is functioneel gescheiden van het interne toezicht; en
- de bestuurlijke inrichting is uitvoerbaar en hanteerbaar voor bestuur

en directie van onderwijs-instellingen, er kan daadwerkelijk worden bestuurd.

Uitgangspunten op macro(overheids)niveau

- de minister heeft tot taak het belang van de samenleving bij het onderwijs te waarborgen;
- de minister laat veel ruimte voor bestuurlijke variëteit;
- de minister rapporteert over de functionaliteit van het stelsel;
- toezicht namens de minister is slagvaardig, transparant en selectief; en
- de minister bevordert transparante en controleerbare relaties met de onderwijsinstellingen.

Belangrijkste, voor dit wetsvoorstel relevante concrete aanbevelingen uit genoemde adviezen

De raad adviseerde de scheiding tussen bestuur en intern toezicht wettelijk vast te leggen voor het primair en voortgezet onderwijs, maar de vormgeving hiervan niet voor te schrijven. In het kader van de vrijheid van inrichting moet er ruimte zijn voor verschillende bestuursmodellen.

De raad adviseerde het begrip governance in te perken tot het creëren van een verdeling en toedeling van bevoegdheden, met het doel het deskundig en zorgvuldig bestuurlijk handelen te waarborgen en mede hierdoor oneigenlijk gebruik van bevoegdheden tegen te gaan. De mogelijkheden voor bestuurlijke variëteit moeten daarbij niet verminderd worden, maar waar mogelijk verruimd.

De raad adviseerde voor het primair en voortgezet onderwijs en de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) de «ononderhandelbare» normen, dat wil zeggen leerstandaarden op een beperkt aantal terreinen, met name van rekenen en taal, vast te stellen, die de inspectie altijd dient te hanteren bij het toezicht houden op onderwijsinstellingen.

De raad adviseerde tevens de ontwikkeling van de codes goed bestuur in de verschillende onderwijssectoren goed te monitoren. Verder dienen bij voorkeur meerdere codes voor goed bestuur binnen elke onderwijssector door de minister bij algemene maatregel van bestuur te worden aangewezen, waarbij het aantal codes dat wordt aangewezen anderzijds beperkt wordt. Op deze wijze kan recht worden gedaan aan de vrijheid van inrichting, zonder dat dit ten koste gaat van transparantie.

De raad oordeelde dat ten aanzien van de normstelling van deugdelijkheidseisen het primaat van de wetgever zou moeten gelden.

Om het doortastend optreden van de inspectie te bevorderen, zou er volgens de raad meer variatie moeten komen in het sanctiearsenaal: van waarschuwing (de gele kaart), ultimatum (een resultaatgerichte overeenkomst om voor een bepaalde datum bepaalde verbeteringen verwezenlijkt te hebben), tot uiteindelijk een schoolbewindvoerder en/of sluiting van de instelling. Bij ernstig en langdurig falen van het schoolbestuur (zoals bestuurlijke chaos, financiële malversaties, slechte onderwijsresultaten over een langere periode) of juist acute ernstige problemen zou niet gewacht moeten worden met ingrijpen.

Een aanbeveling in het recente advies *Partners in onderwijsopbrengst* (2008b) betrof de suggestie dat gemeenten op onderdelen duidelijke afspraken met scholen zouden moeten maken over de te behalen doelstellingen, maar minder minutieuze eisen dienden te stellen aan de inrichting van het project of het proces. Het bevoegd gezag kan zich dan horizontaal

verantwoorden en uitleg geven als de resultaten anders zijn dan verwacht (bijvoorbeeld een lange verblijfsduur, maar weinig doorverwijzing naar het speciaal onderwijs).

De raad stelde in *Partners in onderwijsopbrengst* voor dat de overheid bij elke regel gericht op de school een empirisch bewezen of plausibele doel-middelrelatie aangeeft.

Voorts heeft de raad de afgelopen jaren in verschillende adviezen consistent gepleit voor leerstandaarden in primair en voortgezet onderwijs. De basiskennis moet volgens de raad gegarandeerd zijn. De leerstandaarden geven de leraren duidelijkheid over wat er van hen verwacht wordt en waar concreet iets te verbeteren valt. De leerstandaarden kennen drie niveaus: een basisniveau voor nagenoeg alle leerlingen, een voldoende niveau en een niveau voor gevorderden. De raad vond bijvoorbeeld in het advies *Richt-punten bij onderwijsagenda's* (2008a) dat de wetgever deze leerstandaarden moet vastleggen in een AMvB op basis van de Wet op het primair onderwijs.

De raad zal het bovenstaande kader hanteren bij de beoordeling van het wetsvoorstel.¹

¹ De memorie van toelichting verwijst ook naar de diverse adviezen, zie p. 15, 16 en 18.

Naast enkele algemene, positieve opmerkingen ten aanzien van het wetsvoorstel zijn er vier belangrijke kanttekeningen te maken. Daarnaast wil de raad wijzen op de rol van horizontale verantwoording, die wat op de achtergrond dreigt te raken.

3 COMMENTAARPUNTEN

3.1 Algemeen oordeel: noodzakelijk wetsvoorstel met preventieve werking

De raad vindt de maatregelen in dit wetsvoorstel in zijn algemeenheid nuttig, proportioneel en noodzakelijk. De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de onderscheiden onderwijswetten vormen een basis om straks een naar verwachting beperkt aantal scholen aan te pakken, die structureel onder de maat presteren.¹ Scholen die nu door een ontbrekend adequaat wettelijk kader niet rechtstreeks door de minister aangepakt konden worden wegens bestuurlijk wanbeheer (zoals SIS Helmond, Ibn Ghaldoun), hadden onder deze wetgeving wel kunnen worden gecorrigeerd. De raad onderschrijft de memorie van toelichting, die stelt dat bij ernstige en hardnekkige problemen proportioneel, maar doortastend optreden noodzakelijk is. Politiek en maatschappelijk gezien, maar ook vanuit de zorgplicht van de overheid op grond van artikel 23 lid 1 Grondwet, is er een bestuurlijke (stelsel)verantwoordelijkheid van de overheid voor de minimumkwaliteit van het onderwijs en dient zij in te grijpen wanneer individuele instellingen structureel zeer zwaar onderpresteren.² Zoals de raad eerder stelde, vloeit uit de individuele leerplicht een zeker leerrecht voort; dit betekent dat de overheid voor elke individuele leerling een garantie moet bieden dat het onderwijs voldoet aan minimale kwaliteitseisen.³ Het is om die reden toe te juichen dat de overheid en de inspectie niet toestaan dat scholen in een structurele situatie van onderpresteren terechtkomen, en dat in extreme gevallen ook de bekostiging kan worden onthouden. Kortom: de leerlingen die nu op scholen zitten die onderwijskwalitatief (zeer) zwak zijn of waren (bijvoorbeeld enkele vrije scholen) of bestuurlijk hun zaken niet op orde hebben (enkele islamitische scholen), waren als dit voorstel al wet was geweest zeer waarschijnlijk beter af geweest.

