

Vergaderjaar 2009–2010

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 30 november 2009

We zijn de leden van de verschillende fracties erkentelijk voor hun inbreng. Het doet ons genoegen dat de leden van de meeste fracties met belangstelling hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Het spreekt voor zich dat bij de leden van de fracties ook vragen leven. Die vragen zullen we in deze nota naar aanleiding van het verslag mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit beantwoorden.

1. Inleidend

De opmerking van de leden van de VVD-fractie (dat sprake zou zijn van een buitengewoon onoverzichtelijk en rommelig voorstel, omdat er wijzigingen in zijn opgenomen die voor verschillende wetten gelden) kunnen wij niet echt plaatsen. Het onderhavige wetsvoorstel betreft inderdaad de wijziging van diverse onderwijswetten. De wijzigingen «per wet» zijn echter op de gebruikelijke wijze in dit voorstel opgenomen. Per romeins artikel zijn de wijzigingen in een bepaalde wet verwoord. Artikel I wijzigt de Wet op het primair onderwijs, artikel II de Wet op de expertisecentra, artikel III de Wet op het voortgezet onderwijs, artikel IV de Wet medezeggenschap op scholen, artikel V de Leerplichtwet 1969, artikel Va de Wet op het onderwijstoezicht, artikel VI bevat een invoeringsbepaling en artikel VII regelt de inwerkingtreding van het wetsvoorstel.

2. Effectiviteit en proportionaliteit

De leden van de PvdA-fractie vragen of een bekostigingssanctie het meest geschikte middel is om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is primair de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Ons beleid is er op gericht bevoegde gezagsorganen daarbij richting te geven, bijvoorbeeld door de kwaliteitsagenda's PO en VO. Daarnaast is het risicogerichte toezicht van de inspectie een middel om na te gaan hoe scholen er in slagen hun kwaliteit op orde te houden of te krijgen. Verder kan worden gedacht aan de dialoog met ouders, personeel en leerlingen bijvoorbeeld met de medezeggen-

schapsraad. Het treffen van een bekostigings sanctie zal pas aan de orde zijn als het niet mogelijk is gebleken om op een andere manier de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

De leden van genoemde fractie vragen de regering nog eens nader te onderbouwen waarom niet, zoals in het geval van financieel wanbeheer, ook is voorzien in de mogelijkheid van een aanwijzing. De leden van de SP-fractie stellen een vergelijkbare vraag. De leden van de PvdA-fractie menen dat met een aanwijzing voorzien zou kunnen worden in een «sociaal plan».

De toepassing van het bestuurlijk instrument van de aanwijzingsbevoegdheid is inderdaad alleen gereserveerd voor gevallen waarin sprake is van bestuurlijk wanbeheer. En dus niet voor die gevallen waarin de kwaliteit van het onderwijs op een school ernstig of langdurig tekortschiet. De reden dat dit niet is gedaan, is dat naar aanleiding van achterblijvende resultaten, op de school en haar bevoegd gezag geïntensiveerd toezicht door de inspectie van toepassing is¹. De inspectie maakt daarvoor gerichte prestatieafspraken met het bevoegd gezag en de schoolleiding wanneer de tekortkomingen moeten zijn opgeheven. Het bevoegd gezag moet daarvoor een verbeterplan (maatwerk) opstellen dat de inspectie beoordeelt. Op basis daarvan stelt de inspectie een toezichtplan op. Aan de hand daarvan volgt zij intensief (niet alleen aan het eind van de periode maar ook tussentijds) of voldoende voortgang wordt geboekt. In een zeer beperkt aantal gevallen is de vooruitgang onvoldoende. De inspectie meldt de zeer zwakke school dan aan bij de minister. Dan wordt – in overleg met het bevoegd gezag – bezien wat er alsnog moet gebeuren om de school er toch boven op te helpen. Met onderhavig wetsvoorstel kan de minister het bevoegd gezag nog extra doordringen van de bittere noodzaak om effectieve herstelmaatregelen te nemen. Bij het uitblijven daarvan kan namelijk eenzijdig een bestuurlijke maatregel worden opgelegd. Dit kan zijn het geheel of gedeeltelijk inhouden of opschorten van de bekostiging zolang de school onder de maat blijft. Of het definitief stopzetten van de bekostiging van een bijzondere school c.q. het opheffen van een openbare school. Een aanwijzingsbevoegdheid vinden wij gezien het stappenplan dat iedere zeer zwakke school doorloopt niet nodig. Op aangeven van de inspectie gaat het bevoegd gezag aan de slag met de vereiste verbetering. Dit past ook bij het risicogerichte toezicht van de inspectie waarbij de onderwijsopbrengsten als belangrijke indicator van de onderwijskwaliteit, een centraal aangrijpingspunt vormen. Het sociaal plan dat aan de orde kan zijn, staat wat ons betreft los van een aanwijzing. Een sociaal plan is direct gekoppeld aan een concreet voorname de uiterste bestuurlijke sanctie van algehele stopzetting van de bekostiging in te zetten. Bij de effectuering van zo'n besluit heeft de regering aangegeven dat er nauwlettend op wordt toegezien dat de leerlingen daarvan niet de dupe worden. Vanaf het moment van feitelijke stopzetting moet een beter alternatief voor de leerlingen voorhanden zijn. Dit alternatief zal ook onderwerp zijn van de rapportage van de inspectie die voorafgaat aan de effectuering van de uiterste sanctie. Bij dit alles heeft het betrokken bevoegd gezag de verantwoordelijkheid om in overleg met de vakbonden een adequate regeling voor zijn personeel te treffen.

De leden van de SP-fractie begrijpen dat de regering voor de kortste route heeft gekozen, met behulp van een bekostigingsmaatregel, om in te grijpen bij tekortschietende leerresultaten en heeft afgezien van een mogelijke tussenstap waarin de minister bijvoorbeeld een aanwijzing geeft op basis van minimale leerresultaten. Kan de regering toelichten of deze keuze een principiële is in de taakverdeling tussen de inspectie en minister of gaat het hier om een specifieke keuze toegesneden op de onderwijssector, zo vragen zij. Deze keuze komt voort uit de visie van de regering op de inrichting en rol

¹ In de brief van 2 juli 2009 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken 2008/09, 31 700 VIII, nr. 211) m.b.t. het actieplan (zeer) zwakke scholen, hebben wij in de vorm van een stappenplan aangegeven hoe het toezicht op zwakke en zeer zwakke scholen is vorm gegeven.

van het toezicht in de onderwijssector. De basis van deze visie is neergelegd in de OCW-nota «Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht» (Kamerstukken II 2009/10, 32 193, nr. 3) en verder uitgewerkt in de Toezichtsbrief (Kamerstukken II 2006/07, 30 183, nr. 18). Deze visie strookt ook met de opvatting van het parlement dat onderwijsinstellingen die niet voldoende presteren en in de praktijk te lang onvoldoende verbetering laten zien, nadrukkelijker vanuit het toezicht moeten worden aangesproken. Er is meer handhavingsactie nodig om onderwijsinstellingen die niet in overeenstemming handelen met de regels tot de orde te roepen. Daarbij is door de regering welbewust als uitgangspunt gekozen dat ingrijpende bestuurlijke maatregelen en sancties (zoals de beëindiging van de bekostiging vanwege slechte onderwijskwaliteit en de aanwijzing bij wanbeheer) aan de minister blijven voorbehouden en niet aan de inspectie zullen worden gemandateerd. Deze lijn komt ook terug in het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (Kamerstukken II 2009/10, 32 193). Met het vastleggen van de minimumleerresultaten in de wet wordt de onderwijskwaliteit een deugdelijkheidseis. Met respect voor artikel 23 van de Grondwet wordt een ultimatum remedium geïntroduceerd als sluitstuk van een – niet geslaagd – verbetertraject. Gedurende dit traject maakt de inspectie afspraken met het bestuur, waarin wordt vastgelegd op welk moment welke verbetering dient te worden gerealiseerd. Indien gemaakte afspraken niet worden nagekomen, zal de inspectie het vertrouwen in het verbetertraject verliezen en de schoolsoort of leerweg overdragen aan de minister. Een aanwijzing van de minister gedurende dit verbetertraject zou geen toegevoegde waarde hebben. Hier geldt nadrukkelijk het vereiste van subsidiariteit. De overheid grijpt pas in uiterste instantie eenzijdig in. Het bevoegd gezag is en blijft primair verantwoordelijk voor het besturen van de school.

Aan de minister zijn, mede op advies van de Raad van State, alle zware sancties voorbehouden. Dit uitgangspunt geldt voor alle onderwijssectoren.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP vernemen gaarne een nadere toelichting, kwantitatief onderbouwd en recent, inzake de proportionaliteit van dit wetsontwerp. Zij vragen of er geen andere middelen zijn om het gewenste doel te bereiken en of ook het project «Extra onderwijs in het primair onderwijs» niet bedoeld is om informatie te krijgen hoe zwakke scholen beter te laten functioneren. Zij vragen daarbij ook te reageren op het artikel «Inspectie honoreert vooruitgang zwakke scholen te laat», dat gepubliceerd werd in SBM, het maandblad van de Bestuursraad, oktober 2009, pag. 12–13.

Voor de regering is iedere zeer zwakke school voor basis- of voortgezet onderwijs er één te veel. Vandaar dat het doel is om aan het eind van deze kabinetsperiode het aantal zeer zwakke scholen fors te hebben teruggebracht. Voor het primair onderwijs is het doel om in 2011 het aantal zeer zwakke scholen te halveren tot circa 50 scholen. Voor het voortgezet onderwijs is dit doel dit terug te brengen tot 17 vestigingen. Op dit moment (peildatum 1 november 2009) bedraagt het aantal zeer zwakke basisscholen 102 en het aantal zeer zwakke scholen of schoolsoorten/leerwegen voortgezet onderwijs 25. Deze doelstelling vormt onderdeel van de kwaliteitsagenda's voor PO en VO. Deze agenda's beogen een algehele kwaliteitsverbetering in ons funderend onderwijs tot stand te brengen. Dit betekent dat de basiskwaliteit op de scholen in orde moet zijn. De aanpak van zwakke en zeer zwakke scholen zoals beschreven in de genoemde actieplannen is daarbij onmisbaar. Het kenmerk van deze aanpak is dat verschillende middelen en maatregelen worden ingezet voor zowel het terugdringen van het aantal (zeer) zwakke scholen, maar minstens even belangrijk, het voorkomen dat scholen zwak worden of zwakke scholen afglijden tot de status zeer zwak. De middelen en maatre-

gelen lopen in zwaarte op zoals preventie, aangepast en geïntensiveerd toezicht op basis van verbeterafspraken en in ernstige gevallen het opschalen naar ministerieel niveau. Het wetsvoorstel vormt in deze keten een noodzakelijk sluitstuk dat gezien de problematiek ook proportioneel is. Dit bestuurlijke instrument is nodig omdat de politiek en de samenleving verwachten dat de overheid bij aanhoudend slecht onderwijs niet werkloos toeziet, maar wanneer nodig haar verantwoordelijkheid die is neergelegd in artikel 23, lid 1 van de Grondwet neemt. De regering heeft bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer uitgesproken dat zij verwacht dat het instrument van stopzetting van bekostiging hoogst zelden hoeft te worden toegepast. Dit vanwege de preventieve werking die er vanuit gaat. Het bevoegd gezag en de school zullen zich tot het uiterste inspannen om daarvan gevrijwaard te blijven.

Zoals gezegd hierbij geldt nadrukkelijk het vereiste van subsidiariteit. De overheid grijpt pas in uiterste instantie eenzijdig in. Het bevoegd gezag is én blijft primair verantwoordelijk voor de onderwijskwaliteit van zijn school en daarmee voor de leerresultaten. Het bevoegd gezag krijgt alle gelegenheid om indien het vereiste basisniveau niet wordt gerealiseerd, dit zelf te verbeteren. Alleen indien het bevoegd gezag en de school daar onverhoopt niet in slagen en daar zelf geen conclusies aan verbinden, geeft het wetsvoorstel de mogelijkheid van een eenzijdige overheidsinterventie.

In die situatie falen alle inspanningen om te komen tot het vereiste basisniveau van onderwijs waarop alle leerlingen recht hebben. Dan is een dwingende maatregel van de overheid het enige middel dat rest. Daarvoor is een wettelijke basis nodig in de vorm van een bekostigingsvoorwaarde c.q. deugdelijkheidseis. Dit vloeit rechtstreeks voort uit artikel 23 en dient de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Vandaar de keuze om de basiskwaliteit in termen van minimumleerresultaten in de wet als bekostigingsvoorwaarde op te nemen. Deze norm beschermt scholen tegen een willekeurig ingrijpen door de overheid, maar geeft ook aan waar de wetgever een bodem voor kwaliteit legt. Het overgrote deel van de scholen ondervindt daar gelukkig geen directe gevolgen van omdat zij met de leerresultaten voldoen aan dit minimum.

Het «Project extra onderwijs» (de pilots Onderwijstijdverlenging in het primair onderwijs) is niet bedoeld om informatie te krijgen over zwakke scholen. Doel van de pilots is na te gaan hoe en in hoeverre zwakke leerlingen (leerlingen met taal- en rekenachterstanden) baat hebben bij een verlenging van de onderwijstijd door middel van bijvoorbeeld weekendscholen, zomerscholen of verlengde schooldagen. Deze pilots gaan dus om het verbeteren van het onderwijs aan zwakke leerlingen en zijn dus niet gericht op zwakke scholen. Sterker nog het onderwijs op de scholen die deelnemen aan de pilots moet op orde zijn.

Wij hebben kennis genomen van het artikel in SBM waarin wordt gesteld dat ouders van potentiële leerlingen via de website van de inspectie verstoken blijven van informatie over verbeteringen bij een (zeer) zwakke school. Zoals hiervoor is aangegeven, is op zwakke en zeer zwakke scholen aangepast, geïntensiveerd inspectietoezicht van toepassing. Het verbeterplan van het bevoegd gezag vormt daarbij het vertrekpunt. Onderdeel van de aanpak is dat de inspectie regelmatig de school bezoekt en kijkt of de school goed uitvoering geeft aan het verbeterplan. De regering vindt het echter niet gewenst dat de inspectie via haar website tussentijds weergeeft in hoeverre de school wel of niet vordert in het verbeteringsproces. Dit kan ook tot complicaties leiden indien de voortgang en het uiteindelijke resultaat niet met elkaar in overeenstemming zijn. Het gaat om de vaststelling of de school er feitelijk in slaagt om de kwaliteit weer op orde te krijgen. Tijdens voortgangsgesprekken bespreekt de inspectie de voortgang van het verbeterproces, er worden echter geen oordelen uitgesproken. Overigens zijn de verslagen van voortgangsgesprekken wel

openbaar en dus opvraagbaar door belangstellende ouders. Inmiddels komt de inspectie de scholen tegemoet doordat zij bij alle scholen die sinds maart jongstleden «(zeer) zwak» zijn verklaard, na een jaar altijd een zogenoemd Tussentijds Kwaliteitsonderzoek uitvoert. In dat onderzoek wordt nagegaan of het predikaat «zeer zwak» kan worden opgeheven.

Indien de inspectie constateert dat de kwaliteit substantieel is verbeterd en er zelfs geen sprake meer is van een «zwakke» school, wordt het Tussentijds Kwaliteitsonderzoek al tijdens de uitvoering omgezet naar een afsluitend Onderzoek naar de Kwaliteitsverbetering, waarmee het traject van sterk geïntensiveerd toezicht op de school na 1 jaar kan worden afgesloten.

De rapporten van deze tussentijdse en afsluitende onderzoeken worden op de website van de inspectie geplaatst, zodat ouders daar kennis van kunnen nemen. Ook wordt – indien aan de orde – het oordeel zoals dat op de Toezichtkaart staat, aangepast.

Daarnaast heeft het bevoegd gezag van een (zeer) zwakke school altijd de mogelijkheid bij de inspectie een verzoek in te dienen om het Tussentijds Kwaliteitsonderzoek of het Onderzoek naar de Kwaliteitsverbetering eerder uit te voeren dan was gepland. Ook op die manier kan de gerealiseerde kwaliteitsverbetering eerder (tussentijds) worden vastgesteld en worden gepubliceerd op internet.

3. Rondom de vrijheid van onderwijs

De verhouding met artikel 23 Gw

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering blijkens de memorie van toelichting van opvatting is dat de bevoegdheid van de overheid om leden van besturen van bijzondere scholen via een aanwijzing te laten ontslaan, past bij het primaat van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Zij stellen een nadere uitleg over dat bestuurlijke overheidsprimaat tegen de achtergrond van artikel 23 Grondwet op prijs.

Mogelijk is hier sprake van een misverstand. We hebben juist proberen aan te geven dat het ontslaan van bestuurders geen taak/bevoegdheid is van de overheid en dat we daarom bewust niet kiezen voor het door de overheid ontslaan of benoemen van een of meer bestuurders. Er is dus geen sprake van een overheidsprimaat. De aanwijzing kan weliswaar inhouden dat het bevoegd gezag een of meer bestuurders dient te vervangen, maar het is dan aan het bevoegd gezag om wel of niet aan deze aanwijzing uitvoering te geven. Gebeurt dat niet dan is sprake van het niet naleven van een wettelijk voorschrift en kan een bekostigings-sanctie worden opgelegd (zie het voorgestelde artikel I, onderdeel J, artikel II, onderdeel I en artikel III, onderdeel K).