De raad verwacht ook een preventief effect van de nieuwe wetgeving. Scholen zullen willen voorkomen dat ze worden bestempeld als zeer zwak, omdat anders een intensief inspectietraject zal volgen, met uiteindelijk de mogelijkheid van een bekostigingssanctie. De raad heeft in dat licht kennis genomen van het actieplan *Zeet zwakke scholen*⁴ en juicht toe dat er ook een intensief traject komt voor de zwakke scholen, vergelijkbaar met dat voor de zeer zwakke scholen.

Positief is tot slot dat de kwaliteit van onderwijs wordt bekeken in samenhang met de kwaliteit van besturen. Uit onderzoek (zie paragraaf 2.1) is immers gebleken dat de kwaliteit van raden van toezicht op sommige punten een belangrijk aandachtspunt is. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat eerder en steviger en met meer mogelijkheden kan worden ingegrepen bij scholen die onder de maat presteren en onvoldoende zorg dragen voor goede onderwijskwaliteit. Ook kan er – ook hier verwacht de raad dat het aantal daadwerkelijke gevallen zeer klein zal zijn – tegen wanbestuur en fraude worden opgetreden. Veel belangrijker is dat de raad verwacht dat dit wetsvoorstel de raden van toezicht en besturen/bestuursdirecties zal stimuleren tot verdere professionalisering en verbetering van het functioneren. Daartoe zullen de sector-organisatie, de beroepsgroep van toezichthouders, en de minister ook de nodige ondersteuningsinitiatieven moeten ontplooiën. Dit kan ook tot uitdrukking komen door expliciet in de wet op

¹ Per 1 januari 2009 zijn er in totaal 172 zeer zwakke scholen/afdelingen (primair onderwijs 108, voortgezet onderwijs 28, speciaal basisonderwijs 17, expertisecentrum 15, regionaal expertisecentrum 6). Dit is evenwel een fluctuerend bestand. Tot nu toe zijn alle scholen die als zeer zwak beoordeeld zijn, na het verbetertraject weer voldoende. In de periode tussen 2005 en 2009 zijn in totaal 10 zeer zwakke scholen (van de in totaal 200 zeer zwakke scholen) in een bestuurlijk natraject geplaatst (= 5%). Bron: www.inspectie.nl.

² Memorie van toelichting, 2009, p.2.

³ Onderwijsraad, 2006a.

⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2009.

te nemen dat de bestuurders/bestuursdirecties de raad van toezicht/interne toezichthouder voorzien van onafhankelijke administratieve ondersteuning (vergelijk het nieuwe artikel 9.1.4 lid 4 WEB).

Tegen de achtergrond van de beschreven ervaringen in paragraaf 2.1 en het feit dat andere ministeries bezig zijn met ontwikkelingen rond goed bestuur, mist de raad in de memorie van toelichting een beschrijving hoe het wetsvoorstel aansluit op (of voor verbeteringen zorgt ten aanzien van) de gegroeide, huidige praktijk van het functioneren van intern toezicht (zoals rondom de verslaglegging). Ook zou nader aangegeven moeten worden hoe dit wetsvoorstel zich verhoudt met het in behandeling zijnde wetsvoorstel van de maatschappelijke onderneming.

Een ander aspect betreft de toetsing op mogelijke neveneffecten. Naast de bestaande Actal-toets (Advies-college toetsing administratieve lasten) en de toets op handhaafbaarheid, zou met name ook een schaal-effecttoets wenselijk kunnen zijn.¹

3.2 Enkele kanttekeningen

De raad maakt bij het ingediende wetsvoorstel kanttekeningen rondom vijf aspecten:

- (1) proportionaliteit van het wetsvoorstel;
- (2) de invoering van minimum leerresultaten;
- (3) de reikwijdte en vormgeving van de aanwijzingsbevoegdheid;
- (4) duidelijkheid en voorlichting rond functiescheiding en variëteit; en
- (5) aandacht voor en correctie van mogelijke negatieve neveneffecten.

Ad 1) Proportionaliteit van het wetsvoorstel

De raad constateert dat het wetsvoorstel voorziet in een stringent kader, waarbij – wat de raad op basis van de huidige praktijk verwacht – een relatief klein aantal scholen ook daadwerkelijk te maken zal krijgen met de uiterste consequentie. Het overgrote deel van de Nederlandse scholen functioneert en presteert goed. Ook binnen de groep van zeer zwakke scholen vinden – al dan niet ondersteund door bijvoorbeeld de sectororganisaties – verbeteringsacties plaats. Het is een hoge uitzondering dat sprake is van een zwak presterende school én een bestuur dat niet bereid is om aan verbetertrajecten mee te werken. Ook wat betreft de gevallen van financieel wanbeheer gaat het om uitzonderlijke situaties. De raad denkt hierbij aan het financiële wanbeheer van een penningmeester van een schoolbestuur in Helmond.²

De raad stelt in dit verband de proportionaliteit van dit wetsvoorstel aan de orde: is het proportioneel om voor deze zeer uitzonderlijke situaties een geheel nieuwe bevoegdheid in het leven te roepen voor de minister? De raad beantwoordt deze vraag positief op grond van de volgende drie overwegingen. Ten eerste gaat het om besteding van publieke gelden waarover verantwoording moet worden afgelegd. De minister moet middelen in handen hebben om in uitzonderlijke situaties te kunnen ingrijpen. Ten tweede, hiermee in samenhang, verwacht de raad dat het overgrote deel van de scholen nooit direct met consequenties van deze wetgeving te maken zal krijgen, maar dat de desbetreffende bepalingen veeleer een preventieve werking zullen hebben. De mogelijkheid van ministerieel ingrijpen werpt als het ware zijn schaduw vooruit naar scholen die dreigen af te glijden. Hiermee heeft het wetsvoorstel een breder bereik dan alleen de zeer zwakke scholen. Ten derde wordt de minister geacht uiterst terughoudend te zijn in het toepassen van sancties en het doen van een aanwijzing; het gaat immers om *ernstig* en *langdurig* tekortschieten. De raad tekent hierbij aan dat de oorzaken van achterblijvende prestaties vaak liggen in een combinatie van factoren (slecht mana-

¹ Zie de aanbeveling in Onderwijsraad, 2008c.

² Gerechtshof 's Hertogenbosch, 22 oktober 2008, LJN BG2138.

gement, personeelsproblemen, enzovoort) en dat alleen repressieve maatregelen in zulke situaties weinig effectief en onwenselijk zijn. Pas wanneer blijkt dat er sprake is van een uitzonderlijke situatie en een bestuur niet voldoende meewerkt aan een verbetertraject, is het aan de minister om proportioneel in te grijpen.

Ad 2) De invoering van minimum leerresultaten

De raad staat in beginsel positief tegenover de ontwikkeling van minimum leerresultaten. Krachtens het constitutionele recht moet ernaar worden gestreefd de minimumstandaarden een objectief en absoluut karakter te geven en in de wet vast te leggen.¹ Alleen zo kan de overheid de verplichting vormgeven, die voortvloeit uit het internationaal verdragsrecht tot het waarborgen van een stevige bodem van kwaliteit van het onderwijs. Door middel van objectieve en absolute standaarden, waarvan ten minste de hoofdzaken als deugdelijkheidseisen in de wet moeten zijn vastgelegd (vergelijk artikel 23, vijfde lid, Grondwet), moet scholen ook maximale rechtszekerheid en rechtsgelijkheid worden gegeven.

Wat verstaat de raad onder leerstandaarden?

In verschillende adviezen (zie laatstelijk *De stand van educatief Nederland 2009*) heeft de raad aangegeven dat uniformering (standaardisering) van bepaalde onderdelen van de inhoud van het onderwijs wenselijk is. Een manier om dit te bereiken is via de vaststelling en invoering van zogeheten leerstandaarden in verschillende sectoren van het onderwijs. Leerstandaarden omschrijven de niveaus waarop leerstof op een bepaald moment beheerst dient te worden. Deze zouden voor onderdelen van het basisonderwijs en voor onderdelen van de basisvakken Nederlands, Engels en wiskunde/rekenen van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs een plaats moeten krijgen. Per leerstandaard zouden drie niveaus (basis, voldoende en gevorderd) in de wet moeten worden vastgelegd.

De raad ziet de nu te ontwikkelen referentieniveaus als een goede stap in deze richting, maar niet als een eindpunt. Het is niet de bedoeling dat voor het gehele curriculum minimumleerstandaarden worden ontwikkeld, deze zijn slechts van toepassing voor enkele onderdelen van het reken- en taalonderwijs. Daarbij zullen relatieve normeringen ook nodig blijven; er is een ontwikkelpad nodig naar de juiste combinatie van absolute en relatieve normen.

Daarbij is ook van belang wie de norm stelt. Bij de huidige relatieve normen heeft de inspectie het voortouw. Bij de te ontwikkelen absolute normstelling (of referenties of standaarden) is het de vraag welke instantie de leiding heeft en welke procedure gehanteerd zal worden. Het ligt niet voor de hand in de wet zelf zulke feitelijke en periodiek bij te stellen normen op te nemen, beter is het dit in een (voorhang) AMvB vast te leggen.

De raad acht het gewenst aan de onderhavige regeling van de minimum leerresultaten een horizon-bepaling² toe te voegen en een tijdpad uit zetten voor het streven naar een wettelijke regeling van objectieve, absolute minimumstandaarden op enkele kernonderdelen van de leergebieden rekenen en taal.

Ten aanzien van de onderhavige regeling nog het volgende. De raad onderkent – zoals al aangegeven – dat de in te voeren relatieve systematiek voor een bepaalde groep scholen met een groep zwakke leerlingen feitelijk betekent dat de overheid een lager niveau van onderwijs accepteert (ze worden immers vergeleken met scholen met een zelfde leerlingpopulatie) dan op grond van een landelijk gemiddelde maat

¹ Zie ook Raad van State, 2008, p. 5.

² Horizonbepalingen zijn clauses in wetgeving waarin wordt bepaald dat een regel op een vooraf vastgestelde datum zal eindigen.

acceptabel is. De raad heeft overigens kennis genomen van de wijzigingen die het Cito wil toepassen op de gehanteerde systematiek.¹ De groepsindeling wordt verfijnd, maar deze tekortkoming blijft bestaan.

Op grond van wat in paragraaf 3.1 is gesteld (een minimale aanspraak op basiskwaliteit voor elke leerling) en de door de raad voorgestane leerstandaarden met een resultaatverplichting op ten minste basisniveau, is een meer verfijnde systematiek toe te juichen. Voor elke school zou echter daarnaast ook een vergelijking moeten worden gemaakt met alle scholen.²

Het wettelijk vaststellen van minimum leerresultaten voor het primair en voortgezet onderwijs – zoals nu in het wetsvoorstel voorgesteld – kan mogelijk leiden tot ongewenste neveneffecten, die de wetgever of het toezicht moet ondervangen. Hier is een juiste combinatie van absolute en relatieve normstelling van belang.

Ad 3) De reikwijdte en vormgeving van de aanwijzingsbevoegdheid

Een belangrijk onderdeel van de wetswijziging is de invoering van een aanwijzingsbevoegdheid voor de minister in geval van wanbestuur (artikel 163b WPO, Wet op het primair onderwijs). De raad staat in principe positief tegenover de invoering van deze aanwijzingsbevoegdheid. Deze zal gaan werken naast de mogelijkheid van ontslag van de bestuurder door de burgerlijke rechter (artikel 2:298 BW, Burgerlijk Wetboek) voor wat betreft het bijzonder onderwijs, en ingrijpen via de taakverwaarlozingsregeling door de gemeente bij het verzelfstandigd openbaar onderwijs (zie bijvoorbeeld artikel 48 lid 11 WPO). De raad heeft ten aanzien van de formulering in de wet van de aanwijzingsbevoegdheid een aantal kanttekeningen en aanvullingen.