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering stelt dat de gehoudenheid van de regering in te grijpen vanuit haar verantwoordelijkheid voor de basiskwaliteit van het onderwijs berust op «het individueel basisrecht op behoorlijk onderwijs» zoals dat in internationale verdragen zou zijn gewaarborgd en wel naast de institutionele vrijheid van artikel 23 uit de Nederlandse Grondwet. Deze leden willen dat de regering uitlegt of zij meent dat dit beweerde subjectieve recht van een burger onder omstandigheden juridisch voorgaat op de in artikel 23 gewaarborgde institutionele vrijheid. Tevens stellen zij de vraag of daarover bij de totstandkoming van de betrokken goedkeuringswetten is gesproken.

Er is ons inziens geen sprake van «een voorgeaan» van bepaalde rechten. De strekking van onze opmerking was dat vanuit de overheid kwalitatief goed onderwijs moet worden gewaarborgd. Dit beginsel is niet uitsluitend verankerd in de genoemde verdragen, maar ook in artikel 23 van de Grondwet: het onderwijs is immers een voorwerp van aanhoudende zorg

van de regering en het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid.

Hoe groot is de kans dat de minister wordt belemmerd om in te grijpen, door kwesties die mede raken aan de inrichting van het onderwijs in een school, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Kan de school dan naar de rechter, wie heeft hier het laatste woord, zo vragen zij.

Het bevoegd gezag kan – op basis van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) – bij een besluit van de minister in het kader van dit wetsvoorstel (ingrijpen bij slecht onderwijs of bij bestuurlijk wanbeheer) altijd naar de rechter stappen om het besluit aan te vechten. Vanzelfsprekend is de uitspraak van de rechter (zo nodig in hoogste instantie) in onze rechtssysteem bindend voor alle partijen. In die zin heeft de rechter dus het laatste woord. De kans dat de overheid bij de betreffende besluiten treedt in de inrichting van onderwijs acht het kabinet zeer gering. Bij slecht onderwijs dient de beslissing te kunnen worden gedragen door de in de wet neergelegde normering van de minimumleerresultaten. Elke school (openbaar en bijzonder) moet daaraan voldoen. Het richtingsaspect is daarbij irrelevant. Bij het ingrijpen bij bestuurlijk wanbeheer vormen de limitatieve gronden waarop kan worden ingegrepen voor het bevoegd gezag ook de waarborg dat de overheid niet oneigenlijk treedt in de inrichting. Ook voor deze gronden geldt dat de richting daarbij geen enkele rol kan en mag spelen.

Criteria voor overheidsingrijpen; de aanwijzing

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen over de aanwijzingsbevoegdheid. De eerste vraag is of intimidatie en bedreiging limitatief zijn of voorbeelden van bedoelde ernstige verwaarlozing die er naast andere in ieder geval onder vallen.

Intimidatie en bedreiging zijn limitatief. Zou dat niet de bedoeling zijn geweest dan had de tekst moeten luiden «wordt onder meer verstaan» of «wordt in elk geval verstaan».

Verder vragen deze leden of de regering voorbeelden kan geven van gevallen van verwaarlozing in deze sfeer die niet als ernstig kunnen worden gekwalificeerd.

De regering kan geen voorbeelden geven van gevallen van verwaarlozing in deze sfeer, die niet als ernstig kunnen worden gekwalificeerd. Daarom rekent zij intimidatie of bedreiging van personeel, leerlingen of ouders door een bestuurder of toezichthouder, tot één van de vier categorieën van «wanbeheer».

Of sprake is van wanbeheer en dus van een situatie waarin kan worden overgegaan tot het geven van een aanwijzing, is ter beoordeling aan de minister. Uiteraard kan een besluit tot het geven van een aanwijzing ter beoordeling worden voorgelegd aan de rechter.

Vervolgens stellen zij de vraag wat de situatie is indien een deel van het personeel zegt zich geïntimideerd te voelen door het bestuur bijvoorbeeld in vraagstukken van fusie of inspraak. Anders gezegd wil de regering intimidatie en bedreiging als bedoeld in dit wetsvoorstel verder objectiveren vooral de niet fysieke intimidatie en bedreiging? Is bijvoorbeeld sprake van intimidatie indien het bestuur en/of het schoolklimaat als autoritair worden ervaren door de leraren of hun organisaties, zo vragen deze leden. Ten slotte vragen deze leden of de redelijkheid en billijkheidsclausule niet een te forse ruimte biedt voor assertieve en ambitieuze bestuurders, inspecteurs en andere ambtenaren om te interveniëren. Deze leden van de CDA-fractie stellen een aanscherpende toelichting op prijs.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft de regering aangegeven dat de vierde limitatieve aanwijzingsgrond bij bestuurlijk wanbeheer expliciet en uitsluitend betrekking heeft op intimidatie of bedreiging van personeel,

leerlingen of ouders door een bestuurder of toezichthouder. Onder intimidatie en bedreiging kunnen zowel fysieke als niet-fysieke handelingen vallen. Het moet daarbij wel altijd gaan om handelingen of gedragingen van een bestuurder of toezichthouder van welke aard dan ook, die als intimiderend of bedreigend zijn aan te merken. Het geven van een aanwijzing zal pas aan de orde zijn in bijzondere situaties van evident en ontoelaatbaar wanbeheer. Per geval zal uiteraard zorgvuldig moeten worden gewogen of en in hoeverre dit daadwerkelijk het geval is. De proportionaliteit van het inzetten van het instrument van de aanwijzing verlangt dat. Het inspectierapport dat altijd vooraf moet gaan aan de feitelijke toepassing van de aanwijzing en de zienswijzen van de betrokkenen, moeten daarin voldoende inzicht geven opdat een gewogen beslissing kan worden genomen.

De redelijkheid- en billijkheidsclausule heeft betrekking op de inhoud van de feitelijke aanwijzingsmaatregel en dus niet op de afweging of één of meer van de limitatieve gronden aan de orde is om tot de principebeslissing van een aanwijzing te komen. De invulling en vertaling van de clausule in een concrete aanwijzing berust dus uitsluitend en geheel bij de minister. Uiteraard weegt hij de opvattingen en adviezen van anderen, zoals de inspectie en andere direct betrokken partijen. Maar dat hoort bij een zorgvuldige besluitvorming. De clausule dat de aanwijzing evenredig moet zijn aan het doel dat wordt beoogd, is juist een extra zekerheid dat de minister zich daarbij (onbedoeld) niet te veel ruimte toe-eigent. Dit kan leiden tot een te forse of – dat kan ook – een te slappe maatregel. Een extra zekerheid omdat in tweede aanleg partijen de mogelijkheid hebben de rechter in te schakelen. Deze zal de aanwijzing (zoals de beslissing om de aanwijzing in te zetten als de inhoud van de aanwijzing) toetsen aan algemene beginselen zoals zorgvuldigheid, motiveringsvereiste en evenredigheid.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of deze minimumvereisten voor kwaliteit parallel zijn aan de huidige normen die de Inspectie hanteert, en of met de Inspectie overleg is gevoerd over de werkbaarheid van deze normen.

De in dit wetsvoorstel gestelde normen voor de minimumleerresultaten in het basis- en voortgezet onderwijs zijn in overeenstemming met de normen die zijn vastgelegd in het Toezichtskader 2009 van de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie past deze normen al jaren toe in het kader van haar toezicht. Hieruit blijkt de werkbaarheid van de normen in de praktijk. In het kader van de uitvoeringstoets van het wetsvoorstel heeft de inspectie dan ook positief over de uitvoerbaarheid geadviseerd.

De leden van de VVD-fractie stellen de vraag waar in de wet de kwestie te vinden is die nu in Amsterdam bij enige islamitische scholen aan de orde is, waarin een school zich kennelijk ontpopte als anti-integratie en anti-democratisch. Onder welk criterium valt een dergelijk tekort, zo vragen zij. Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk om de leerresultaten op een basisschool op het gebied van de Nederlandse taal en op het gebied van rekenen en wiskunde te toetsen aan de minimum normering die daarvoor geldt in vergelijking tot die leerresultaten over diezelfde schooljaren van scholen met een vergelijkbaar leerlingenbestand. Het toetsen van leerresultaten aan minimum normeringen is alleen van toepassing op de in het wetsartikel genoemde vakken.

Het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie is echter sinds 1 februari 2006 al een wettelijke eis voor alle scholen. Deze opdracht aan scholen is vastgelegd in artikel 8, derde lid, onder b, van de Wet op het primair onderwijs en artikel 17b van de Wet op het voortgezet onderwijs. Actief burgerschap verwijst naar de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Sociale integratie verwijst naar deelname van burgers (ongeacht

hun etnische of culturele achtergrond) aan de samenleving, in de vorm van sociale participatie, deelname aan de maatschappij en haar instituties en bekendheid met en betrokkenheid bij uitingen van de Nederlandse cultuur.