Zoals de raad uit de memorie begrijpt, wordt de aanwijzing slechts gegeven wanneer er sprake is van die situaties zoals genoemd in artikel 163b WPO. De raad zou met name in de toelichting en de formulering van het artikel nog enkele verduidelijkingen willen zien. Zo zal met financieel wanbeleid in artikel 163b lid 2a WPO mogelijk bedoeld zijn wanbeleid in de zin van artikel 2:355 BW (vastgesteld door de Ondernemingskamer in het kader van de enquêteprocedure). De memorie van toelichting zou moeten aangeven welke criteria zullen worden gehanteerd bij het vaststellen van financieel wanbeleid en welke vorm van onderzoek, met welke waarborgen, daaraan voorafgaat.

De term ongerechtvaardigde verrijking in artikel 163b lid 2b WPO kan voor begripsverwarring zorgen, omdat hier waarschijnlijk iets anders bedoeld wordt dan hetzelfde begrip in artikel 6:212 BW. Nader toegelicht zou moeten worden wat bijvoorbeeld onder «niet beoogde ongerechtvaardigde verrijking» dient te worden verstaan en wat de reikwijdte is van de «kennelijke geest van wettelijke bepalingen». De raad veronderstelt dat hierbij wordt aangesloten bij in de jurisprudentie ontwikkelde formuleringen. Voor wetgeving acht de raad dergelijke terminologie onvoldoende bepaald. Hierbij is ook te wijzen op Aanwijzing voor de regelgeving nummer 17: bij de toekenning van bestuursbevoegdheden wordt de uitoefening daarvan zoveel mogelijk genormeerd en met het oog hierop worden discretionaire bevoegdheden en bevoegdheden met vage toepassingscriteria niet toegekend, tenzij daarvoor goede gronden zijn.

De raad acht de voorgestelde aanwijzingsgrond in artikel 163b lid 2d WPO (intimidatie of bedreiging door bestuurders of toezichthouders) wezensvreemd aan de overige bepalingen die betrekking hebben op met name financieel wanbeleid en financiële fraude. Wanneer sprake is van intimi-

¹ http://www.cito.nl/po/lovs/eb/bestanden/Cito_informatie_IC_tabel.pdf

² Volgens een nader te bepalen maat van gemiddelde school (modaal, mediaan, enzovoort).

datie of bedreiging, zou in de eerste plaats door belanghebbende de daarvoor aangewezen justitiële weg bewandeld moeten worden, na eventueel een klachtenprocedure. Bovendien zijn de begrippen intimidatie en bedreiging relatief multi-interpretabele, open normen. Bedacht moet verder worden dat ouders en andere direct belanghebbenden waarschijnlijk de minister kunnen vragen bestuursdwang toe te passen op grond van de aanwijzingsbevoegdheid van artikel 163b lid 2d WPO. De bestuursrechtelijke procedure zou dan eventueel kunnen samenlopen met een strafrechtelijk onderzoek, met alle problemen van dien. De raad geeft in overweging deze bepaling te schrappen. Het gaat hier meer om een zaak voor een Code goed bestuur.

Ten aanzien van de reikwijdte van de inhoud van de maatregelen wordt in het wetsvoorstel geen uitsluitel gegeven, behalve de opmerking dat de minister niet zelf tot ontslag van bestuurders zal kunnen overgaan. Een en ander hangt samen met de vrijheid van inrichting en het vermijden van vermenging van bestuurlijke verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag.

De raad zou echter in de memorie van toelichting toch, omwille van de rechtszekerheid en duidelijkheid voor het veld, nader verkend willen hebben welke aanwijzingsmaatregelen de minister zal of kan hanteren. De raad heeft in zijn advies *Doortastend onderwijstoezicht (2006)* mogelijke variaties van sancties ge-noemd (zie eerder paragraaf 2.1).

Daarbij wil de raad expliciet aandacht vragen voor de mogelijkheid – in zeer extreme gevallen – van een vorm van (tijdelijke) bewindvoering of een curatorium over een school op initiatief van de rijksoverheid. Een school zou dan voor een bepaalde tijd onder bewind worden gesteld, waarbij de bewindvoerders worden benoemd door de rechtbank op voorstel van de minister. Voor het openbaar onderwijs is via de taakverwaarlozingsregelingen (zie bijvoorbeeld artikel 48 lid 11 WPO) al een vorm van overheidstoezicht bij ernstige tekortkomingen geregeld. Een dergelijke interventie zou ook voor het bijzonder onderwijs bij wet geregeld moeten zijn (als «reparatoire bestuurlijke sanctie»). De bewindvoering is dan te beschouwen als een bijzondere uitwerking van de toezichtbevoegdheid van de overheid voortvloeiend uit artikel 23 lid 2 Grondwet.¹ De bewindvoering zou dan toegevoegd moeten worden aan artikel 164a WPO. In dat artikel is op dit moment al geregeld welke maatregelen de minister kan nemen bij ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs. Het kan daarbij gaan om bijstand door een externe deskundige of het ter beschikking stellen van extra financiële middelen.² In het kader van het proportionele optreden van de minister kan een voorstel voor bewindvoering bij de rechtbank alleen als «ultimum remedium». Een maatregel tot bewindvoering wil overigens niet zeggen dat er daarmee een garantie is dat de bestuurlijk of kwalitatief zeer zwakke school wordt gered, maar het kan de sleutel vormen tot daadwerkelijke veranderingen.

Ad 4) Duidelijkheid en voorlichting rond functiescheiding en variëteit

In het wetsvoorstel worden ten aanzien van de vormgeving richtinggevende uitspraken gedaan ten aanzien van de functiescheiding tussen toezicht en bestuur. De raad heeft dit principe onderschreven in zijn advies *Degelijk onderwijsbestuur (2004)*. Tegelijk heeft hij daarin aangegeven dat de variëteit aan inrichting van besturen moet blijven bestaan.

De memorie van toelichting noemt een aantal voorbeelden van de wijze waarop de rechtspersoon de functionele of organieke scheiding kan vormgeven.³ Toch zou de raad, mede met het oog op het toezicht door de

¹ Zie bijvoorbeeld ook artikel 70e Woningwet: «Indien een toegelaten instelling ernstige schade aan het belang van de volkshuisvesting berokkent, redelijkerwijs in die situatie geen verbetering te voorzien is en een andere daartegen gerichte maatregel dan het onder bewind stellen van die toegelaten instelling niet doeltreffender zou zijn, kan de rechtbank binnen welker rechtsgebied die toegelaten instelling gevestigd is haar *onder bewind stellen op een daartoe strekkend verzoek van Onze Minister. Onze Minister kan bij zijn verzoek personen voor benoeming tot bewindvoerder voordragen en voorstellen doen omtrent hun beloning». Een andere, maar minder aantrekkelijke variant is een vorm van «rijksbewind» (vergelijk vroegere rijkscholen).

² Te wijzen is ook op het project Goed worden, goed blijven van de PO-raad, waarbij de PO-raad een startanalyse kan verzorgen voor scholen die het predikaat zeer zwak hebben gekregen.

³ Memorie van toelichting, 2009, p. 23.

inspectie op deze deugdelijkheidseis, graag toegelicht willen zien welke inrichting van het bestuur in ieder geval *niet* voldoet aan de eisen van artikel 17b en 17c WPO. Zo is het de vraag of een klein bestuur van een stichting met één school feitelijk gedwongen zal moeten zijn om aan de (uitvoerende) directeur bepaalde bestuurlijke bevoegdheden te mandateren of te delegeren (conform het voorgestelde artikel 30a WPO), om daarmee te voldoen aan de bepalingen van het scheiden van bestuur en toezicht. De raad vindt dat de wetgever hierover duidelijkheid moet scheppen. Voorts zou door het ministerie en door de verschillende sectororganisaties nadere voorlichting moeten plaatsvinden over de mogelijkheden van functiescheiding.

Ad 5) Aandacht voor en correctie van mogelijke negatieve neveneffecten en randvoorwaarden

De raad wil erop wijzen dat er ook mogelijke onbedoelde negatieve effecten van dit wetsvoorstel te voorzien zijn, met name rond de systematiek van het beoordelen van scholen voor primair en voortgezet onderwijs op minimum leerresultaten. Een belangrijk aspect is bijvoorbeeld het feit dat leerlingen die naar het speciaal en het praktijkonderwijs gaan, niet meetellen voor de beoordeling van de leerresultaten (artikel 10a lid 3 WPO). De raad acht het niet uitgesloten dat dit tot een hoger verwijzingspercentage richting het speciaal onderwijs zal leiden, dan wel tot een aangescherpt toelatingsbeleid door scholen.

Bovendien is het mogelijk dat door de eenzijdige gerichtheid op de minimum leerresultaten de vormende taak van het onderwijs in de verdrinking komt.¹

Voor het voortgezet onderwijs geldt dat beoordeling (onder andere) zal plaatsvinden op het doorstroomrendement voor de onderbouw. De VO-raad heeft recentelijk aangegeven moeite te hebben met dit beoordelingscriterium; een aantal aannames in het model acht hij niet valide.² Zo is de aanname dat leerlingen bij het eindpunt (leerjaar 3) ongeveer hetzelfde niveau hebben volgen hem arbitrair; de meet-methode voor dat niveau is niet gestandaardiseerd. Ook de manier waarop basisscholen adviezen geven en verwerken, varieert sterk en is niet gestandaardiseerd. Daarmee is het basisschooladvies volgens de VO-raad ongeschikt als beginmeting. Het totaal van basisschooladviezen van de instromende leerlingen-populatie is bepalend voor de rendementsscore, terwijl een middelbare school deze samenstelling nauwelijks kan beïnvloeden.

Uit onderzoek blijkt dat het advies van basisscholen nauwkeurig is, maar dat verkeerde (te laag, te hoog) adviezen niet uitgesloten zijn.³ Leerlingen krijgen, wellicht mede door druk van ouders, in sommige gevallen een te ambitieus advies. De beoordelingssystematiek en de daarmee samenhangende reputatie-risico's kunnen ertoe leiden dat middelbare scholen een scherper toelatingsbeleid gaan voeren (bijvoorbeeld door middel van toelatingstesten) en minder geneigd zullen zijn leerlingen op een hoger instroomniveau in te laten stromen, terwijl daar soms plausibele redenen voor kunnen zijn in het kader van alle talenten benutten. Nagegaan zou moeten worden in hoeverre dergelijke neveneffecten als gevolg van risicomijdend gedrag van scholen daadwerkelijk zullen gaan optreden en welke correcties daarop kunnen plaatsvinden.

Een juiste combinatie van relatieve en absolute normen zal nog heel wat denk- en ontwikkelwerk vergen. In zijn advies *Partners in onderwijs-opbrengst* (2008b) stelde de raad vast dat, nu de trend ombuigt naar opbrengstgerichtheid in het onderwijs, de overheid erop moet toezien dat de balans in het primair en voortgezet onderwijs niet doorslaat. «Teaching

¹ Vergelijk Onderwijsraad, 2008a, p. 57.

² Onderzoek naar de vaststelling van het onderbouwrendement door de onderwijsinspectie, november 2008.

³ Soms is er ook sprake van onderadvisering, zie Inspectie van het Onderwijs, 2007.

to the test» is een wezenlijk risico als de overheid scholen financieel gaat afrekenen, in de vorm van bekostigings sancties, op de opbrengsten. Daarom moet ervoor gewaakt worden dat er door de invoering van minimum leerresultaten een «afrekencultuur» ontstaat. De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) maakt in dit verband de terechte opmerking dat een neveneffect zou kunnen optreden in de vorm van een versmalling van de doelstelling van de instelling.¹

De raad wijst hierbij op de brede, wettelijke taak die onderwijsinstellingen in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs hebben. Zo moet het primair onderwijs volgens artikel 8 WPO zodanig ingericht zijn dat de leerlingen een ononderbroken ontwikkelingsproces kunnen doorlopen. Het primair onderwijs richt zich volgens diezelfde bepaling «in elk geval op de emotionele en de verstandelijke ontwikkeling, en op het ontwikkelen van creativiteit, op het verwerven van noodzakelijke kennis en van sociale, culturele en lichamelijke vaardigheden». Bovendien moet het onderwijs er mede vanuit gaan dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, dat actief burgerschap en sociale integratie bevorderd worden, en dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. Artikel 9 WPO bevat de verschillende onderdelen van het onderwijs, die uitgebreid beschreven zijn in de kerndoelen. Een onderwerp als burgerschap brengt met zich mee dat scholen de bredere taak nadrukkelijk invullen. Toezicht moet dus altijd geschieden tegen de achtergrond van deze bredere context.