De Inspectie van het Onderwijs ziet sinds de invoering toe op de naleving van deze wettelijke bepalingen en de veiligheid van het schoolklimaat. Indien uit onderzoek van de inspectie blijkt dat een school zich niet houdt aan de wettelijke voorschriften kan de minister besluiten over te gaan tot sanctioneren.

Zij koppelen hieraan de vraag of de staatssecretaris van mening is dat ook in dit opzicht de slagkracht van de minister is toegenomen en dat deze niet met lege handen staat in zo'n situatie.

Een dergelijk tekort wordt aangemerkt als het niet naleven van de wettelijke voorschriften.

Doordat in 2006 in de WPO en de WVO is opgenomen dat scholen een wettelijke opdracht hebben om onderwijs gericht op actief burgerschap en sociale integratie te verzorgen, is de slagkracht van de minister op dat gebied inderdaad vergroot.

Wat zijn de mogelijkheden voor ingrijpen van de minister indien de interne toezichthouders van een school falen, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hoe ver gaat de aanwijzing die kan worden gegeven? Kan de minister de toezichthouders ontslaan zonder de school te sluiten of is de enige optie om de gehele school op te heffen.

De aanwijzing kan zich richten op zowel bestuurders als de interne, onafhankelijke toezichthouders. Daarbij zijn de gronden waarop de minister kan besluiten om het instrument van de aanwijzing in te zetten precies hetzelfde. Per geval moet worden nagegaan wie de «veroorzaker» is van het wanbeheer. Dit kunnen één of meer bestuurders zijn, maar evenzeer kunnen het één of meer toezichthouders zijn. Ook is niet uit te sluiten dat de aanwijzing zich richt op zowel bestuur als intern toezicht. Een voorbeeld: het kan zijn dat geconstateerd financieel wanbeleid (één van de gronden voor aanwijzing) zowel te wijten is aan het bestuur (verwaarlozing van de financiële huishouding en administratie) als aan het toezicht (onvoldoende uitoefening van intern toezicht bij goedkeuring begroting en jaarverslag). De reikwijdte en inhoud van de aanwijzing zelf is, zoals hiervoor aangegeven, afhankelijk van de aard en inhoud van het wanbeheer. In het voorbeeld gaat het dan om vast te stellen op welke onderdeel het financiële wanbeheer betrekking heeft. De maatregelen moeten er dan op zijn gericht deze onderdelen van wanbeheer zo te herstellen waardoor er weer verantwoord financieel beheer ontstaat («van wanbeheer naar beheer»). Het beginsel van evenredigheid en proportionaliteit is daarop voluit van toepassing.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer, alsmede in de toelichting op het wetsvoorstel, heeft de regering daarbij aangegeven dat de minister niet zelf in het kader van de aanwijzing, bestuurders of toezichthouders gaat ontslaan. Dat is én blijft een bevoegdheid van het orgaan dat daarvoor in de statuten van de rechtspersoon is aangewezen. De minister treedt niet in deze bevoegdheid. Zou hij dat wel doen dan gaat hij onterecht op de stoel van het bevoegd gezag zitten.

Wat wel kan is dat indien het wanbeheer zeer nadrukkelijk samenhangt met het disfunctioneren van een bestuurder of toezichthouder, de minister de rechtspersoon te kennen geeft dat de samenstelling van het bestuur of toezichtorgaan dient te wijzigen. Zo'n maatregel is dan aan te merken als evenredig. Het blijft echter aan de rechtspersoon of zij hieraan gehoor geeft en eventueel een bekostigingssanctie riskeert indien zij dit niet doet. Bij laatstgenoemde sanctiemogelijkheid is ook weer de proportionaliteit en evenredigheid aan de orde. De minister kan de bekostiging geheel of gedeeltelijk opschorten of inhouden. De hoogte van de opschorting of

inhouding hangt af van het individuele geval. Een dergelijke sanctie, zeker als het gaat om een inhouding van bekostiging, is al zeer ingrijpend voor de rechtspersoon. Wat niet kan, is dat de minister eenzijdig de bekostiging volledig beëindigt. Een dergelijke beslissing is alleen mogelijk bij aanhoudend slechte onderwijskwaliteit op een school. Daar speelt ook de overweging dat er voor moet worden opgepast om het onderwijs aan de leerlingen (dat ook bij vormen van bestuurlijk wanbeheer voldoende kan zijn) de dupe te laten worden van wanbeheer.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP merken op dat staatssecretaris Dijkema in de Tweede Kamer het volgende heeft gesteld: «Wij leggen in de wet objectiveerbaar vast dat er minimumleerresultaten moeten zijn. Die worden daarmee dus een deugdelijkheidseis» Handelingen 2008–2009, nr. 108, pag. 8628. De leden stellen daar een aantal vragen over.

De eerste vraag is of het kabinet alleen voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde minimumleerresultaten objectiveerbaar gaat vastleggen. Bij de beoordeling van minimumleerresultaten gaat het inderdaad alleen om Nederlandse taal en rekenen/wiskunde (op een basisschool).

Verder vragen deze leden hoe (als minimumleerresultaten als deugdelijkheidseis worden aangemerkt) moet worden omgegaan met artikel 23 lid 6 van de Grondwet, waar gesproken wordt over het op afdoende wijze waarborgen van de deugdelijkheid van het bijzonder onderwijs in relatie tot het openbaar onderwijs. Deugdelijkheidseisen/bekostigingsvoorwaarden zijn voorwaarden waaraan zowel openbare als bijzondere scholen moeten voldoen. Dergelijke voorwaarden zijn regels voor het openbaar onderwijs en voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs. Dat geldt onverkort voor de bekostigingsvoorwaarde over de minimumleerresultaten. Dit neemt niet weg dat de wijze waarop men aan de verplichting voldoet (dus «hoe» die minimumleerresultaten worden bereikt) volledig wordt overgelaten aan het bevoegd gezag.

De leden van genoemde fracties merken op dat een bijzondere school in eigen vrijheid kan bepalen op welke wijze en met welke inhoud, rekening houdend met bijvoorbeeld de identiteit van een school, kinderen worden onderwezen teneinde de gewenste leerresultaten te bereiken. Zij vragen een reactie op deze stellingname.

Zoals hiervoor reeds aangegeven delen wij de opvatting van deze leden dat scholen vrij zijn in de wijze waarop zij de leerresultaten behalen. De inhoud van het onderwijs is in beginsel een zaak van het bevoegd gezag, zij het dat het bevoegd gezag zich daarbij moet houden aan de wet, bijvoorbeeld de bepalingen over burgerschap en de kerndoelen.

Deze leden merken vervolgens op dat zij uit de Nota n.a.v. het Verslag van de Tweede Kamer (31 828, nr. 9, pag. 31 en 31 828, nr. 3, pag. 24) menen te moeten opmaken dat ook het HOE (deels) getoetst wordt op de scholen. Zij vragen of dat dan terecht is.

Tijdens een kwaliteitsonderzoek beoordeelt de Inspectie ook aspecten van het onderwijsleerproces op de scholen. Bijvoorbeeld of de leraren duidelijk uitleggen, de onderwijsactiviteit efficiënt organiseren en de leerlingen taakbetrokken houden (Kwaliteitsaspect 5 van het Toezichtskader 2009).

Dit zijn dus kwaliteitseisen maar geen bekostigingsvoorwaarden.

De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) geeft de Inspectie van het Onderwijs de opdracht de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs te onderzoeken. Het Toezichtskader beschrijft de kwaliteitsaspecten die de Inspectie onderzoekt. De keuze voor specifieke kwaliteitsaspecten is gebaseerd op wetenschappelijke inzichten over het realiseren van onderwijskwaliteit en wordt vastgesteld na overleg met het onderwijsveld.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP merken op dat in alle redelijkheid niet kan worden gesteld, dat de objectief vast te leggen minimumleerresultaten voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde ook objectief worden beoordeeld. Zij verwijzen daarbij naar onze reactie in stuk 31 828, nr. 4, pag. 7, waar gesproken wordt over de relatieve norm voor de leerresultaten.

Het voordeel van het gebruik van relatieve normen, is dat rekening kan worden gehouden met de verschillende leerlingpopulaties op scholen. Van een basisschool die veel leerlingen heeft met hoog opgeleide ouders, mag namelijk een hoger leerrendement worden verwacht dan van een school die veel leerlingen heeft met laagopgeleide ouders. De normen zijn bovendien vastgesteld na overleg met deskundigen en scholen en worden in de ministeriële regeling voor iedereen kenbaar gemaakt. Het gaat dus om relatieve normen, die objectief zijn vastgesteld door de inspectie en op basis waarvan scholen dus ook objectief worden beoordeeld.