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt gesteld dat op veel scholen (60%) de kwaliteitszorg niet in orde is. Dit is een belangrijke voorwaarde voor scholen om de opbrengsten/resultaten te kunnen registreren, analyseren en verbeteren. Om dat te kunnen realiseren is verdere professionalisering van management en onderwijspersoneel en ondersteunende administratieve ondersteuning en programmatuur noodzakelijk. In de toelichting op het wetsvoorstel en het verdere implementatietraject moet hiermee rekening gehouden worden.

3.3 Rol van horizontale verantwoording en keuze in codes

Aan de wieg van de discussie over goed bestuur stond een visie op de positie van de school in de maatschappij. Goed bestuur was het sluitstuk van het proces van deregulering en autonomievergroting. Daarbij had de raad een aantal uitgangspunten geformuleerd, waaronder de totstandkoming van een relatie van horizontale verantwoording naar belanghebbenden in en rond de school.² Dit uitgangspunt lijkt in het huidige wetsvoorstel nagenoeg afwezig te zijn. De raad wil hier echter benadrukken dat hij de horizontale verantwoording nog steeds van belang acht. Het tot stand komen van een goede horizontale verantwoording behoort tot de kern van goed bestuur; een verantwoordelijkheid die primair genomen moet worden door het bevoegd gezag.

In dat verband is de raad in het kader van de variëteit aan bestuursvormen geen voorstander van aanwijzing van een code van goed bestuur bij AMvB (voorgesteld artikel 171 lid 6 WPO). Het bevoegd gezag moet ook zelf keuzevrijheid hebben welke code zij opstelt en toepast. Het aanwijzen van een code betekent immers – ondanks de «pas toe of leg uit» clause – dat de bepalingen in de code gaan werken als pseudo-deugdelijkheids-eisen.

Ten aanzien van de invulling van de code zijn er volgens de raad twee opties. Ofwel de wetgever geeft globaal enkele elementen aan van de code (zoals integere bedrijfsvoering of horizontale verantwoording), ofwel

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004.

² Onderwijsraad, 2006c.

de wetgever laat de invulling en naleving van de code volledig aan de instellingen en de sector over. Het veld is dan duidelijk eigenaar van de code en vult in welke functie een dergelijke code kan vervullen bij de verdere professionalisering van bestuur en toezicht (zie de opmerking in paragraaf 3.1).

Overigens vindt de raad een bepaling in de code over de verplichting een beleid te formuleren rond de deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs (vergelijk het professioneel statuut), minder passen binnen een code voor goed bestuur. Een regeling hierover is – zo begrijpt de raad – onderdeel van een komende wetwijziging. Het past dan niet nu al iets te regelen via een bepaling in een code. In het licht van het bovenstaande zou nog eens helder uiteengezet moeten worden of de wetgever wil vasthouden aan het primaat van het bevoegd gezag, waarbij in eerste instantie de interne toezichthouder dient in te grijpen, vervolgens eventueel de sector in actie komt en pas als laatste de externe toezichthouder (inspectie of overheid) maatregelen neemt.

De raad vindt het Wetsvoorstel goed bestuur, goed onderwijs noodzakelijk, pro-portioneel en wenselijk. Tegelijk wil de raad ook nadrukkelijk wijzen op mogelijke neveneffecten, die ondervangen moeten worden.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Algemeen oordeel wetsvoorstel: proportioneel en impuls tot professionalisering

De raad vindt het Wetsvoorstel goed bestuur, goed onderwijs noodzakelijk, proportioneel en wenselijk. De voorgestelde maatregelen hadden in het verleden zeer zwakke scholen of besturen die wanbeheer pleegden in een eerder stadium kunnen corrigeren. De bestuurlijke verantwoordelijkheid van de overheid, voortvloeiend uit de aanhoudende plicht van de overheid voor goed onderwijs, heeft betekenis voor alle leerlingen in Nederland, met name in de leerplichtige leeftijd. Het voorstel ten aanzien van de minimum leerresultaten is voorsnog van toepassing op een beperkte groep zwak presterende scholen, maar juist dan moet er een (deugdelijk geregeld) instrumentarium voorhanden zijn voor de overheid om doortastend te kunnen ingrijpen. De nieuwe wetgeving zal volgens de raad een preventief effect hebben op (zwakke) scholen, die zullen willen voorkomen dat zij niet voldoen aan de bekostigingsvoorwaarde van minimum leerresultaten. Tegelijk wil de raad echter ook nadrukkelijk wijzen op mogelijke negatieve neveneffecten, die ondervangen moeten worden. De raad gaat er voorts vanuit dat het sanctie-instrumentarium proportioneel door de minister zal worden toegepast en dat de zware sancties alleen van toepassing zijn op de zeer zwakke scholen.

De raad heeft met instemming kennis genomen van het *Actieplan zeer zwakke scholen*, waarin is aangekondigd om zwakke scholen intensief te volgen, via een soortgelijk traject als voor zeer zwakke scholen.

De raad zou ook nader toegelicht willen zien hoe het besproken wetsvoorstel zich verhoudt tot andere overheidsinitiatieven, zoals het wetsvoorstel rond de maatschappelijke onderneming, en op welke wijze het wetsvoorstel de huidige praktijk van het interne toezicht kan versterken. De raad denkt dat het wetsvoorstel een impuls kan betekenen voor verdere professionalisering van bestuur en intern toezicht van de instellingen.¹ Daartoe zullen wel de nodige (voorlichtings)faciliteiten beschikbaar moeten worden gesteld. Zo zal nader moeten worden onderzocht hoe de expertise van leden van de raden van toezicht ten aanzien van het primair proces en van (onderwijs)wet- en regelgeving versterkt kan worden en op welke wijze de (jaar)verslaglegging van interne toezichthouders kan worden verbeterd.