Wat het voortgezet onderwijs betreft is zowel sprake van een relatieve als van een absolute norm. Relatief in de zin dat prestaties van een school worden vergeleken met de prestaties van soortgelijke scholen. Deze normen (doorstroomrendement en gemiddeld eindexamencijfer) geven onder meer inzicht in hetgeen scholen weten toe te voegen. Daarnaast wordt ook een absolute norm gehanteerd, te weten het verschil tussen het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen en het gemiddelde cijfer voor het centraal examen.

Verder vragen deze leden wat dan de rechtszekerheid is van de scholen die geconfronteerd worden met relatieve normen.

Procedure en normen zijn bekend bij alle bevoegde gezagsorganen en worden door de inspectie al toegepast. Bevoegde gezagsorganen weten derhalve vooraf wat zij kunnen verwachten, op basis van welke normen zij worden beoordeeld en zij hebben een periode om tekortkomingen te herstellen. Hiermede is naar onze mening de rechtszekerheid voor bevoegde gezagsorganen gewaarborgd.

Vervolgens stellen deze leden de vraag of aannemelijk is te maken dat de uitslag op de CITO-toets een betere voorspeller is dan bijvoorbeeld het oordeel van de leerkracht van groep 8 van de basisschool (vgl 31 828, nr. 9, pag. 32).

Het advies van de leerkracht van groep 8 van de basisschool over het geschikte vervolgonderwijs van een leerling is mede gebaseerd op de toetsscore op de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito. Deze toets meet op betrouwbare wijze de leervorderingen van leerlingen: wat heeft een leerling in acht jaar basisonderwijs geleerd. Uit onderzoek blijkt dat het advies en de score op de Eindtoets goede voorspellers zijn van het toekomstig succes in de verschillende typen van het voortgezet onderwijs. 75 à 80% Van de leerlingen blijkt volgens de inspectie aan het eind van de onderbouw in het VO op hetzelfde onderwijstype te zitten als de toetsscore adviseerde. 20 à 25% Van de leerlingen zit in een lager of hoger onderwijstype.

Bovendien bepaalt het Inrichtingsbesluit W.V.O. dat de beslissing van een school voor voortgezet onderwijs om een leerling toe te laten, naast het advies van de basisschool ook gebaseerd moet zijn op een objectief tweede gegeven. In de meeste gevallen gebruiken scholen hiervoor de score op de Cito-eindtoets.

4. Medezeggenschap

De leden van de CDA-fractie merken op dat de medezeggenschapsraad in dit wetsvoorstel een recht op bindende voordracht van een lid van de Raad van Toezicht krijgt. In de toelichting op het amendement dat deze bindende voordracht «binnenbracht» wordt verwezen naar het middel-

baar beroepsonderwijs waar straks de Ondernemingsraad formeel dat recht krijgt; een recht dat nu al vaak in de praktijk zou bestaan voor medezeggenschapsraden in die sector. Ziet de regering deze analogie ook zo, is hun vraag.

De regering ziet deze analogie ook. En wel in die zin dat binnen de medezeggenschapsstructuur voor het funderend onderwijs zoals geregeld in de Wet medezeggenschap op scholen (WMS), de medezeggenschap betrokken wordt bij de samenstelling van een raad van toezicht. Dit in de vorm van de gelegenheid voor het betrokken medezeggenschapsorgaan voor een bindende voordracht van één lid van de raad van toezicht. Het betreft een voordracht van de gezamenlijke medezeggenschap, dus van ouders, personeel en – in het voortgezet onderwijs – leerlingen.

Voor het overige verwijzen deze leden van de CDA-fractie naar opmerkingen die vanwege de CDA-fractie zijn gemaakt in het Voorlopig Verslag bij het Wetsvoorstel 31 266 (Medezeggenschap bve).

De reactie op die opmerkingen heeft u ontvangen in de memorie van antwoord van dat wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie vragen (naar aanleiding van het voordrachtsrecht) of de regering uniforme toepassing van medezeggenschap in de gehele onderwijssector wenselijk vindt en zo ja, of dat tot aanpassing zou moeten leiden van de medezeggenschap in het beroepsonderwijs. Zij voegen hier de vraag aan toe welke consequenties dit zou hebben voor wetsvoorstel 31 266 Medezeggenschap Educatie en beroepsonderwijs. De regering acht een uniforme regeling van de medezeggenschap voor het gehele onderwijs niet per se gewenst. De regering kiest voor uniforme regelingen waar dat kan, maar voor verschillende regelingen waar dat beter is. Voorop staat dat in alle sectoren sprake dient te zijn van een goed verankerde en stevige medezeggenschap. De vorm waarin dit is gegoten, verschilt per sector omdat de wetgeving nauw aansluit bij de positie van ouders, personeel, leerlingen en studenten in de onderscheiden sectoren. Dit is er bijvoorbeeld de reden van dat in nauw overleg met het parlement als medewetgever, in het funderend onderwijs juist het uitgangspunt van gezamenlijk door ouders, leerlingen en personeel vormgegeven en beleefde medezeggenschap leidend is. Dit heeft ook veel te maken met de grote betrokkenheid van ouders bij de school van hun kind in het primair en voortgezet onderwijs. In het MBO is in wetsvoorstel 31 266 op goede gronden gekozen om dit een slag anders in te richten, en wel door toepassing van de WOR voor het personeel en een aparte regeling van de positie en bevoegdheden van de deelnemersraad. Het kabinet ziet geen aanleiding om hierin verandering aan te brengen.

5. Advisering Onderwijsraad

De regering heeft aangegeven niet te voelen voor aanstelling van een bewindvoerder bij een bestuur dat onvoldoende capabel is. De leden van de SP-fractie vragen een toelichting waarop de regering haar mening baseert, dat het niet wenselijk is aanstelling van een bewindvoerder mogelijk te maken, zoals de Onderwijsraad adviseerde. Verder vragen deze leden of de regering kan aangeven of er een snellere weg is, dan die van bewindvoering, om kinderen weer beter les te geven in een dergelijke schoolsituatie en wat dan die weg is.

De Onderwijsraad beschouwt het instrument van bewindvoering als een ultieme mogelijkheid voor zowel gevallen van ernstig of langdurig tekort schieten als van bestuurlijk wanbeheer. In de eerstgenoemde gevallen voorziet het wetsvoorstel al in een ultiem middel, namelijk de sluiting van een school. In de daaraan altijd voorafgaande verbeterinspanningen is – ondermeer in het kader van de aanpak van zeer zwakke scholen – alles in het werk gesteld om de school te ondersteunen in het realiseren van de

vereiste verbetering. De aanstelling van een bewindvoerder zal gelet op alle eerdere inspanningen die reeds geleverd zijn in het traject geen effect meer sorteren. In die situatie is sluiting van de school, waarbij tegelijkertijd een alternatief wordt getroffen om goed onderwijs aan de leerlingen te verzekeren, vermoedelijk effectiever. De snelste weg om kinderen weer beter onderwijs te laten geven is als een bevoegd gezag onmiddellijk aan het werk gaat met de opmerkingen van de inspectie. Als dat niet tot het gewenste resultaat leidt, wordt de school uiteindelijk gemeld bij de minister en in het uiterste geval wordt de bekostiging van de school beëindigd.

Het instrument van bewindvoering t.a.v. bestuurlijk wanbeheer betekent feitelijk dat de overheid de directe bestuurlijke verantwoordelijkheid over de instelling overneemt. De scheiding tussen de bestuurlijk verantwoordelijke partij en de rol van de overheid als extern toezichthouder, vertroebelt daardoor. De toezichthouder wordt daarmee bestuurder. Dit kan leiden tot strategisch gedrag van de zijde van schoolbesturen. In die zin dat schoolbesturen die met grote problemen kampen min of meer bewust er op aan sturen dat de overheid hun problemen via de weg van de bewindvoering overneemt. Overigens hebben wij t.a.v. bestuurlijk wanbeheer in het wetsvoorstel al de mogelijkheid van een aanwijzing geïntroduceerd. Met het voorliggende wetsvoorstel is naar de mening van de regering een goede balans gevonden in het borgen van de onderwijskwaliteit en het toezicht op het bestuurlijk handelen.

De leden van de fracties van ChristenUnie en SGP merken op dat de Onderwijsraad in het rapport «Minimumleerresultaten, interventie en intern toezicht» een aantal aanbevelingen heeft gedaan. Zij vragen de regering te reageren op aanbeveling 1 en 3.