De raad vindt dat de professionalisering van de interne toezichthouder concreet versterkt kan worden door een expliciete bepaling in de wet op te nemen dat de bestuurders de interne toezichthouder voorzien van een onafhankelijke administratieve ondersteuning, analoog aan de bepaling die nu in de WEB is voorzien.

De raad kan zich voorstellen dat dit wetsvoorstel aanleiding kan geven tot een schaaleffecttoets, zoals hij heeft bepleit in het advies *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs* (2008c).

Aanbevelingen

De raad komt ten aanzien van het ingediende wetsvoorstel tot de volgende zeven concrete aanbevelingen.

¹ Vergelijk ook de aanbevelingen van de Werkgroep Publieke Verantwoording van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2008.

1)

De raad ziet de nu te ontwikkelen referentieniveaus als een goede stap in de richting van leerstandaarden op een aantal kernonderdelen van rekenen en taal. Volgens de raad is een optimale combinatie van de huidige relatieve en de door de raad eveneens voorgestane absolute normering van belang. Zowel bij relatieve als absolute normering is de normstelling van belang. Het pad naar deze combinatie kan door de staatssecretaris worden aangegeven. Bij de huidige relatieve normen ligt het voor de hand dat de inspectie hierin het voortouw neemt. Bij de te ontwikkelen absolute normstelling (in de vorm van referenties of standaarden) zal door de wetgever ook een instantie of een procedure moeten worden aangegeven. Het ligt voor de hand zulke feitelijke en periodiek bij te stellen normen op te nemen in een AMvB en niet in de wet zelf. De raad acht het evenwel gewenst aan de regeling van de minimumstandaarden een horizon-bepaling toe te voegen en een tijdpad uit zetten voor een wettelijke regeling van objectieve, absolute minimumstandaarden voor enkele kernonderdelen binnen de leergebieden rekenen en taal.

2)

Hoewel het sympathiek en rechtvaardig lijkt, is het volgens de raad niet verstandig een relatieve beoordeling van opbrengsten van basisscholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie (lees: naar rato van achterstandsleerlingen) in de wet op te nemen. Daarmee wordt ten onrechte de suggestie gewekt dat de samenleving van scholen met veel achterstandsleerlingen blijvend minder mag verwachten in absolute zin dan van scholen met weinig of geen achterstandsleerlingen. De raad acht dat onaanvaardbaar vanuit het principe dat de leerplicht een zeker individueel recht op een minimum kwaliteitsniveau in zich draagt. Als de wetgever de huidige voorgestelde normering wil handhaven, moeten beide referenties worden gehanteerd: een referentie naar scholen met een vergelijkbare populatie en een referentie naar scholen aan de hand van een passende gemiddelde maat.

3)

In beeld zal moeten worden gebracht welke neveneffecten zijn te verwachten van de maatregelen rond het beoordelen van scholen op grond van minimum leerresultaten en welke correcties hierop kunnen optreden door een juiste combinatie te hanteren van relatieve en absolute normstellingen. De raad denkt hierbij met name aan meer verwijzingen naar het speciaal onderwijs en een verscherpt toelatingsbeleid. Waar nodig zal de inspectie hier geïntensiveerd toezicht op moeten houden. Daarnaast zal gevolgd moeten worden of de vormende en bredere (wettelijke) taak van het onderwijs, zoals op het gebied van burgerschapsvorming, niet in de verdrukking komt. De inspectie ziet toe op alle kerndoelen en het risico-gerichte toezicht op de minimum leerresultaten moet volgens de raad niet leiden tot een vergaande verschraling. Het toezicht heeft ook betrekking op de volle breedte van de kerndoelen. Tot slot zijn naar de mening van de raad de drie niveaus van de beoogde leerstandaarden ook bedoeld om de categorie gevorderden groter te maken. Een eenzijdige focus op alleen de zeer zwakke scholen kan die doelstelling frustreren.

4)

De aanwijzingsbevoegdheid behoeft een preciezere formulering voor wat betreft de gronden waarop een aanwijzing kan plaatsvinden. Daarbij is de raad van oordeel dat sancties op dreiging of intimidatie van belanghebbenden in de school niet passen binnen het kader van bestuurlijk wanbeheer. De reikwijdte van de aanwijzingsmaatregelen dient van tevoren duidelijk te zijn, waarbij de raad graag de aandacht vestigt op het eerder

door hem voorgestelde gevarieerde sanctiearsenaal (van resultaatgerichte overeenkomsten tot tijdelijke schoolbewindvoering, zie ook hierna).

5)

De raad zou in het kader van een effectief en gevarieerd sanctiearsenaal expliciet de mogelijkheid van bewindvoering willen overwegen voor uitzonderlijke situaties, te weten bij bestuurlijk wanbeheer of ernstig of langdurig tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs. Voor het (verzelfstandigd) openbaar onderwijs is dit al geregeld via de taakverwaarlozingsregeling, waarbij de gemeenteraad kan ingrijpen. Voor het bijzonder onderwijs zou het moeten gaan om die gevallen waarin bijvoorbeeld sprake is van ernstige tekortkomingen in de onderwijskwaliteit, redelijkerwijs in die situatie geen verbetering te voorzien is en een andere daartegen gerichte maatregel dan het onder bewind stellen van die toegelaten instelling niet doeltreffender zou zijn. De rechtbank binnen het rechtsgebied waar de desbetreffende instelling voor bijzonder onderwijs is gevestigd, kan de instelling dan op verzoek van de minister onder bewind stellen. Artikel 164a WPO, waarin thans al geregeld is dat de minister maatregelen kan treffen bij ernstig tekortschieten van de kwaliteit, zou daarin tevens moeten voorzien. Het is aldus een uiterste maatregel, wanneer andere maatregelen zoals vrijwillige externe ondersteuning niet hebben geholpen.

6)

Ten aanzien van de wettelijk verplichte functiescheiding tussen bestuur en toezicht zou de wetgever helderheid moeten scheppen welke bestuurlijke inrichting in ieder geval *niet* voldoet aan de voorgestane deugdelijkheids-eisen van intern toezicht. Daarbij moet specifiek worden aangegeven hoe kleine zogenoemde eenpitters aan dit principe kunnen voldoen, zonder bijvoorbeeld gedwongen te worden om bestuurlijk te fuseren. Het ministerie en de sectororganisaties kunnen voorlichting faciliteren.

7)

De raad beveelt aan de bestuurlijke variëteit en de eigen verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag ten aanzien van de horizontale verantwoording als centraal uitgangspunt te blijven hanteren. In dat kader past het niet dat de overheid (de minister) een code (waarin horizontale verantwoording een belangrijk onderdeel is) aanwijst. De instellingen en hun sectororganisaties zijn op de eerste plaats aan zet om hier draagvlak voor te vinden. De desbetreffende bepaling (artikel 171 lid 6 WPO) moet daarom ofwel worden versoepeld, ofwel in zijn geheel worden geschrapt.

Afkortingen

Actal	Adviescollege toetsing administratieve lasten
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
bve	beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BW	Burgerlijk Wetboek
CFI	Centrale Financiën Instellingen
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs
WHW	Wet op hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WPO	Wet op het primair onderwijs

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2008). *Goed bestuur in uitvoering*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2009). *Verslagen van raden van toezicht vergeleken*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Basoski, I., Schulz, M., Camps, T., Vermeulen, M., Nieuwland, L. & Wieggers, M. (2006). *Educational governance in perspectief*. Utrecht: Berenschot.

Inspectie van het Onderwijs (2005). *De waarde van intern toezicht. Raden van Toezicht in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006). *Ontstaan en ontwikkeling zeer zwakke scholen in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007). *Onder advisering in beeld*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Hooge, E., Nusink, F. & Sluis, M. van der (2006). *Zicht op intern toezicht*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

Kant, H. van de (2009). *Toezicht op besturen*. Den Bosch: KPC.

Memorie van toelichting (2009). TK 2008–2009, 31 828, nr. 3.

Meurs, P. & Schraven, T. (2006). *Naar stimulerend en slim toezicht*. Den Haag: Reed Business.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2009). *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Onderwijs*. TK 2008–2009, 31 293, nr. 28.

Onderwijsraad (2004). *Degelijk onderwijsbestuur*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2006a). *Doortastend onderwijstoezicht*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2006b). *Duurzame onderwijsrelaties*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2006c). *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2007). *De maatschappelijke onderneming als rechtsvorm in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2008a). *Richtpunten bij onderwijsagenda's*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2008b). *Partners in onderwijsopbrengst*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2008c). *De bestuurlijke ontwikkeling van het Nederlandse onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Presidium Tweede Kamer (2009). *Brief over adviesaanvraag Onderwijsraad inzake het wetsvoorstel*. TK 2008–2009, 31 828, nr. 5.

Raad van State (2008). *Advies Raad van State en nader rapport*. TK 2008–2009, 31 828, nr. 4.

Ridder, K. de (2004). *Een goede raad van toezicht* (oratie). Groningen: RUG.

Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd*. Den Haag: SCP.

Werkgroep Publieke Verantwoording (2008). *Vertrouwen in Verantwoording*. Den Haag: Werkgroep Publieke Verantwoording.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Rapporten aan de regering, nr.70. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bijlage 1

Aan het Presidium

Den Haag, 16 januari 2009

Namens de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap verzoek ik u¹ aan de Kamer voor te stellen om aan de Onderwijsraad advies te vragen over het wetsvoorstel *Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht College voor examens*, Kamerstuk 31 828. In de bijlage treft u een uitgewerkte adviesaanvraag aan.

Ik verzoek u te bevorderen dat de Kamer hierover zo spoedig mogelijk een beslissing neemt.

De griffier van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
De Kler

¹ Conform besluit in OCW-procedurevergadering van 15 januari 2009.

Adviesaanvraag inzake:

Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet medezeggenschap op scholen en de Leerplichtwet 1969 in verband met de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten, alsmede een aanvulling van de interventiemogelijkheden in het kader van het overheidstoezicht, en de verbetering van het intern toezicht (Kamerstuk 31 828)

Bovengenoemd wetsvoorstel heeft tot doel het bestuurlijk instrumentarium te verbeteren om als overheid slagvaardig te kunnen optreden in gevallen waarin sprake is van:

- een ernstige of langdurig tekortschietende onderwijskwaliteit op een school;
- bestuurlijk wanbeheer van één of meer scholen;
- de verplichtstelling voor alle schoolbesturen van de functiescheiding van bestuur en intern toezicht;
- een wettelijke basis te leggen voor (sector)codes voor goed bestuur.

Om leerresultaten te kunnen beoordelen worden in de Wet op het voortgezet onderwijs twee hoofdelementen verankerd, nl. het doorstroomrendement en de examenresultaten. Daarnaast wordt een aantal hoofdelementen van de meting en beoordeling van de leerresultaten in de wet vastgelegd.

CFI en de Accountantsdienst kunnen geen oordeel geven over de haafbaarheid. Om hier een uitspraak over te kunnen doen achten zij het wenselijk dat er een nadere uitwerking komt van de kwalificaties voor de leerresultaten en de basisprincipes van goed bestuur.

Bij het onderhavige wetsvoorstel is een negatief advies door de Raad van State uitgebracht (met het dictum «niet, dan aldus...»). De regering heeft de suggesties uit het advies gedeeltelijk verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel.

De Raad van State heeft tevens geconstateerd dat het voor de hand had gelegen de Onderwijsraad over dit wetsvoorstel te laten adviseren. Dit mede gelet op het gebrek aan een heldere analyse van de verschillende problemen, waardoor de kwaliteit onder druk komt en waarvoor de voorgestelde maatregelen een oplossing beogen te geven. Ondanks de verwijzing in de Memorie van Toelichting naar twee rapporten van de Onderwijs¹ constateert de Raad van State dat in dit wetsvoorstel méér en andere onderwerpen aan de orde zijn dan in deze Onderwijsraadadviezen.

De leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap willen graag dat de Onderwijsraad op korte termijn een briefadvies uitbrengt, alvorens zij het verslag bij het wetsvoorstel opstellen.

¹ Het betreft hier de Onderwijsraadadviezen «Degelijk onderwijsbestuur» (2004) en «Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?» (2006).