De Onderwijsraad beveelt in zijn rapport aan te komen tot een helder pad richting absolute normen, gekoppeld aan de invoering van de referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen. Voor het basisonderwijs is een verkenning uitgevoerd naar de haalbaarheid van het hanteren van minimumstandaarden op basis van de referentieniveaus voor taal en rekenen. Uit deze verkenning blijkt dat ook bij het hanteren van een absolute norm rekening moet worden gehouden met de verschillende leerlingpopulaties op basisscholen.

Voor het voortgezet onderwijs zullen de referentieniveaus te zijner tijd worden verwerkt in de examens en worden daarmee automatisch onderdeel van het hoofdelement examenresultaten.

Het kabinet werkt er naartoe het referentiekader taal en rekenen per 1 augustus 2010 vast te leggen in wet- en regelgeving. Hiermee wordt het referentiekader een leidraad voor de scholen en de onderwijsprogramma's. Ten tweede worden de referentieniveaus vertaald naar de onderwijspraktijk. Dit gaan we zorgvuldig doen: we nemen hier tot en met 2014 de tijd voor én het gebeurt in overleg met alle betrokkenen. Scholen krijgen dus een aantal jaren de tijd om te leren werken met de referentieniveaus op leerlingniveau. Dit betekent dat de leerresultaten van scholen voorlopig worden beoordeeld op basis van de huidige werkwijze van de inspectie en de normering van minimumleerresultaten zoals is vastgelegd in dit wetsvoorstel.

De leden van genoemde fracties merken op dat de Onderwijsraad neveneffecten van de maatregel rond het beoordelen van scholen op grond van minimumleerresultaten verwacht en adviseert om deze in beeld te brengen.

Als gevolg van het amendement Dibi is nu in het wetsvoorstel opgenomen dat binnen 5 jaar na inwerkingtreding van de artikelen 10a en 164a WPO respectievelijk 23a1 en 109a WVO en vervolgens telkens na 5 jaar

aan de Staten-Generaal verslag zal worden gedaan over de doeltreffendheid en de effecten van genoemde artikelen in de praktijk.

6. Bestuur en toezicht

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of de minister bevoegd is een aanwijzing te geven met betrekking tot leden die zich niet zelf schuldig maakten aan de gewraakte handelingen of verwaarlozing maar er van wisten of in de collegiale verantwoordelijkheid deelden.

Een aanwijzing kan worden gegeven indien sprake is van wanbeheer van een of meer bestuurders of toezichthouders. Wat onder wanbeheer wordt verstaan, is beschreven in de desbetreffende artikelen. De beschreven situaties kunnen aan de orde zijn in relatie tot een van de bestuurders of toezichthouders, maar kan ook het gehele bestuur of toezichthoudend orgaan betreffen. Dit zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

Ook stellen deze leden de vraag of de minister bij zijn aanwijzing ook kan aangeven aan welk profiel de vervanger van de bestuurders of toezichthouders die zouden worden ontslagen, moet voldoen.

Indien de aanwijzing direct verband houdt met incompetentie bestuurders of toezichthouders waardoor het wanbeheer is opgetreden, kan de regering zich voorstellen dat in de aanwijzing wordt aangegeven met welke competenties het bestuur of toezicht zich moet versterken teneinde een einde te maken aan het geconstateerde wanbeheer. Daarbij is denkbaar dat het bevoegd gezag die competenties uitwerkt in de vorm van een profiel. Dit is geen taak voor de minister.

Vervolgens stellen de leden van deze fractie de vraag wie indien de rechter in voorkomende gevallen de op grond van een aanwijzing ontslagen bestuurder «gelijk geeft» verantwoordelijk is voor de gerechtskosten cq schadeloosstellingen; bewindspersoon of bestuur.

Er is geen relatie tussen de overheid en betrokkene. Zo sprake is van een veroordeling in de kosten, zal dat voor rekening zijn van het bevoegd gezag.

Het antwoord op de vraag of een aanwijzing een besluit is als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht, luidt bevestigend.

De leden van de CDA-fractie vragen of er meer voorbeelden zijn waarbij een minister de bevoegdheid bezit van een privaatrechtelijke rechtspersoon te eisen dat deze de personele samenstelling van zijn organen wijzigt.

Ook de minister van VROM heeft de mogelijkheid om een aanwijzing te geven en wel aan instellingen die zich bewegen op het terrein van de volkshuisvesting. Zo geeft artikel 41 van het Besluit beheer sociale-huursector (gebaseerd op de Woningwet), de minister een algemene aanwijzingsbevoegdheid richting deze instellingen. Een aanwijzing kan worden gegeven in het belang van de volkshuisvesting. Overigens is deze aanwijzing niet gebonden aan limitatieve gronden. Het karakter van de aanwijzing vertoont wel gelijkenis met de aanwijzing die nu wordt voorgesteld voor het funderend onderwijs. Er moet sprake zijn van een concrete aanleiding en de aanwijzingsmaatregel is er op gericht op herstel van de onrechtmatige situatie. Bovenstaande aanwijzing richt zich op dit moment niet op de personele samenstelling van organen. Het voornemen is om dit wel te doen bij woningcorporaties (Kamerstukken II 2008/09, 29 453, nr. 118). Zoals hiervoor reeds aangegeven is het nadrukkelijk niet onze bedoeling om een dergelijke mogelijkheid in het onderwijs te introduceren. Gezien artikel 23 van de Grondwet zijn bevoegde gezagsorganen op dit punt niet gelijk te stellen met andere privaatrechtelijke rechtspersonen (zoals bijvoorbeeld woningcorporaties). Daarom vinden we het

geen taak noch bevoegdheid voor de overheid om bestuurders te benoemen of te ontslaan.

Tevens stellen zij de vraag of de regering die onafhankelijkheid van toezichthouders kan expliciteren voor het geval van een «eenpitters-school» met een verenigingsstructuur en een algemeen bestuur waarvan leden de interne toezichtfunctie vervullen. De onafhankelijkheid van de intern toezichthouder (als orgaan of persoon) bestaat daaruit dat hij zonder last of ruggespraak is belast met het intern toezicht op bepaalde (beleids)handelingen van het bevoegd gezag. De regering heeft daarbij opgemerkt dat de instelling van een organieke scheiding van de functie van intern toezicht en bestuur daarbij een, maar zeker niet de enige, modaliteit is. Juist gezien de grote diversiteit in bestuurlijke schaal en organisatie zijn tal van andere vormen mogelijk om daaraan invulling te geven. De zogeheten «one-tierbenadering» zal daarbij in de praktijk goede diensten bewijzen. Hierdoor wordt de functiescheiding ook goed haalbaar voor rechtspersonen die niet staan te trappelen om een raad van toezicht in te stellen, bijvoorbeeld omdat dit een veel te zwaar instrument wordt gevonden gezien de schaal van het bestuur. De ruimte is er dus volop om het wat lichtvoetiger te regelen op een wijze die goed aansluit bij de organisatie van de rechtspersoon. In het aangevoerde geval van een «eenpittersschool» (= bestuur met één school) kan in het licht van de one-tieroptie, het algemeen bestuur de rol van onafhankelijk toezichthouder vervullen ten opzichte van het dagelijks bestuur. Hiertoe kunnen één of meer leden van het algemeen bestuur, die geen zitting hebben in het dagelijks bestuur, als onafhankelijk toezichthouder worden aangewezen. In de statuten kan dit worden geformaliseerd. Deze optie zal overigens dicht aanliggen tegen wat nu in de praktijk al doorgaans het geval is. Een soortgelijke weg kan worden bewandeld ten opzichte van de positie van de algemene ledenvergadering in de verenigingsstructuur. Daarbij is ook een optie dat vanuit de algemene ledenvergadering een commissie specifiek wordt belast met de interne onafhankelijke toezichtfunctie. In de in dit voorjaar uitgebrachte «Toolkit/Toezicht Onderwijs»¹ is een aantal van de bestuursmodellen die kunnen worden gebruikt om inhoud te geven aan de functiescheiding, beschreven.

De leden van de VVD-fractie vragen of er regels zijn voor remuneratie voor de raden van toezicht en of de minister hierop kan interveniëren (in een uiterste geval). Hierbij verwijzen deze leden ook graag naar de vraag van de leden van de SP-fractie over de samenhang tussen interventies door de overheid bij RvT in de gezondheidszorg (daar wel) en die in het onderwijs (hier niet).

In de onderwijssectoren PO en VO is er nog geen honoreringsregeling voor de raden van toezicht vastgesteld. In de BVE-sector is dat wel het geval. De publicatie «De honorering van leden van de Raad van Toezicht van mbo-instellingen, een sectorbrede honoreringsregeling» geeft bestuurders van mbo-instellingen richtlijnen voor het opstellen van een honoreringsregeling voor leden van de raad van toezicht. De honoreringsregeling is een initiatief van het Platform voor Raden van toezicht. Voor de hiervoor vermelde onderwijssectoren is wel de hiervoor genoemde «Toolkit/Toezicht Onderwijs» van belang. Deze Toolkit bevat 47 checklists en vijf praktijkvoorbeelden voor intern toezichthouders en bestuurders/directieleden van instellingen voor primair, voortgezet en beroeps-onderwijs. Zij bestrijken alle denkbare activiteiten waarmee met name de toezichthouders te maken kunnen krijgen.

Verder heeft de regering het wetsvoorstel «normering uit publieke middelen gefinancierde beloning topfunctionarissen» (WNT) in voorbereiding. Dit concept-wetsvoorstel is nu onderwerp van een brede consultatie in de (semi-)publieke sectoren. Het wetsvoorstel regelt de maximumbeloning voor bestuurders én strekt zich ook uit over de interne toezichthouders.

¹ Uitgave van het Nationaal Register Commissarissen en Toezichthouders in samenwerking met o.a. de VOS-ABB.

Het voorstel zal ook van toepassing zijn op de gehele onderwijssector. Daarmee krijgt de minister de bevoegdheid om in te grijpen als de beloning van bestuurders als intern toezichthouders uitkomt bóven het gestelde maximum. Overigens is de praktijk in het funderend onderwijs dat de honorering van toezichthouders doorgaans bescheiden is en vaak alleen maar bestaat uit een onkosten- en vacatievergoeding. Met betrekking tot de verwijzing op dit punt naar de gezondheidszorg wijst de regering er op dat over de bezoldiging van leden van de raad van toezicht in de Wet cliëntenrechten zorg geen specifieke bepalingen zullen worden opgenomen. Dit wordt overgelaten aan het veld. Voor deze beloning heeft de Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorginstellingen (NVTZ) een regeling opgesteld. Uit de jaarlijks analyses blijkt dat deze regeling voldoende effectief is.

Een vraag van de leden van de PvdA-fractie betreft de mogelijkheid dat schoolbesturen die een of een aantal zeer zwakke scholen onder hun hoede hebben, een nieuwe school stichten. Deze leden vragen zich af of het niet juist zou zijn in een dergelijk geval de bestuurlijke slagkracht van het betreffende bestuur te toetsen.

Dit vraagstuk dat betrekking heeft op de eisen die de overheid stelt aan nieuw op te richten scholen valt buiten de reikwijdte van onderhavig wetsvoorstel. Daarmee is het vraagstuk natuurlijk niet van tafel. De regering kiest er echter voor het inhoudelijke debat daarover te voeren op basis van het door de CDA-fractie in de Tweede Kamer aanhangig gemaakte initiatiefwetsvoorstel inzake de aanscherping van het toezicht bij nieuw bekostigde scholen in het primair en voortgezet onderwijs (Kamerstukken II 2008/09, 32 007).

Wat betreft de functiescheiding tussen bestuur en toezicht willen de leden van de fracties van ChristenUnie en SGP een reactie op de volgende casus: wat moet een kleinere school voor basisonderwijs, een éénpitter, die uitgaat van een vereniging met een groot aantal leden, met goed bezochte ledenvergaderingen, met een betrokken bestuur en directeur, met de financiën ondergebracht bij een gecertificeerd administratiekantoor, nu in het kader van dit wetsontwerp doen wat betreft de functiescheiding bestuur en toezicht.

In dit verband vragen de leden van genoemde fracties hoe de relatie is tussen dit wetsontwerp en de rechtspersoon waarvan de school uitgaat en wat er verandert voor de rechtspersoon. Tevens vragen zij om een reactie op aanbeveling 6 van het al aangehaalde rapport van de Onderwijsraad. Deze éénpitter dient op de manier die het best past bij zijn organisatie, invulling te geven aan de scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Ook de kwaliteit van dit bestuur is gediend bij een vorm van onafhankelijk intern toezicht. Zoals hiervoor al op een soortgelijke vraag van de CDA-fractie is aangegeven zijn daar door middel van de zogeheten one-tierbenadering, geschikte op de maat van kleine schoolbesturen toegesneden oplossingen voor.

Deze oplossingen zijn van toepassing op de organisatie van de rechtspersoon. De mate waarin de inrichting van de rechtspersoon wijzigt, is afhankelijk van de oplossing die wordt gekozen om vorm te geven aan de functiescheiding. In alle gevallen zal het wel zo zijn dat die oplossing moet worden neergelegd in de statuten van de rechtspersoon zodat voor iedereen is na te gaan hoe, bij wie en op welk niveau het onafhankelijk interne toezicht binnen de rechtspersoon is belegd.

In reactie op de aanbeveling van de Onderwijsraad merken wij op dat de wettekst met de toelichting, alsmede de parlementaire behandeling naar ons oordeel genoegzaam is aangegeven aan welke eisen de functiescheiding moet voldoen. De kern daarvan bestaat uit de beschrijving van de (minimum)taken van het toezicht (zie bijvoorbeeld artikel 17c WPO). De modaliteiten die een klein bevoegd gezag tot zijn beschikking heeft om invulling

te geven aan de functiescheiding zijn ook genoegzaam bekend. De eerder aangehaalde «Toolkit/Toezicht onderwijs» bevat daarvoor ook concrete handreikingen. Verder hebben de bevoegde gezagsorganen na inwerking-treding van het wetsvoorstel een jaar de gelegenheid om de functieschei-ding in te voeren. Zowel de sectororganisaties (PO-raad en VO-raad) als besturenorganisaties ontwikkelen de nodige activiteiten om de besturen hierbij te ondersteunen.

7. Taakverdeling minister – inspectie

De leden van de CDA-fractie merken op dat artikel. 10a lid 1 van het wets-voorstel spreekt over «ernstig of langdurig tekortschieten van leerresul-taten». Dat betreft dan de situatie aangegeven in het vierde lid van datzelfde artikel waarbij het oordeel van de Onderwijsinspectie cruciaal is. Dat betekent, zo lezen de leden van de CDA-fractie, dat vastgesteld zou moeten worden dat er onvoldoende verbeteringen zijn of onvoldoende bereidheid zou bestaan bij het bevoegd gezag deze verbeteringen aan te brengen. Zij vragen of daarmee de vaststelling van «ernstig of langdurig tekortschieten» de facto een oordeel van de Onderwijsinspectie is waarbij het de minister feitelijk niet vrij staat tot een ander oordeel te komen. Het oordeel van de Inspectie dat de kwaliteit van een school onvoldoende is, is gebaseerd op het langdurig tekortschieten van de leerresultaten en het onvoldoende vormgeven van het onderwijsleerproces door de school. Ondanks het geïntensiveerd toezicht, constateert de Inspectie geen verbe-tering bij de school. Dit oordeel, gebaseerd op een langere periode van toezicht, is een vereiste om vervolgens de minister met zijn bestuurlijke instrumenten in stelling te brengen. Vervolgens maakt de minister zelf een afweging. Hierbij *kan* de minister uiteindelijk besluiten tot het opheffing van een openbare school of het beëindigen van de bekostiging van een bijzondere school.

In de Eerste Kamer is momenteel wetsvoorstel 31 122 aan de orde met een uitbreiding van de bestuurlijke handhaving van volksgezondheidswet-geving, zo merken de leden van de SP-fractie op. Hierin wordt voorgesteld de mogelijkheden tot ingrijpen door de inspectie uit te breiden onder meer met de oplegging van bestuurlijke boetes. Zij vragen of de regering kan toelichten of een dergelijk weg voor de onderwijsinspectie eveneens is overwogen en zo ja, welke afweging is gemaakt ten opzichte van het hier voorgestane door de Minister op te leggen bekostigingsmaatregel. Zo niet, welke eenheid in inspectiebewaking van kwaliteit in de publieke sector, respectievelijk mogelijkheden tot ingrijpen waar dit onder maat is, wordt nagestreefd.

Op dit moment voorzien de onderwijswetten al in een soort sanctie-escalatiemodel. Wij noemen bijvoorbeeld geïntensiveerd toezicht door de inspectie, bestuurlijk gesprek hoofdinspecteur, schriftelijke waarschuwing door hoofdinspecteur, bestuurlijk gesprek en uiteindelijk de melding aan de minister. Bij het niet naleven van bekostigingsvoorwaarden kan vervol-gens worden besloten de bekostiging op te schorten dan wel in te houden. Het wetsvoorstel voegt daar nog twee mogelijke sancties aan toe: de aanwijzing in geval van wanbeheer (bij niet opvolgen van de aanwij-zing ook opschorting en inhouding van de bekostiging mogelijk) en het sluiten van de school bij het niet voldoen aan de minimumleerresultaten. Wij zijn van mening dat deze mogelijkheden ons voldoende mogelijk-heden bieden om een bevoegd gezag tot naleving te bewegen. Een bestuurlijke boete past ook niet in het systeem van de onderwijsbe-kostiging aangezien dat in feite een subsidiesysteem is. Een boete wordt opgelegd indien men zich niet aan een wettelijke verplichting houdt. Een subsidiesysteem legt verplichtingen op waar men zich aan moet houden om de subsidie te ontvangen. Sancties in de vorm van een boete zijn daarbij niet aan de orde. Bovendien kan met (opschorting en) inhouding

van subsidie hetzelfde resultaat worden bereikt. Ten slotte merken we nog op dat we bezig zijn met het formuleren van een sanctiebeleid ter voorbereiding van de nieuwe rol die de Inspectie van het onderwijs krijgt op grond van de eerder genoemde wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (Kamerstukken II 2009/10, 32 193) die bij de Tweede Kamer in behandeling is. Daarbij is er voor gekozen om de toepassing van de ingrijpende sanctiemogelijkheden die onderhavig wetsvoorstel geeft, voor te behouden aan de minister.

8. Overig

Uitzondering leerlingen onder de 4 jaar

De leden van de CDA-fractie, vragen naar de ratio achter de uitsluiting van leerlingen onder de 4 jaar in Nederland van de groep waarvan de resultaten worden gemeten in het kader van artikel. 10a, van dit voorstel hoewel die groep zeer heteroog is.

De leden bedoelen waarschijnlijk de uitsluiting bij de beoordeling van leerresultaten van leerlingen die 4 jaar of korter in Nederland zijn (artikel 10a, derde lid, WPO). Dit element van de wet wordt nader gespecificeerd in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het vijfde lid van genoemd artikel.

Informatieplicht scholen

Geldt de verplichting voor het bevoegd gezag om ouders te informeren over het oordeel van de inspectie dat hun kinderen op een zeer zwakke school zitten ook ten aanzien van pleegouders, verzorgers, voogden of instellingen die in een familierechtelijke relatie tot de leerlingen staan, zo vragen deze leden van de CDA-fractie.

Ja, het gaat om ouders, voogden of verzorgers.

Delegatie taken directeur

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag of het bestuur volledig vrij is in het overdragen van taken en bevoegdheden aan de directeur en soms aan bepaalde managers of dat er taken en bevoegdheden zijn die daarvan op grond van hun aard zijn uitgezonderd.

Het voorliggende wetsvoorstel maakt delegatie van bestuursbevoegdheden binnen het openbaar onderwijs formeel mogelijk. Hiertoe wordt voorgesteld de inhoud van het managementstatuut aan te passen aan de nieuw voorgestelde delegatiemogelijkheid. De taken en bevoegdheden die worden gedelegeerd, worden vastgelegd in het managementstatuut. Het bevoegd gezag stelt het managementstatuut vast en bepaalt of en zo ja, welke bevoegdheden en taken worden overgedragen. Er zijn vanuit de optiek van de regering geen taken of bevoegdheden die uitzondering vereisen. Het bevoegd gezag blijft eindverantwoordelijk voor de organisatie. Delegatie van bestuursbevoegdheden is in het bijzonder primair en voortgezet onderwijs al mogelijk op basis van een regeling in de statuten.

Richtlijnen

Kan de regering de leden van de CDA-fractie voorbeelden geven van de in artikel. 45a onder F lid 3c) bedoelde richtlijnen.

Deze leden bedoelen waarschijnlijk onderdeel c van het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 31.

Het managementstatuut kan richtlijnen bevatten voor uitvoering van taken en bevoegdheden op de verschillende beleidsterreinen van de school. Deze richtlijnen worden opgesteld door het bevoegd gezag in overleg met de schoolleiding. Enkele voorbeelden zijn:

- een richtlijn dat een directeur, die de taak krijgt de aan de school toegekende financiële middelen te beheren, zich bij het doen van uitgaven moet houden aan de goedgekeurde begroting;
- een richtlijn waarin wordt vastgelegd op welke wijze de bovenschools directeur die de taak en bevoegdheid heeft een conceptbegroting op te stellen hierbij de locatiedirecteuren betreft;
- het vermelden van termijnen waarbinnen taken afgerond dienen te zijn;
- bevoegdheid tot het verlenen van verlof aan het personeel van een nader gespecificeerd aantal dagen;
- bevoegdheid tot het doen van uitgaven van een bepaald bedrag.

Samenhang

Naar de leden van de fractie van de SP begrepen hebben komt binnenkort het wetsvoorstel over het inspectietoezicht aan de orde (de wet op het onderwijstoezicht (WOT)). De relatie van onderhavig en genoemd wetsvoorstel is deze fractieleden, ook na kennis genomen te hebben van de behandeling van onderhavig wetsvoorstel in de Tweede Kamer, niet geheel duidelijk. Kan de regering deze relatie nog eens op hoofdlijnen toelichten, zo vragen deze leden.

In het onderhavige wetsvoorstel worden de onderwijsinhoudelijke kaders en doelen, het «wat», vastgelegd die nodig zijn om de onderwijskwaliteit te garanderen. In de WOT (Kamerstukken II 2009/10, 32 193) worden de taken en bevoegdheden van de inspectie geregeld waarmee de inspectie haar toezichthoudende rol (nog beter) kan vervullen en jaarlijks over de staat van het onderwijs kan rapporteren.

Branchecode

De leden van de SP-fractie stellen de vraag of de regering kan toelichten of er wat betreft de door sectoren zelf op te stellen codes, inclusief daarin opgenomen afspraken over salarissen en bezoldiging (en bevoegdheden van functionarissen) eenzelfde regeringsbeleid is.

Voor de door sectoren zelf op te stellen codes in het algemeen geldt dat sprake is van eenzelfde regeringsbeleid en komen dezelfde thema's terug. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om integere bedrijfsvoering, heldere verdeling van taken en bevoegdheden, positie van professionals, en het afleggen van verantwoording aan belanghebbenden.

Met de invoering van het wetsvoorstel WNT zoals de regering dat nu onder regie van de minister van BZK voorbereidt (zie ook onder punt 6), wordt het topinkomensbeleid voor de gehele (semi)publieke sector op eenduidige wijze geregeld. De onderwijssectoren wil het kabinet daarbij indelen in het zwaarste regime te weten een beloningsmaximum.

Deze leden hebben de indruk dat op het gebied van de gezondheidszorg de regering meer voornemens/bereid is codes (wettelijk) vast te stellen dan in het onderwijs. Deelt de regering deze indruk, zo vragen zij, en zo ja, is hier sprake van principiële verschillen, verschil in tempo of zijn er andere redenen voor verschil in beleid.

In het voorliggend wetsvoorstel wordt voor het funderend onderwijs een wettelijke basis gelegd voor het instrument van de code voor Goed Bestuur door het opnemen van de verplichting om in het bestuursverslag de door het bevoegd gezag gehanteerde code voor goed bestuur te vermelden en verantwoording af te leggen over afwijkingen van die code («Pas toe of leg uit»). Het wetsvoorstel schrijft daarbij ook voor dat de code ten minste bepalingen moet bevatten over het HRM-beleid, integere bedrijfsvoering en de (horizontale) verantwoording (zie bijvoorbeeld artikel 171, vijfde lid, van de WPO).

Ten aanzien van de rol en werkingskracht van een code is er geen princi-

pieel verschil met de plannen die de minister van VWS hierover heeft ontvouwd in zijn recente brieven ten aanzien van het governancebeleid voor de zorgsector (Kamerstukken II 2008/09, 32 012, nr. 1 en 4). Hierin wordt eveneens waarde gehecht aan initiatieven van zelfregulering. Deze worden essentieel geacht voor een goede governancestructuur. Wetgeving en zelfregulering zijn daarbij als complementair te beschouwen. Vandaar dat in de wetgeving met betrekking tot de zorg essentiële vereisten worden opgenomen waarvan bij de zelfregulering via bijvoorbeeld codes, niet mag worden afgeweken en waarop extern toezicht wordt gehouden. Dit soort vereisten zijn voor het onderwijs hiervoor kort aangegeven.

In eerste instantie wordt de ontwikkeling van de codes aan de onderwijssectoren overgelaten; verder kan bij AMvB een branchecode worden aangewezen (maar dat zal dan gaan in overleg met PO-raad/VO-raad). Evenals in andere sectoren wordt een code gezien als een instrument voor zelfregulering en verbetering kwaliteit van bestuur.

Naast de verplichting om het bestuurlijke handelen ook te spiegelen aan een code wordt goed bestuur ook op andere manieren bevorderd. Zo wordt in het voorliggend wetsvoorstel de scheiding van bestuur en toezicht verplicht gesteld en de bevoegdheden van de intern toezichthouder vastgelegd. De code komt dus niet in de plaats van wetgeving op gebied van medezeggenschap, toezicht en handhaving.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart