

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. NOODZAAK EN KERN VAN HET WETSVORSTEL

Deze memorie van toelichting is mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit opgesteld.

Belangrijk oogmerk van dit wetsvoorstel is om voor het primair en voortgezet onderwijs 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
- of
- een combinatie van beide.

Verder bevat dit wetsvoorstel bepalingen die de verdere ontwikkeling van principes van goed bestuur in het funderend onderwijs beogen te stimuleren. Hiertoe wordt:

- de functiescheiding van bestuur en intern toezicht verplicht gesteld voor alle schoolbesturen;
- een wettelijke basis gelegd voor (sector)codes voor goed bestuur.

Het wetsvoorstel komt voort uit de afspraak in het coalitieakkoord van het kabinet Balkenende IV om de basiskwaliteit van het onderwijs te garanderen bij een toenemende ruimte voor schoolbesturen. Daarbij is aan de orde dat nadere deugdelijkheidseisen (verder te noemen: bekostigingsvoorwaarden of -voorschriften) worden gesteld aan de wijze waarop besturen omgaan met deze ruimte. Deze eisen bieden, in het geval ze niet worden nageleefd, de overheid de mogelijkheid om waar nodig slagvaardiger op te treden wanneer sprake is van slecht onderwijs of van slecht bestuur.

Het wetsvoorstel komt ook tegemoet aan de motie Linthorst c.s. (Kamerstukken I 2006/07, 30 414, G) waarin wordt aangedrongen op een wetsvoorstel ter voorziening in de ontbrekende controle- en interventiemogelijkheden in het licht van de toegenomen autonomie van schoolbesturen.

Vooropgesteld zij dat het leeuwendeel van de besturen in het funderend onderwijs zorgvuldig en verantwoord met de beleidsruimte omgaat. Deze besturen vinden dan ook geen interveniërende overheid op hun weg. Maar dat neemt niet weg dat er zich in de praktijk situaties voordoen waarbij het onderwijs op een school kwalitatief zeer ondermaats is. Dit staat in direct verband met de constatering van de inspectie van het onderwijs¹ dat de kwaliteit van het funderend onderwijs onder druk staat. Dit uit zich bijvoorbeeld in 95 basisscholen waarvan de kwaliteit van het onderwijs als zeer zwak is bestempeld. In het voortgezet onderwijs gaat het om 25 vestigingen of afdelingen². Daarnaast doen zich ook gevallen voor waarin al dan niet in combinatie met slecht onderwijs, de kwaliteit van het bestuurlijk handelen ernstig te wensen overlaat. Recente casuïstiek³ laat een dringende noodzaak zien om bij dit soort ernstige en hardnekkige problemen doortastend te kunnen optreden. Politiek en maatschappelijk wordt de overheid daarop aangesproken.

Sinds 2005 worden door de onderwijsinspectie op grond van artikel 14 van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) met enige regelmaat zeer zwakke scholen gemeld aan de minister. Reden van deze melding is dat het onderwijs op een dergelijke school dan ernstig of langdurig onder de maat is, zonder dat er sprake is van voldoende herstel. Hoewel de meeste van deze scholen mede door het verscherpte toezicht uiteindelijk verbeteren, zou de verbetering waarschijnlijk eerder tot stand komen als de genoemde tekortkomingen kunnen worden beschouwd als het niet voldoen aan wettelijke bekostigingsvoorwaarden op grond waarvan de overheid gericht kan optreden. Uit deze casussen blijkt dat de wetgeving dringend aanpassing behoeft om in dit soort gevallen als overheid slagvaardiger en effectiever te kunnen optreden. Dit is vooral gebaseerd op de overweging dat ouders en leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs moeten kunnen vertrouwen op een minimumkwaliteit van het onderwijs. De schoolbesturen dragen hiervoor primair verantwoordelijkheid, maar worden hierop door de overheid aangesproken indien zij hierin tekortschieten. De overheid staat garant voor een minimum kwaliteitsniveau van het stelsel in zijn geheel. De opdracht daartoe ligt besloten in artikel 23, eerste lid, van de Grondwet. Deze opdracht vergt een permanente overheidsaandacht voor de minimumkwaliteit van het onderwijs.

Evenzo vloeit uit dit artikel voort dat een eventueel ingrijpen van de overheid bij slechte onderwijskwaliteit of bestuurlijk wanbeheer in overeenstemming moet zijn met de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs. Deze vrijheid kan alleen worden begrensd door bij wet gestelde bekostigingsvoorwaarden. Dit om de aan deze vrijheid ten grondslag liggende beginselen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor scholen optimaal te waarborgen.

¹ Onderwijsverslag 2006/2007 Inspectie van het onderwijs (Bijlage bij kamerstuk 31 200 VIII, nr. 177).

² Overzicht zeer zwakke scholen basisonderwijs respectievelijk voortgezet onderwijs, 15 september 2008 (Inspectie van het onderwijs).

³ Bijvoorbeeld SIS Helmond, Ibn Ghaldoun, SIBA, SIS Heerlen.

Hoofdpijnen wetsvoorstel

In dit wetsvoorstel is sprake van vier hoofdpijnen:

1. Er worden eisen geformuleerd voor de minimumkwaliteit van het onderwijs op scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Dit 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 – en niet eerder – constateert de minister dat de school in kwestie niet voldoet aan de bekostigingsvoorwaarde die met dit wetsvoorstel wordt gesteld aan de minimumkwaliteit. In de praktijk krijgt het bestuur van de school dan nog een laatste kans om de vereiste verbetering aan te tonen. 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 mogelijkheid van een bekostigingssanctie, de mogelijkheid een aanwijzing te geven in het geval er sprake is van bestuurlijk wanbeheer. Het gebruik van dit aanvullende instrument is uitsluitend voorbehouden in de 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 de situatie daarom vraagt kan de aanwijzing inhouden dat de rechtspersoon wordt aangesproken om te besluiten tot vervanging van één of meer bestuurders of toezichthouders. Indien een aanwijzing niet wordt opgevolgd dan kan een bekostigingssanctie worden getroffen.
3. De tegenhanger van bestuurlijk wanbeheer is «goed bestuur». Zoals hiervoor aangegeven heeft het kabinet in zijn beleidsprogramma 2007–2011 aangekondigd dat principes van «goed bestuur» nader worden uitgewerkt. Als onderdeel hiervan wordt in dit wetsvoorstel het principe van scheiding van de functies van intern toezicht en bestuur als bekostigingsvoorwaarde opgenomen. 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. De vorm waarin dit gebeurt, is vrij.
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 algemene maatregel van bestuur (AMvB) door de minister een sectorcode voor goed bestuur kan worden aangewezen.

2. CONSTITUTIONELE ASPECTEN

In zijn advies over het oorspronkelijke wetsvoorstel plaatst de Raad van State kritische kanttekeningen van constitutionele aard. Dit ziet met name op de vraag hoe enkele belangrijke onderdelen van dit wetsvoorstel zich verhouden tot de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs als bedoeld in artikel 23 van de Grondwet. Daarbij gaat het om:

- a. het stellen van een bekostigingsvoorwaarde aan het minimumniveau van de leerresultaten;
- b. de mogelijkheid van een aanwijzingsbevoegdheid.

Ad a:

De Raad van State stelt dat een voorschrift over de kwaliteit van onderwijsopbrengsten in de vorm van een minimumniveau van leerresultaten uitwerking moet krijgen in een wettelijke (handhaafbare) bekostigingsvoorwaarde. Daarbij dient ten minste te worden aangegeven wat onder voldoende onderwijsopbrengsten wordt verstaan, voor welke terreinen (onderwijsactiviteiten, vakken) de opbrengsteisen gelden en hoe deze worden gemeten. Voor de vaststelling van de opbrengsten moeten volgens de Raad objectieve normen gelden. «Objectiviteit» en «meetbaarheid» worden door de Raad als essentiële waarborgen gezien voor de vrijheid van het bijzonder onderwijs: bij het ontbreken daarvan is er ruimte voor subjectiviteit en willekeur van de zijde van de overheid. De Raad van State is van mening dat in het hem voorgelegde, oorspronkelijke, wetsontwerp:

- de dringende noodzaak van het stellen van nadere voorschriften aan de leerresultaten niet duidelijk wordt gemaakt;
- niet voldaan wordt aan het vereiste van objectieve, meetbare en absolute eisen aan de ondergrens van de leerresultaten.

Het kabinet is van oordeel dat het nu voorliggende wetsvoorstel tegemoet komt aan de opvattingen van de Raad en in overeenstemming is met de vrijheid van richting en inrichting van het bijzonder onderwijs. Dit is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- De noodzaak om de ondergrens van de kwaliteit als bekostigingsvoorwaarde in de wet te verankeren hangt direct samen met de permanente overheidsaandacht voor de (minimum)kwaliteit van het onderwijs. In hoofdstuk 1 is de noodzaak geschetst om het wettelijk instrumentarium daarvoor te versterken. Dit is ook in lijn met de kabinetsambitie uit de kwaliteitagenda's voor het PO en VO om te komen tot een kwaliteitsverbetering van het funderend onderwijs. Onderdeel van deze ambitie is om het aantal zwakke en zeer zwakke scholen terug te dringen. Deze doelstelling wordt met tal van positieve, kwalitatieve maatregelen nagestreefd. Dit laat onverlet dat er zich incidenteel situaties voordoen waarin dergelijke maatregelen onvoldoende soelaas bieden. De onderwijskwaliteit is dan ernstig in het geding. In het coalitieakkoord is afgesproken dat de minister dan effectief moet kunnen optreden in het belang van de leerlingen. In dergelijke uitzonderlijke gevallen moet de overheid kunnen ingrijpen en daarmee zo nodig treden in de relatieve autonomie van het schoolbestuur. Wetgeving is de enige mogelijkheid om dit in uiterste instantie af te dwingen.
- De legitimiteit om bij ernstig tekortschietende kwaliteit in te grijpen is terug te voeren op de verantwoordelijkheid van de overheid voor de (minimum)kwaliteit van het stelsel. Het eerste lid van artikel 23 Grondwet vormt de basis voor deze verantwoordelijkheid. Deze verantwoordelijkheid ligt ook besloten in internationale verdragen. Daarin is naast de institutionele vrijheid van artikel 23 het individueel basisrecht op behoorlijk onderwijs gewaarborgd¹. Dit impliceert dat de overheid in gegeven omstandigheden moet kunnen ingrijpen indien niet meer wordt voldaan aan de minimumonderwijsnormen. Daarbij wordt benadrukt dat dit overheidsingrijpen is gereserveerd voor die gevallen waarin de onderwijskwaliteit ernstig tekortschiet. De interventie door de minister komt daarbij alleen in beeld als ultimum remedium bij de meest problematische gevallen. De toepassing van de bepaling is dus naar de aard beperkt.
- De Raad van State acht objectieve, absolute opbrengstnormen noodzakelijk. Normen die volgens de Raad gesteld zouden moeten worden op basis van geëxpliciteerde leerstandaarden waarbij de toegevoegde waarde van scholen wordt gemeten. Een dergelijk instrumentarium is niet voorhanden. Zoals de Raad van State echter terecht stelt, dient uit

¹ Zie ook expliciet art. 13, derde lid, Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten: «De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen van ouders of wettige voogden om voor hun kinderen of pupillen andere dan door de overheid opgerichte scholen te kiezen, die beantwoorden aan de door de Staat vast te stellen of goed te keuren minimumonderwijsnormen en hun godsdienstige en zedelijke opvoeding te verzekeren overeenkomstig hun eigen overtuiging» en art. 29 Verdrag inzake de Rechten van het Kind: «Geen enkel gedeelte van dit artikel of van artikel 28 mag zo worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen en rechtspersonen, onderwijsinstellingen op te richten en daaraan leiding te geven, evenwel altijd met inachtneming van de in het eerste lid van dit artikel vervatte beginselen, en van het vereiste dat het aan die instellingen gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde minimumnormen.»

hoofde van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid helder en eenduidig te zijn wat de wetgever verstaat onder de wettelijke bekostigingsvoorwaarde met betrekking tot «voldoende onderwijsopbrengsten». In dit wetsvoorstel wordt de vereiste helderheid en eenduidigheid geboden in de vorm van in en bij wet gestelde relatieve materiële normen aan de minimumleerresultaten gecombineerd met procedurele waarborgen waarmee transparantie wordt gegarandeerd en willekeur en rechtsonzekerheid wordt voorkomen. Daarbij wordt aangesloten bij de wijze waarop de inspectie thans de leerresultaten van scholen beoordeelt. Daarbij worden de resultaten gerelateerd aan de gemiddelde resultaten van scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie. Hierdoor wordt een verantwoorde beoordeling gerealiseerd van de leerresultaten van scholen. Daartoe worden met dit wetsvoorstel de hoofdelementen van de bestaande waarderingssystematiek van de onderwijsopbrengsten van de inspectie van het onderwijs verankerd in de WPO en de WVO. De nadere uitwerking geschiedt bij AMvB, die voor de voordracht aan de Koningin wordt voorgelegd aan beide Kamers. Hierin wordt voorzien in de nodige procedurele waarborgen voor zowel de totstandkoming van het oordeel van de inspectie, de eventuele melding van zeer zwakke scholen aan de minister en de bestuurlijke gevolgen die daaraan vervolgens kunnen worden verbonden. De materiële normering in samenhang met de procedurele voorschriften bieden naar het oordeel van het kabinet voldoende waarborg voor de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van scholen. De inhoud van de normering en de procedurele waarborgen – en daarmee ook de inhoud van de bedoelde AMvB – worden uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3 van deze toelichting.

Ad b.

Evenals bij tekortschietende kwaliteit het geval is, dient de mogelijkheid van een aanwijzing door de minister bij bestuurlijk wanbeheer te worden gezien als een instrument dat alleen in ernstige gevallen wordt ingezet. Aangezien de aanwijzing het directe gevolg is van het bestuurlijk handelen of nalaten van een bevoegd gezag of de intern toezichthouder van de rechtspersoon, roept het de vraag op hoe deze mogelijkheid zich verhoudt tot de grondwettelijke vrijheid van inrichting en dan in het bijzonder van de organisatie van het onderwijs. Leidt deze bevoegdheid niet tot een risico van te vergaande inmenging van de overheid in het domein van het bevoegd gezag?

Het kabinet is van oordeel dat dit met onderhavig wetsvoorstel niet het geval is omdat:

- de gebruikmaking van de aanwijzingsbevoegdheid geclausuleerd is tot uitsluitend de in het wetsvoorstel aangegeven gevallen van bestuurlijk wanbeheer;
- de inzet van de aanwijzingsbevoegdheid en de redelijkheid en proportionaliteit van de concrete maatregel altijd achteraf getoetst kan worden door de rechter;
- de vrijheid van onderwijs zoals verankerd in artikel 23 Grondwet niet als oogmerk heeft om een bevoegd gezag te vrijwaren van ingrijpen van overheidswege bij bestuurlijk wanbeheer.

Daarnaast biedt het instrument van de aanwijzing een toegevoegde waarde ten opzichte van de al in de wetgeving verankerde mogelijkheid van de bekostigingsmaatregel. Een bekostigingsmaatregel kan immers onbedoeld het primaire proces in de school kan schaden. Het onderwijs aan de leerlingen zou daarmee «gestraft» kunnen worden voor omstandigheden die zich op bestuurlijk vlak, dus vaak buiten bereik van het primaire proces, voordoen. Zo beschouwd is de maatregel van de aanwijzing minder ingrijpend van aard dan de al sinds jaar en dag in de wetge-

ving geregelde bekostigingsmaatregel. Principieel kan de aanwijzing daarom niet in strijd worden genoemd met de Grondwet. Daarbij is wel gewenst dat om redenen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid vooraf duidelijk is voor welke gevallen de aanwijzing als bevoegdheid van de minister opgaat. Zoals aangegeven voorziet het wetsvoorstel daarin door limitatief de gronden voor aanwijzing te benoemen. Hiermee is voor schoolbesturen op voorhand duidelijk wanneer de minister gebruik kan maken van de aanwijzing.

Wanneer het gaat om de inhoud van de concrete maatregelen waaruit de aanwijzing bestaat, is het niet gewenst om deze in de wet zelf vast te leggen. In de (uitzonderlijke) gevallen waarbij een aanwijzing tot de mogelijkheden behoort, zijn veelal juist voorzieningen op maat geboden. Al te sterke wettelijke concretisering van mogelijk denkbare maatregelen leidt tot detaillering en formalisme en een keurslijf waarmee de effectiviteit van de aanwijzing – als alternatief voor de ingrijpendere bekostigingsmaatregel – aan kracht en slagvaardigheid inboet. Om effectieve maatregelen te kunnen treffen dient de minister bij de concretisering van de maatregel binnen een bepaalde bandbreedte te kunnen handelen. De bandbreedte komt tot uiting in de wettelijke bepaling dat «een aanwijzing één of meer maatregelen omvat die evenredig zijn aan het doel waarvoor zij wordt gegeven».

In het verlengde van het voorgaande doet zich de vraag voor of de aanwijzing ook kan bestaan uit een maatregel die gericht is op de beïnvloeding van de samenstelling van een schoolbestuur of een toezichthoudend orgaan. Onlangs is een ontslag van enkele onderwijsbestuurders bewerkstelligd via een op het Burgerlijk Wetboek gebaseerd verzoek van de minister aan de rechtbank¹.

Kan de aanwijzing bijvoorbeeld inhouden dat de minister van de rechtspersoon verlangt dat in gevallen van wanbeheer één of meer bestuurders of intern toezichthouders worden vervangen? Of dat een bestuur verplicht wordt zich te laten bijstaan door een extern deskundige?

Vooropgesteld wordt dat de minister via de weg van een aanwijzingsmaatregel niet treedt in de statutaire bevoegdheid van de rechtspersoon om bestuurders of intern toezichthouders te schorsen of te ontslaan. Met andere woorden de rechtspersoon en niet de minister gaat over het ontslag of de aanstelling van bestuurders of toezichthouders. Iets anders is dat het kabinet niet uitsluit dat een aanwijzing in geval van wanbeheer kan bestaan uit een opdracht van de minister aan de rechtspersoon om één of meer bestuurders of toezichthouders te vervangen. Of de rechtspersoon op te dragen een externe deskundige in te schakelen om orde op zaken te stellen. Het is vervolgens aan de rechtspersoon om een besluit te nemen over de uitvoering daarvan. De minister heeft de mogelijkheid om een bekostigingsmaatregel te treffen indien de aanwijzing niet wordt opgevolgd.

Het is evident dat de aanwijzingsmaatregel in verhouding moet staan met de ernst van de overtreding van de wettelijke norm. Daarbij moet de opdracht om wijzigingen aan te brengen in de samenstelling van het bestuur of het toezichthoudend orgaan een gepaste maatregel zijn om te komen tot herstel van de geschonden norm.

Indien deze elementen in acht worden genomen, is een dergelijke maatregel ook verenigbaar met het grondwettelijke principe van vrijheid van (in)richting. Dit principe is immers niet bedoeld als een vrijwaring voor overheidsingrijpen in gevallen waarin de grenzen over hoe (ook) een schoolbestuur in het maatschappelijk verkeer dient te handelen, ernstig worden overschreden. Het kabinet is van opvatting dat de minister vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het naar behoren functioneren van het onderwijsstelsel indien de casus van bestuurlijk wanbeheer daarom vraagt, zelf het initiatief voor een dergelijke maatregel moet kunnen

¹ Zie uitspraak Rb. Den Bosch van 30 januari 2008 (SIS Helmond).

nemen. Dus ook zelf direct daarover een besluit moet kunnen nemen zonder inschakeling vooraf van de burgerlijke rechter. Dit past ook bij het primaat van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Een dergelijk besluit kan door de bestuursrechter ten volle achteraf worden getoetst.

3. MINIMUMLEERRESULTATEN ALS BEKOSTIGINGSVOORWAARDE

Dit wetsvoorstel introduceert een bekostigingsvoorwaarde met betrekking tot leerresultaten aan het einde van de schoolperiode in het basis- en voortgezet onderwijs. Hiermee wordt de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor de basiskwaliteit van het onderwijs binnen de school uitdrukkelijk benoemd. Deze eis is een concrete uitwerking van de huidige algemene zorgplicht voor kwaliteit in de WPO en de WVO. Met deze aanscherping wordt een juridische basis gelegd voor het sluitstuk van een gerichte aanpak van kwalitatief zeer zwakke scholen. Het onderwijsstelsel is er op gericht om te garanderen dat kinderen goed onderwijs kunnen volgen. De minister is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het stelsel als geheel; het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs binnen de scholen waarover zijn «gezag» zich uitstrekt. Wanneer de kwaliteit van het onderwijs op een school echter ernstig of langdurig tekortschiet, moet de minister vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid effectief kunnen ingrijpen. Dit is ook opgenomen in het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV.

Paragraaf 3.1 gaat verder in op de noodzaak om de kwaliteit van het onderwijs scherper te definiëren in de vorm van een wettelijke bekostigingsvoorwaarde. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het element van de (materiële) normering voor het vereiste minimum aan leerresultaten op een school. En in paragraaf 3.3 wordt uiteengezet welke procedure voorafgaat aan de constatering van de inspectie dat een school voor respectievelijk basisonderwijs en voortgezet onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet in de kwaliteit van het onderwijs. Daaraan voorafgaand wordt toegelicht waarom het gestelde in deze paragrafen nog niet van toepassing is op de diverse vormen van speciaal onderwijs.

Reikwijdte bekostigingsvoorwaarde inzake leerresultaten beperkt tot regulier basis- en voortgezet onderwijs

Het voldoen aan minimum leerresultaten wordt voor het reguliere basis- onderwijs en voortgezet onderwijs onderdeel van de bekostigingsvoorwaarden. De speciale scholen voor basisonderwijs, de schoolsoorten die vallen onder de werking van de WEC en het praktijkonderwijs staan voor dit onderdeel buiten de werking van dit wetsvoorstel. De reden daarvan is dat het momenteel nog ontbreekt aan een normering en daarbij passende meetinstrumenten voor de leerresultaten op deze scholen. Dit maakt een geobjectiveerde onderbouwing van leerresultaten voor deze schoolsoorten op dit moment onmogelijk. Hierdoor kan nog geen invulling worden gegeven aan een bekostigingsvoorwaarde voor minimum leerresultaten.

Uit het Onderwijsverslag 2007 blijkt echter dat een relatief groot aantal scholen van deze schoolsoorten als «zwak» of «zeer zwak» is aangemerkt en onder geïntensiveerd toezicht door de inspectie staat. Er is sprake van een urgent probleem dat ook wordt aangepakt. Er worden momenteel passende meetinstrumenten en leerlingvolgsystemen ontwikkeld voor leerlingen in het speciaal basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. Deze instrumenten zijn vanaf 2011 beschikbaar. Zodra de meetinstrumenten in het onderwijs zijn geïmplementeerd,

kunnen ook de minimum leerresultaten van deze scholen objectief en valide worden gemeten. Met deze gegevens kan de inspectie vervolgens, in overleg met het veld, een beoordelingssystematiek ontwikkelen. Op basis van deze systematiek kan de wetgeving voor deze scholen worden aangepast.

Ongeacht deze ontwikkeling is en blijft het noodzakelijk dat de inspectie op basis van de WOT een oordeel uitspreekt over de scholen. Dit gebeurt dan ook. Wel is dit oordeel thans gebaseerd op andere indicatoren dan leerresultaten, bijvoorbeeld of voldaan wordt aan de wettelijke deugdelijkheidseis om voor iedere leerling een handlingsplan te hebben. Indien een school niet of onvoldoende aan wettelijke eisen voldoet, kan dit leiden tot het oordeel dat een school zeer zwak is. Dit blijft ongewijzigd. Dit geldt ook voor het uitvoeren van intensiever toezicht indien de onderwijsinspectie tot deze constatering komt. En eveneens voor de mogelijkheid voor de inspectie om een dergelijke school op grond van de WOT voor een bestuurlijk natraject aan te melden bij de minister. De minister krijgt met dit wetsvoorstel echter nog niet de bevoegdheid om de bekostiging van een school van de genoemde schoolsoorten bij wijze van uiterste maatregel vanwege aanhoudende slechte kwaliteit stop te zetten.

3.1 Concretisering onderwijskwaliteit als bekostigingsvoorwaarde

In de huidige wetgeving voor het funderend onderwijs is ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs sprake van een algemeen geformuleerde zorgplicht. Daarbij wordt een bevoegd gezag opgedragen zorg te dragen voor de kwaliteit van het onderwijs op de school. Wat daaronder minimaal verstaan moet worden, is door de wetgever niet aangegeven. Door het ontbreken van een dergelijke maat voor de basiskwaliteit als bekostigingsvoorwaarde, is het niet altijd mogelijk om in de uitzonderlijke situaties waarin de kwaliteit van de onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet effectief te handelen. Dit wetsvoorstel voorziet in dit manco door:

- ter nadere invulling van de bestaande algemene wettelijke zorgplicht voor kwaliteit minimumeisen te stellen aan de kwaliteit van de leerresultaten van een school en
- in relatie daarmee de mogelijkheden van de overheid om effectief op te treden bij ernstig of langdurig tekortschieten ten opzichte van deze minimumeisen.

Een school in het primair onderwijs of voortgezet onderwijs kan door de inspectie worden aangeduid als «zeer zwak». Een dergelijke kwalificatie leidt tot plaatsing van de school op de inspectielijst van zeer zwakke scholen. Voor de school wordt een verbetertraject gestart. Scholen belanden in dit traject als de inspectie heeft geconstateerd dat de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet. In dit geval is er altijd sprake van dat de leerresultaten sterk achterblijven bij wat van de school in kwestie op grond van zijn leerlingenpopulatie mag worden verwacht, dan wel dat de school niet kan aantonen wat de leerresultaten zijn. Meestal lukt het scholen dankzij verbeteracties de weg omhoog weer in te slaan. In een beperkt aantal gevallen lukt dat niet. De inspectie kan in deze gevallen tot de conclusie komen dat de verbeteracties ten spijt, het onderwijs op een school ernstig of langdurig onder de maat blijft. De inspectie informeert vervolgens de minister over de school en doet daarbij een voorstel over te treffen maatregelen (artikel 14 WOT). Op dat moment wordt door de maatschappij en de politiek van de overheid verwacht dat zij in het belang van leerlingen doortastend optreedt. De overheid dient dan wel over de vereiste instrumenten te beschikken.

Dit moment is voor de werking van dit wetsvoorstel dan ook van essentieel belang: in deze melding ligt besloten dat de betrokken school niet voldoet aan de minimumnorm die als bekostigingsvoorwaarde wordt

gesteld aan de kwaliteit. De melding van de inspectie is daarmee een vereiste voor de minister om vast te stellen dat de betreffende bekostigingsvoorwaarde niet wordt nageleefd. De kwaliteit van het onderwijs op deze scholen moet immers zo snel mogelijk weer op een aanvaardbaar niveau komen. Lukt dat niet, dan kan dat in het uiterste geval leiden tot sluiting van een school in het belang van de verdere schoolloopbaan van de leerlingen.

3.2 Normering leerresultaten

De leerresultaten van een basisschool en school voor voortgezet onderwijs worden element van de wettelijke bekostigingsvoorwaarde voor onderwijskwaliteit. De invulling van de bekostigingsvoorwaarde door middel van een oordeel over de leerresultaten aan het einde van de schoolperiode is in lijn met een belangrijk doel van de kwaliteitsagenda in het PO, te weten het versterken van het resultaatgericht handelen van scholen. In de kwaliteitsagenda VO is het belang dat daaraan wordt gehecht onder andere terug te vinden in de aandacht voor verbetering van de kwaliteit van de (school)examinering.

Aangezien het om een bekostigingsvoorwaarde gaat is het noodzakelijk om in de wetgeving de elementen aan te geven die bepalend zijn voor de beoordeling of een school voldoet aan de gestelde minimumeisen voor de onderwijsresultaten. Voor het bevoegd gezag van een school, maar natuurlijk ook voor alle betrokkenen in en rond de school, moet om redenen van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid vooraf duidelijk zijn in welke gevallen er wel of niet wordt voldaan aan de eisen. Daartoe zijn de hoofdelementen voor de beoordeling van de leerresultaten in dit wetsvoorstel vastgelegd, de nadere uitwerking van deze hoofdlijnen wordt neergelegd in een AMvB. De gedetailleerde en regelmatig aan actualisatie onderhevige gegevens voor de waardering van de leerresultaten, zoals nu al onderdeel van de waarderingskaders van de inspectie voor de diverse sectoren, worden vastgesteld bij ministeriële regeling.

De invulling van de overige kwaliteitsaspecten¹ met de daarbij behorende waarderingsregels blijven onderdeel uit maken van de door de minister vastgestelde toezichtkaders van de inspectie.

Hoofdelementen voor vaststelling minimumleerresultaten

Voor de inhoudelijke beoordeling van de leerresultaten wordt aangesloten bij de bestaande geobjectiveerde en transparante systematiek van de inspectie voor de analyse en waarderings van de leerresultaten in het basis- en voortgezet onderwijs. Dit maakt het ook mogelijk om dit wetsvoorstel met de daarbij behorende uitvoeringsvoorschriften direct toe te passen omdat het een al bestaande en in de praktijk beproefde werkwijze is. Daarbij geldt dat niet alleen over de vaststelling van deze werkwijze maar ook over wijzigingen daarin door de inspectie overleg wordt gevoerd met vertegenwoordigers van het verschillende sectoren in het onderwijsveld en andere betrokken in de zogeheten «kwaliteitsringen». Dit alles draagt er aan bij dat de bevoegde gezagsorganen en scholen vertrouwd zijn met de beoordelingssystematiek van de inspectie. Hiermee is niet gezegd dat de wijze van meten en beoordelen van leerresultaten in de nabije toekomst niet kan veranderen. Aanpassing aan nieuwe inzichten en instrumenten kan wenselijk worden. Indien dit aan de orde is, zal de regelgeving daarop aangepast worden. Uiteraard zullen ook deze wijzigingen eerst inhoudelijk worden besproken met het onderwijsveld in de genoemde kwaliteitsringen.

Los van dergelijke ontwikkelingen vergt de normeringssystematiek die in en bij dit wetsvoorstel wordt geregeld, regelmatig onderhoud. Zo moet bijvoorbeeld de systematiek om te resultaten te beoordelen van scholen

¹ Het betreft hier de andere aspecten van kwaliteit die de inspectie naast het oordeel over de onderwijsopbrengsten betreft bij het toezicht. Deze aspecten hebben het karakter van procesindicatoren. Ze zien op de inrichting van het onderwijsleerproces zoals het leerstofaanbod, de leertijd, het pedagogisch klimaat en het didactisch handelen van leraren (artikel 11 WOT). Deze indicatoren zijn geen onderwerp van de wettelijke bekostigingsvoorwaarden, maar een aandachtspunt van de inspectie in het kader van het toezicht. De indicatoren zijn in het toezichtkader van de inspectie uitgewerkt. Daarmee blijven ze meewegen in het eindoordeel van de inspectie over de kwaliteit van het onderwijs op een school.

die hun verantwoording over de leerresultaten baseren op de Cito-eindtoets, jaarlijks aangevuld worden met de gemiddelde Cito-normen uit het laatst bekende toetsjaar. Om deze reden kiest het kabinet ervoor alleen de hoofdelementen voor de beoordeling van de leerresultaten als onderdeel van het bekostigingsvoorschrift in de WPO en de WVO te verankeren. Deze elementen worden vervolgens bij AMvB of krachtens AMvB (ministeriële regeling) verder uitgewerkt. Bij de uitwerking gaat het vooral om de (technische) invulling van de maatstaven en periodieke bijstelling van de normeringen voor de beoordeling van de leerresultaten zoals deze nu onderdeel uitmaken van de waarderingskaders¹ van de inspectie.

Hieronder is voor zowel het basis- als voortgezet onderwijs uiteengezet hoe deze driedeling (wet, AMvB en ministeriële regeling) er uit ziet.

Basisonderwijs

Kijkend naar het toezichtkader voor het primair onderwijs is de beoordeling van de leerresultaten gebaseerd op de volgende hoofdelementen die in de wet (WPO) worden verankerd:

- scholen dragen zorg voor voldoende leerresultaten voor de leergebieden Nederlandse taal en rekenen en wiskunde;
- de resultaten van de school zijn gebaseerd op de resultaten van de leerlingen voor deze leergebieden aan het einde van de basisschoolperiode;
- scholen behalen voldoende leerresultaten als de resultaten ten minste liggen op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht;
- scholen presteren onvoldoende als de leerresultaten gedurende drie achtereenvolgende jaren onder de normering liggen die is vastgesteld voor de scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie;
- voor scholen met een gering aantal leerlingen in de groepen zeven en acht wordt gekeken over een periode van vijf in plaats van drie jaar om te voorkomen dat de score van één of enkele extreem laag of hoog scorende leerling(en) een te groot effect heeft op de schoolscore; het aantal leerlingen wordt bij AMvB vastgesteld;
- de leerlingen die aansluitend op de basisschool onderwijs gaan volgen op een school voor voortgezet speciaal onderwijs of voor praktijkonderwijs en de niet-Nederlandstalige leerlingen die minder dan 4 jaar in Nederland verblijven, worden buiten beschouwing gelaten bij de beoordeling van de schoolresultaten;
- indien de school zich naar oordeel van de inspectie niet kan verantwoorden over de leerresultaten, worden de resultaten als onvoldoende aangemerkt;
- er geldt een voorhangbepaling voor de AMvB waarin de normering van de leerresultaten en de procedures die worden gehanteerd nader worden geregeld.

De hiervoor beschreven elementen van de handelwijze van de inspectie bij het beoordelen van de leerresultaten biedt een geobjectiverde norm met duidelijk omschreven kwaliteitseisen. Dat neemt niet weg dat de wijze van meten en beoordelen van leerresultaten voortdurend in ontwikkeling is. Deze wordt met enige regelmaat aangepast aan nieuwe inzichten en ontwikkelingen op het gebied van toetsen. Naast het regelmatig actualiseren van toets- en normeringsgegevens richten de verbeteracties van de inspectie zich op het verder verfijnen van de beoordeling van de leerresultaten en op transparantie van de beoordeling. Het beschikbaar komen van gegevens op basis van het onderwijsnummer biedt nieuwe mogelijkheden. Bijvoorbeeld voor verbetering van de correcties voor de achtergrond van leerlingen waardoor een betere indicatie kan worden verkregen van de toegevoegde waarde van een school.

¹ Analyse en waarderings van opbrengsten Primair Onderwijs, december 2007, en Analyse en waarderings van opbrengst.

In de *AMvB* over leerresultaten worden de volgende elementen geregeld:

- leerresultaten worden beoordeeld op basis van door de school beschikbaar gestelde resultaten over toetsen die valide en betrouwbaar zijn volgens een onafhankelijk kwaliteitsoordeel (COTAN);
- de procedure die vervolgens wordt gevolgd om een nieuwe toets in het kader van de beoordeling van de resultaten landelijk te normeren;
- de inrichting van het overleg met het onderwijsveld over landelijke normering van nieuwe toetsen dan wel het bijstellen van normeringen van bestaande toetsen die door de scholen worden gebruikt om de leerresultaten in beeld te brengen en die door de inspectie worden benut om een oordeel te geven over de leerresultaten;
- nadere uitwerking van de kenmerken van de leerlingenpopulatie en de daarbij te hanteren criteria voor de nadere onderverdeling;
- werkwijze ten aanzien van de beoordeling van de resultaten van LWOO-leerlingen, die feitelijk of genormeerd meewegen bij de beoordeling van de leerresultaten
- vaststelling getalscriteria voor de omvang van de groepen 7 en 8 voor toepassing van de termijn van 5 schooljaren (voorziening voor groepen met een gering leerlingaantal).

De ministeriële regeling omvat:

- een overzicht van de toetsen die de inspectie betreft bij de beoordeling van de leerresultaten, zoals Cito Eindtoets Basisonderwijs, Schooleindonderzoek GPC, Cito Entreetoets groep 7, de Drempeltest van Boom test uitgevers en het Drempelonderzoek van 678 Onderwijs Advisering;
- voor ieder toetsinstrument een uitwerking van de wijze waarop de leerresultaten worden geanalyseerd en gewaardeerd;
- hierin is vastgelegd op basis van welke normering de inspectie haar oordeel over voldoende dan wel onvoldoende leerresultaten aan het eind van de schoolperiode baseert;
- de regeling wordt periodiek bijgesteld voor de variabele componenten van de (jaarlijkse) normering. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vaststelling van de jaarlijks gemiddelde schoolscore en de daarbij behorende onder- en bovengrens voor de Cito-Eindtoets Basisonderwijs.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs zorgen eindtermen op de verschillende niveaus, examenvoorschriften, centrale examinering, tweede correctie en inspectietoezicht samen voor een betrouwbaar beeld van de leerresultaten. In combinatie met het doorstroomrendement, waarin het schooladvies bij binnenkomst in het voortgezet onderwijs, de op- en afstroom tussen de verschillende schoolsoorten, de voortijdige uitval en de tussentijds opgelopen vertraging worden betrokken, dienen de examenresultaten dan ook als indicator voor het kwaliteitsaspect «leerresultaten» binnen het waarderingskader van de inspectie. Dit leidt tot twee hoofdelementen die ter beoordeling van de leerresultaten in de WVO worden verankerd:

- het doorstroomrendement
- de examenresultaten.

Verder worden in de WVO de volgende hoofdelementen van de meting en beoordeling van de leerresultaten verankerd:

- de leerresultaten worden beoordeeld per schoolsoort of leerweg die binnen de school wordt aangeboden;
- ze worden gemeten over een periode van drie schooljaren;
- de leerresultaten worden ter beoordeling vergeleken met die van scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie;
- scholen behalen onvoldoende leerresultaten als de resultaten liggen

- onder de normering die daarvoor geldt of als geen leerresultaten kunnen worden aangetoond;
- meting en normering van de leerresultaten worden nader geregeld in een AMvB;
 - voor deze AMvB geldt een voorhangbepaling;
 - de AMvB bevat regels voor de wijze waarop de resultaten worden bepaald van scholen, of schoolsoorten of leerwegen aan scholen waarvan de leerresultaten (nog) niet gemeten kunnen worden volgens de beschreven (standaard)systematiek;
 - voor scholen of schoolsoorten of leerwegen aan scholen waarvoor er onvoldoende gegevens zijn voor een betrouwbaar oordeel over de leerresultaten op welke andere wijze zij worden aangetoond om te voorkomen dat het oordeel over de leerresultaten te zeer afhankelijk is van toeval; de normering, de aard en het aantal van de gegevens die minimaal nodig zijn, worden bij AMvB vastgesteld.

De wet legt dus vast dat de resultaatmeting en -beoordeling uitsluitend betrekking kunnen hebben op examenresultaten of doorstroomrendement. Op dit moment vat de inspectie deze elementen in vier indicatoren:

- het doorstroomrendement in de onderbouw (van basisschooladvies naar derde jaar);
- het doorstroomrendement in de bovenbouw (van derde jaar naar diploma);
- het gemiddeld cijfer van het centraal examen;
- de afstand tussen het gemiddelde van het centraal examen en het schoolexamen.

De resultaatbeoordeling op basis van de combinatie van deze indicatoren brengt de opbrengstprestatie van de school optimaal in beeld en verdisconteert mogelijk strategisch gedrag van scholen. Dat neemt niet weg dat verbeteringen in meting en beoordeling mogelijk zijn. De wijze van meten en beoordelen van de onderwijskwaliteit in verband met het oordeel «zwak» en «zeer zwak» door de inspectie is dan ook voortdurend in ontwikkeling. De verbeteracties van de inspectie richten zich daarbij met name op de manier waarop de centrale rol van de leerresultaten in de beoordeling versterkt kan worden, op het werken naar meer absolute normen en op de transparantie van de beoordeling. Het beschikbaar komen van gegevens op basis van het onderwijsnummer biedt nieuwe mogelijkheden, bijvoorbeeld voor verbetering van de correcties voor de achtergrond van leerlingen waardoor een betere indicatie kan worden verkregen van de toegevoegde waarde van een school. Daarnaast kan, door gebruik te maken van gegevens op basis van het onderwijsnummer op termijn ook het extern rendement (niveau van en succes in vervolgonderwijs) van een school kunnen worden meegenomen in de bepaling van het doorstroomrendement. Dat is vooral – maar niet alleen – van belang voor een juiste beoordeling van de resultaten van leerwerktrajecten en de experimentele variant van vmbo naar mbo-2; in deze trajecten wordt immers geen (volledig) centraal examen vmbo afgenomen maar worden zeker wel resultaten behaald. Al deze (en andere) mogelijkheden voor verbetering worden door de inspectie onderzocht en waar mogelijk gerealiseerd.

Met het oog op de ontwikkeling in meting en beoordeling van de leerresultaten, kan de indicatorenset daarom aan verandering onderhevig zijn. De procedure die daarbij gehanteerd moet worden, zal bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. De indicatoren zelf worden in een ministeriële regeling bepaald.

In de AMvB worden de volgende elementen geregeld:

- de procedure volgens welke de indicatoren worden bepaald voor de in

- de wet genoemde hoofdelementen «doorstroomrendement» en «examenresultaten» ;
- de procedure volgens welke de wijze van meting en normering worden bepaald; de inrichting van het overleg met het onderwijsveld daarover;
 - een nadere uitwerking van de kenmerken van de leerlingenpopulatie en de daarbij te hanteren criteria voor de nadere onderverdeling;
 - de werkwijze ten aanzien van beoordeling resultaten van LWOO-leerlingen, die feitelijk of genormeerd meewegen bij de beoordeling van de leerresultaten;

De ministeriële regeling omvat:

- een overzicht van de indicatoren die de inspectie hanteert voor de meting en beoordeling van de leerresultaten;
- voor elke indicator de uitwerking van de wijze waarop de beoordeling tot stand komt;
- de normering waarop de inspectie het oordeel voldoende dan wel onvoldoende resultaat baseert;
- de regeling wordt periodiek bijgesteld voor de variabele componenten van de (jaarlijkse) normering.

Binnen de AOC's wordt groen voorbereidend beroepsonderwijs aangeboden (het zgn. Vbo-groen in een AOC). Het vbo-groen maakt onverbrekelijk deel uit van een AOC als instelling van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). De AOC's vallen onder de WEB en zijn instellingen in de zin van deze wet (art. 1.3.3 WEB). In het algemeen geldt de WVO voor het vbo-groen in een AOC als het gaat om onderwijs, examen en totstandkoming van voorzieningen en de WEB als het gaat om bestuur en bekostiging. Een en ander is geregeld in het Besluit vbo-groen in een AOC (Stb. 2006, 136). In dit Besluit is bepaald welke artikelen van de WVO wel en niet op vbo-groen in AOC's van toepassing zijn. In het vervolg op de onderhavige wetswijziging zal waar nodig het Besluit vbo-groen in een AOC worden gewijzigd.

3.3 Procedurele waarborgen

Het op basis van de wettelijke criteria voor de leerresultaten gebaseerde inspectieoordeel dat een school onvoldoende leerresultaten boekt, leidt niet direct tot de kwalificatie dat de school ernstig of langdurig kwalitatief tekortschiet. Daarvoor is ook vereist dat de school in kwestie er niet in slaagt om hierin tijdig voldoende verbeteringen te realiseren, terwijl naar oordeel van de inspectie ook het onderwijsproces tekortschiet. Indien hiervan sprake is, draagt de inspectie de betrokken school voor nadere (bestuurlijke) maatregelen voor aan de minister. In het voorgestelde artikel 10a WPO en 23a1 WVO vormt de melding van de inspectie een procedureel vereiste om te kunnen vaststellen dat er sprake is van het niet naleven van de bekostigingsvoorwaarde die gesteld wordt aan voldoende leerresultaten. Dit uiteraard in combinatie met het oordeel dat niet is voldaan aan de gestelde materiële norm voor de leerresultaten. De melding van de inspectie – en niet eerder – is het signaal voor de minister dat het bevoegd gezag van de school niet voldoet aan de bekostigingsvoorwaarde inzake voldoende leerresultaten. Dit brengt de minister in de positie om in overleg met het bevoegd gezag wederzijdse verbeterafspraken te maken, maar zo nodig ook eenzijdig maatregelen op te leggen.

De procedure die hierbij wordt gevolgd biedt de betrokken scholen en besturen een waarborg dat de overheid niet lichtvaardig tot het oordeel komt dat de bekostigingsvoorwaarde niet wordt nageleefd. Gezien het belang volgt hier een beschrijving van de procedure.

Procedure die voorafgaat aan oordeel «zeer zwak»

Een sanctiemaatregel voor het niet voldoen aan de minimumkwaliteit, kan voor het bevoegd gezag en de school geen verrassing zijn. Er gaat een intensief proces aan vooraf waarin de school voortdurend wordt gevolgd om te zien of ze in staat is het gebleken kwaliteitstekort op te heffen. Dit op basis van gerichte prestatieafspraken tussen het bestuur van de school en de onderwijsinspectie. Aan de basis van het proces ligt een risico-analyse waarin verschillende jaardocumenten, opbrengstgegevens en beleidsdocumenten worden betrokken. Als de inspectie op basis daarvan het vermoeden heeft van ernstig tekortschieten in kwaliteit wordt een bestuursgesprek aangegaan. Dat gesprek biedt het bevoegd gezag de gelegenheid om met aanvullende informatie het vermoeden van tekortschietende kwaliteit weg te nemen. Blijft het vermoeden bestaan dan volgt een nader onderzoek. Als daaruit onder andere blijkt dat de leerresultaten gemeten over de laatste drie jaar ernstig beneden de maat zijn én dat (cruciale onderdelen van) het onderwijsleerproces en/of de kwaliteitszorg onder de maat is, dan volgt het oordeel «zeer zwakke school». Er wordt een rapport van de bevindingen opgemaakt waarover met het bevoegd gezag hoor en wederhoor plaatsvindt voordat definitief wordt vastgesteld dat de school zeer zwak is. Dit oordeel is publiek door openbaarmaking van het rapport en plaatsing van de betrokken school op het overzicht van zeer zwakke scholen dat maandelijks door de inspectie wordt gepubliceerd.

Verbetertraject

De school stelt zelf een plan van aanpak op dat door de inspectie wordt bezien op eventuele wettelijke tekortkomingen en de relatie met de geconstateerde onvoldoende kwaliteit. Er worden concrete prestatieafspraken met de school gemaakt. In de maximaal twee jaar daarna vinden ten minste eens per half jaar voortgangsbezoeken plaats waarin de voortgang in aanpak en prestaties wordt besproken. De resultaten worden met het bevoegd gezag besproken, wat kan leiden tot aanpassing van het plan van aanpak. In verreweg de meeste gevallen vindt in deze periode voldoende kwaliteitsverbetering plaats. Is dat het geval dan volgt na maximaal twee jaar een afsluitend onderzoek van de inspectie. Dit leidt tot een rapport van bevindingen dat na hoor en wederhoor wordt vastgesteld. Hierin wordt het nieuwe toezichtarrangement voor de school vastgesteld (basis of aangepast). Ook dit rapport wordt openbaar gemaakt. De kwalificatie zeer zwak is dan niet meer van toepassing. De school wordt verwijderd uit het maandelijks overzicht van zeer zwakke scholen.

Als na de termijn van twee jaar blijkt dat de school goede vorderingen heeft gemaakt die echter nog niet geheel toereikend zijn om te voldoen aan de opbrengstcriteria, dan kan de inspectie de school daartoe nog een jaar de gelegenheid bieden.

In het geval dat na de termijn van maximaal twee jaar nog sprake is van onvoldoende kwaliteitsverbetering en er onvoldoende basis voor vertrouwen is dat op korte termijn aan de norm zal worden voldaan, volgt eveneens een afsluitend onderzoek (met hoor en wederhoor) waarover wordt gerapporteerd. Het afsluitend onderzoek vindt eerder plaats wanneer de inspectie al eerder geen vertrouwen heeft in de mogelijkheid van kwaliteitsverbetering binnen de termijn van twee jaar. Het belang van de leerlingen is er namelijk niet mee gediend wanneer dan de volle periode van twee jaar moet zijn verstreken alvorens gericht kan worden opgetreden. Het zal dan gaan om gevallen waarin de kwaliteit zeer ernstig in geding is en het bestuur en andere betrokkenen niet in staat zijn om hierbij adequaat op te treden. Dan moet er eerder kunnen worden ingegrepen. De in de betreffende wetsartikelen gekozen formulering van «ernstig of langdurig tekortschieten» biedt de mogelijkheid om wanneer

het nodig is eerder in te grijpen. Natuurlijk moet dit gemotiveerd worden zoals dat voor iedere vorm van ingrijpen opgaat.

Wanneer het rapport over het afsluitend onderzoek concludeert dat er sprake is van onvoldoende verbetering, dan volgt opnieuw het oordeel «zeer zwak» en wordt de school op grond van het bestaande artikel 14 van de WOT bij de minister aangemeld voor een bestuurlijk natraject. De melding gaat gepaard met een advies van de inspectie aan de minister over te nemen maatregelen. Deze hiervoor beschreven procedure is al bestaande praktijk in het toezicht van de inspectie.

Dit wetsvoorstel voegt daaraan toe dat de melding op basis van artikel 14 van de WOT een procedureel vereiste voor de minister wordt om te kunnen vaststellen dat de school de bekostigingsvoorwaarde voor minimumkwaliteit niet naleeft. Er staan de minister dan verschillende mogelijkheden open. Deze mogelijkheden betreffen al bestaande instrumenten die uit de huidige wetgeving voortvloeien: bestuurlijk gesprek gericht op het in het onderlinge overeenstemming tussen het bestuur en de minister treffen van maatregelen waaronder een aanscherping van prestatieafspraken. Hieraan voegt het wetsvoorstel de mogelijkheid toe de bekostiging (deels) in te houden of op te schorten op grond van het feit dat een school niet voldoet aan de bekostigingsvoorwaarden van minimum leerresultaten. En als ultieme optie: de sluiting van de school door stopzetting van de bekostiging indien het onderwijs op een school ernstig of langdurig tekortschiet en er geen of onvoldoende sprake is van verbetering.

4. FUNCTIESCHEIDING INTERN TOEZICHT EN BESTUUR EN CODE GOED BESTUUR

4.1 Functiescheiding

Een bestuur dat goed functioneert, draagt bij aan de belangrijkste taak van de school, namelijk kwalitatief goed onderwijs verzorgen. Naast minimumeisen aan de leerresultaten wordt in dit wetsvoorstel de functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht als bekostigingsvoorwaarde geïntroduceerd voor alle schoolbesturen in het basis-, (voortgezet) speciaal en voortgezet onderwijs.

De tendens naar verdere professionalisering van bestuur en management in het funderend onderwijs vraagt om een heldere verdeling van taken en bevoegdheden tussen bestuurders en toezichthouders en tussen het besturen en het toezicht houden. In verband daarmee wordt in de WPO, WEC en WVO het principe vastgelegd dat het bestuur van een instelling functioneel gescheiden is van het interne toezicht. Dit is in lijn met de adviezen *Degelijk onderwijsbestuur* (2004) en *Hoe kan governance in het onderwijs verder vorm krijgen?* (2006) van de Onderwijsraad.

Van een dergelijke scheiding tussen bestuurders en toezichthouders gaat een duidelijk signaal uit: onderwijsbestuurders functioneren niet «autonoom» en houden dus geen toezicht op zichzelf. De gekozen formulering van intern toezicht (interne toezichthouder, intern toezichthoudend orgaan) is gebruikt om duidelijk het onderscheid aan te geven ten opzichte van het externe toezicht dat van overheidswege wordt uitgeoefend. Het intern toezicht geeft een houvast bij de vormgeving van de proportionaliteitsgedachte van het (externe) overheidstoezicht. Naar de mate waarin de interne toezichtfunctie in de praktijk onafhankelijk, serieus en met nodige scherpheid wordt uitgevoerd kan de externe toezichthouder

verder terug treden. Een wettelijke plicht voor intern toezicht geeft de externe toezichthouder een concreet aangrijpingspunt om hier naar te kijken.

Vanwege de grote bestuurlijke variëteit in het funderend onderwijs en de vrijheid van inrichting is het bevoegd gezag van een school vrij in de wijze waarop de functiescheiding wordt vorm gegeven. De functiescheiding kan organiek of functioneel zijn. Een organieke scheiding houdt in dat het bestuur en het toezicht als aparte organen binnen de rechtspersoon worden georganiseerd. Een voorbeeld hiervan is de instelling van een aparte raad van toezicht, die belast is met het toezicht op een college van bestuur. Deze vorm vindt steeds meer toepassing in het funderend onderwijs. Een functionele scheiding houdt in dat er één orgaan is waarin personen zitten met een bestuursfunctie en (andere!) personen met een toezichtfunctie. De artikelsgewijze toelichting geeft enkele voorbeelden van de manier waarop het bevoegd gezag dit kan regelen. Tevens wordt daar ingegaan op de wijze waarop de functiescheiding kan worden ingevuld voor de verzelfstandigde bestuursvormen voor het openbaar onderwijs.

4.2 Sectorcodes goed bestuur

Met de Onderwijsraad (advies *Degelijk onderwijsbestuur*, 2004) is het kabinet van mening dat degelijk onderwijsbestuur primair een taak is van het bevoegd gezag. Een sectorcode voor goed bestuur is een instrument van en voor het onderwijsveld om via zelfregulering de kwaliteit van het bestuur te verbeteren. De code geeft aan welke opvattingen de sector heeft over de principes van goed bestuur en op welke wijze de sector – gegeven het wettelijke kader – hieraan uitwerking geeft. Een door partijen gezamenlijk opgestelde code versterkt het vertrouwen van direct betrokkenen zoals ouders en personeel en van de maatschappelijke omgeving. Verder dient de sector zelf activiteiten te ontplooiën die de invoering ondersteunen, zoals communicatie over de betekenis en het belang van de code. Dit geldt ook voor de versterking van competenties van (professionele) bestuurders en toezichthouders die nodig zijn voor het in de praktijk brengen van de principes van goed bestuur. Het kabinet wil in overleg met de betrokken sectororganisaties in het primair en voortgezet onderwijs nagaan hoe het daaraan een bijdrage kan leveren. Daarbij wordt aangesloten bij initiatieven die op dit vlak reeds lopen. In het primair onderwijs is op hoofdlijnen een code goed bestuur PO (2004) ontwikkeld en onderschreven door alle organisaties voor bestuur en management. Deze code omvat 28 basisprincipes voor goed onderwijsbestuur. Voor het primair onderwijs hebben de VOS/ABB en de AVS de 28 principes op onderdelen verder uitgewerkt in een eind 2006 uitgebrachte code. Met de onlangs opgerichte PO-raad wordt door ons gesproken over het tot stand brengen van een branchecode goed bestuur voor de gehele sector die voortborduurt op die 28 basisprincipes en tevens aansluit op het onderhavige wetsvoorstel.

Voor het voortgezet onderwijs heeft de VO-raad op 27 mei 2008 de Code Goed Onderwijsbestuur VO vastgesteld. De code biedt een set principes als uitgangspunt voor het handelen van de instellingen in het voortgezet onderwijs. De principes hebben betrekking op de verhouding toezicht en bestuur, horizontale dialoog en verantwoording, transparant en integer bestuur, taken en werkwijze van het bestuur, sturing en beheersing. De code bevat een kapstokartikel dat het mogelijk maakt om algemene standaarden toe te voegen, zoals de «Standaard Kwaliteitsborging Schoolexamens». In de missieverklaring waarmee de code opent, plaatst de code de principes van goed bestuur tegen de achtergrond van de verantwoordelijkheid van het bestuur voor de kwaliteit van het onderwijs en voor goed

werkgeverschap. De code is door de VO-raad bindend verklaard, dat wil zeggen vallend onder het principe «pas toe of leg uit». Voor de invoering is een overgangstermijn van twee jaar bepaald waarna de instellingen volledig aan de code moeten voldoen. Met het oog op de naleving van de code wordt een onafhankelijke klachtencommissie ingesteld bestaande uit wisselende vertegenwoordigers van de instellingen. De commissie kan besluiten tot openbaarmaking, maar kan geen verdere consequenties verbinden aan het niet naleven van de code. Ervaring met de handhaving kan voor de VO-raad op termijn aanleiding zijn hierin verandering te brengen.

De ontwikkelingen leiden ertoe dat er in het primair en voortgezet onderwijs, net als in de sectoren van het middelbaar en beroepsonderwijs en hoger onderwijs, aandacht is voor breed gedragen codes goed bestuur. Deze ontwikkelingen winnen aan kracht indien voorafgaande aan de vaststelling de codes inhoudelijk onderwerp van overleg zijn met in ieder geval de organisaties van ouders, leerlingen en personeel in het onderwijs. Het kabinet gaat er vanuit dat er sprake is van een dergelijke betrokkenheid.

Het wetsvoorstel sluit aan op de hiervoor geschetste ontwikkeling door – in navolging van de BVE-sector – het instrument van de code een wettelijke basis te geven. Dit betekent dat elk bevoegd gezag in het jaarlijks bestuursverslag aangeeft welke code van goed bestuur wordt gehanteerd. En het bestuur legt in het verslag verantwoording af wanneer, hoe en waarom (op onderdelen) wordt afgeweken van de inhoud van de code. Aangezien de inhoud van de code vooral een zaak is van het onderwijsveld zelf, wordt in dit wetsvoorstel op dit punt een beperkt aantal inhoudelijke eisen gesteld. Deze eisen waarborgen dat in de gehanteerde code in ieder geval aandacht is voor:

- de wijze waarop de deskundigheid en verantwoordelijkheid van de onderwijsgevende voor de kwaliteit van het onderwijs binnen de onderwijsorganisatie wordt geborgd;
- integer bestuur;
- de verantwoording aan de ouders en andere belanghebbenden binnen en buiten de school.

Dit wetsvoorstel biedt verder in de vorm van een «kan-bepaling» de mogelijkheid voor de minister om al dan niet op verzoek van het onderwijsveld, een of meer codes aan te wijzen. De initiatieven tot zelfregie die de sectoren primair en voortgezet onderwijs ondernemen, kunnen daarmee worden ondersteund. Het voordeel van het aanwijzen van een code is dat er zowel in de sector als bij de overheid duidelijkheid bestaat over wat algemeen aanvaard is als een goede invulling van de basisprincipes voor goed bestuur. Het aanwijzen van een code betekent dat een bevoegd gezag verplicht is die code te gebruiken volgens het principe «pas toe of leg uit». Dit principe geeft het bestuur de mogelijkheid bereid te zijn af te wijken en schept zo ruimte voor een dialoog over de redenen van eventuele afwijking van een code goed bestuur. Het is daarbij de bedoeling om gezamenlijk met de belanghebbenden de afwijking te motiveren. Het hoe en waarom van de afwijkingen beschrijft het bevoegd gezag in het jaarverslag.

5. TOEZICHT EN HANDHAVING

5.1 Interventiebeleid

In de nota «*Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht*» (2006) is door OCW een visie op interventiebeleid geïntroduceerd, in lijn met de Kaderstellende Visie op Toezicht II van het kabinet. Uitgangspunt hierbij is dat in de eerste plaats de instelling zelf verantwoordelijk is voor naleving van de regels. Daarna zijn de borgingsmechanismen binnen de sector «aan zet»: benchmarking, visitaties, code goed bestuur e.d. Indien het zelfcorrigerende vermogen van de sector tekortschiet, is interventie vanuit de onderwijsinspectie aan de orde. Als sluitstuk kan de minister zelf ingrijpen als de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet of als sprake is van bestuurlijk wanbeheer. Voor deze laatste interventies is een juridische basis nodig, die met dit wetsvoorstel wordt gelegd.

Dit sluit ook aan op het advies «*Doortastend Onderwijstoezicht*» (2006) van de Onderwijsraad. Het betreft dan met name de aanbeveling van de raad om het handhavend optreden in het onderwijs te versterken: «Bij ernstig en langdurig falen van het schoolbestuur (zoals bestuurlijke chaos, financiële malversaties, slechte onderwijsresultaten over een langere periode) of juist acute ernstige problemen moet niet gewacht worden met ingrijpen.»

5.2 Interventiebevoegdheden

De onderwijswetten kennen een aantal sanctiebepalingen die kunnen worden ingezet wanneer niet wordt voldaan aan de wettelijke voorschriften. Op grond van artikel 164 WPO (artikel 146 WEC/artikel 104 WVO) kan de bekostiging geheel of gedeeltelijk worden inhoudend of opgeschort en gelet op artikel 4:21 van de Algemene wet bestuursrecht (AWB) ook lager worden vastgesteld. Verder kan de minister op verzoek van het bevoegd gezag van een school of uit eigen beweging, in overeenstemming met het bevoegd gezag, maatregelen treffen als de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet (artikel 164a WPO, artikel 146a WEC en artikel 104a WVO).

Met dit wetsvoorstel worden twee aanvullende interventiemogelijkheden geïntroduceerd:

1. beëindiging van de bekostiging c.q. opheffing van een school bij ernstig of langdurig tekortschieten in de kwaliteit van het onderwijs;
2. een aanwijzingsbevoegdheid in geval van de in dit wetsvoorstel omschreven ernstige tekortkomingen in het handelen of nalaten van een bevoegd gezag.

Beëindiging bekostiging bij ernstig of langdurig tekortschieten basiskwaliteit

De bevoegdheid de bekostiging te beëindigen geeft de minister de mogelijkheid een school te sluiten als de school door de inspectie bij de minister is gemeld omdat de school in ernstige mate of langdurig de minimale leerresultaten niet haalt. De bevoegdheid kan niet gebruikt worden voor de handhaving van andere bekostigingsvoorwaarden.

Bij overtreding van de minimumeisen aan leerresultaten is en blijft het doel om in een eerdere fase tot een oplossing van de problematiek te komen. De beëindiging van de bekostiging is de uiterste sanctie en vormt het sluitstuk van het interventietraject bij zeer zwakke scholen. Op het moment dat de inspectie voor het eerst constateert dat de minimumeisen aan leerresultaten niet worden gehaald zal een onderzoek worden inge-

steld op de school. Het verbetertraject dat daarna volgt is beschreven in paragraaf 3.3.

Als de school hier niet in slaagt, of als de inspectie onvoldoende vertrouwen heeft dat de school hierin gaat slagen, meldt de inspectie de school bij de minister voor een bestuurlijk natraject. Pas in dit bestuurlijk natraject is sprake van overtreding van de bekostigingsvoorwaarde waarop de beëindiging van de bekostiging kan worden toegepast. Op grond van haar eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het bestel is de rijksoverheid niet gehouden om een school waar sprake is van slecht onderwijs te blijven bekostigen.

In het voortgezet onderwijs wordt onderscheid gemaakt naar schoolsoorten en leerwegen. Het kan dan zo zijn dat uitsluitend voor een bepaalde leerweg de bekostigingsvoorwaarde met betrekking tot de minimumkwaliteit van het onderwijs niet wordt nageleefd. In dat geval kan de bekostiging van de desbetreffende leerweg aan de school worden beëindigd. In het uitzonderlijke geval dat door het opheffen van een leerweg de school nog uitsluitend zou bestaan uit de eerste twee leerjaren van het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, betreft de beëindiging bekostiging de gehele school.

De beëindiging van de bekostiging heeft onvermijdelijk ingrijpende effecten voor leerlingen, ouders en personeel. De inspanning is er in de eerste plaats op gericht dat de negatieve effecten voor de leerlingen zo beperkt mogelijk blijven. De ingangsdatum van de beëindiging van de bekostiging dient op een zodanig tijdstip te worden vastgesteld dat het bevoegd gezag een redelijke termijn heeft om er voor te zorgen dat andere scholen in de omgeving de bereidheid hebben om de leerlingen toe te laten, zodat de continuïteit van het onderwijs aan de leerlingen zo min mogelijk schade ondervindt. Het is aan de ouders zelf om te bepalen bij welke andere school zij hun kinderen aanmelden. Afhankelijk van de specifieke situatie kan het bevoegd gezag van de op te heffen school of het bevoegd gezag van de school die de kinderen van de opgeheven school overneemt hierin door derden, bijvoorbeeld het ministerie van OCW of de gemeente, worden bijgestaan. Naast de genoemde zorg voor een alternatieve onderwijsvoorziening voor de leerlingen van de te sluiten school, spreekt het voor zich dat het betreffende bevoegd gezag vanuit het oogpunt van goed werkgeverschap zorgvuldig dient om te gaan met de belangen van het personeel dat aan de school is verbonden. Daarbij ligt het voor de hand dat in overleg met de vertegenwoordigende organisaties van onderwijspersoneel wordt gewerkt aan de totstandbrenging van een sociaal plan.

Aanwijzingsbevoegdheid bij bestuurlijk wanbeheer

De aanwijzingsbevoegdheid geeft de minister de bevoegdheid een of meer concrete maatregelen op te dragen als sprake is van bestuurlijk wanbeheer. De aanwijzing kan zowel betrekking hebben op het handelen van bestuurders als van intern toezichthouders. De gevallen waarin een aanwijzing kan worden gegeven, zijn limitatief aangeduid in het wetsvoorstel. Indien er sprake is van wanbeheer volgt een actie die is gericht op het herstel van de overtreding. In de meeste gevallen zullen afspraken worden gemaakt met het bevoegd gezag om binnen een gestelde termijn de overtreding te herstellen.

Deze aanwijzing moet worden onderscheiden van een bekostigingsmaatregel. De bekostigingsmaatregel treft vaak het onderwijs op de school, het personeel en de leerlingen en niet het bevoegd gezag. Een aanwijzing richt zich wél rechtstreeks tot het bevoegd gezag en hiermee kan worden voorkomen dat het onderwijsproces (en dus de leerlingen) de dupe wordt van bestuurlijk wanbeheer. Tegen de aanwijzing staat de mogelijkheid van

bezwaar en beroep open voor besturen die het oneens zijn met de aanwijzing, waardoor de aanwijzing door de rechter getoetst kan worden. Als sprake is van wanbeheer op een school waarvan het college van B&W bevoegd gezag is, is extra prudentie vereist en zal ingrijpen op grond van de Gemeentewet (d.w.z. door de gemeenteraad of via taakverwaarlozing, medebewind etc.) mogelijk meer geëigend zijn dan het geven van een aanwijzing. Deze mogelijkheid zal uiteraard worden betrokken bij de afwijking om al dan niet over te gaan tot het geven van een aanwijzing. De aanwijzingsbevoegdheid dient in een dergelijk geval een aantoonbare toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van de toepassing van een generiek interventie-instrument in het kader van de interbestuurlijke verhoudingen.

Indien het bevoegd gezag een aanwijzing niet opvolgt, zullen andere maatregelen in beeld komen. Een bekostigingsmaatregel is dan alsnog een optie.

Het is niet wenselijk om in het wetsvoorstel op voorhand een concrete invulling te geven aan de inhoud van de maatregelen die bij een aanwijzing aan de orde kunnen zijn. Afhankelijk van de aard van het wanbeheer zullen maatregelen «op maat» nodig zijn. Zou in het wetsvoorstel een concretisering van de maatregelen zijn opgenomen, dan is maatwerk niet mogelijk.

6. FINANCIËLE GEVOLGEN

Aan dit wetsvoorstel zijn geen financiële gevolgen verbonden voor het Rijk.

7. ADMINISTRATIEVE LASTEN

In dit hoofdstuk worden de effecten van dit wetsvoorstel in beeld gebracht voor de administratieve lasten. Hieruit blijkt dat dit per school verschillend is omdat een school al in meer of mindere mate aan de minimum opbrengsteisen of aan de basisprincipes van goed onderwijs kan voldoen. In paragraaf 7.3 komt de reactie van Actal aan de orde.

7.1 Leerresultaten

De minimumeisen aan de leerresultaten sluiten aan op een bestaande praktijk in het basis- en voortgezet onderwijs. De leerresultaten worden door de meeste scholen al bijgehouden. De inspectie ziet ook al toe op leerresultaten. Ten behoeve van dit toezicht bestaan al de nodige informatieverplichtingen. In het kader van de invoering van het vernieuwde, risicogerichte toezicht is wordt de bevraginglast van scholen en schoolbesturen teruggedrongen. Dit wordt al door de inspectie in de praktijk gebracht door direct gebruik te maken van centrale gegevensbronnen. Besturen van scholen waar de leerresultaten onvoldoende zijn zullen nog wel door de inspectie aanvullend worden bevroegd en onderzocht om beter zicht te krijgen op de oorzaken en daarmee op de noodzakelijke verbeteringen. Al met al zal de bekostigingsvoorwaarde ten aanzien van de leerresultaten niet leiden tot een toename van de administratieve lasten.

7.2 Functiescheiding bestuur-intern toezicht

De toename van de administratieve lasten als gevolg van de eis van de scheiding tussen bestuur en intern toezicht is eenmalig en gering. Omdat de instelling zelf de vormgeving (functioneel of organiek) mag bepalen, kan worden aangesloten bij de bestaande organen en bij bestaande documenten. Het bevoegd gezag moet mogelijk de statuten of het huishoudelijke reglement eenmalig aanpassen. Het is uiteraard ook mogelijk dat de bevoegdheidsverdeling binnen de rechtspersoon al conform dit wetsvoorstel is geregeld.

De wettelijke verankering van het instrument van de code voor goed bestuur sluit aan op een al in gang gezette bestuurlijke ontwikkeling. Het sluit qua doelstelling ook aan op de nieuwe richtlijnen voor de jaarverslagen zoals deze vanaf het verslagjaar 2008 voor het gehele onderwijs gelden. De horizontale verantwoording en governance ontwikkelingen (interne beheersing en toezicht) zijn elementen waaraan in het jaarverslag aandacht moet worden besteed.

7.3 Toets ACTAL

Het ontwerp-wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (ACTAL). Het college heeft het voorstel niet geselecteerd voor advies. Wel is een brief (september 2006) aan de minister gestuurd. Hierin wordt geconstateerd dat in het voorstel nog geen inschatting kan worden gemaakt van de structurele administratieve lasten c.q. lastenverlichting. Dit betreft ook de lasten die kunnen samenhang met de toepassing van de minimumeisen aan de leerresultaten. Dit laatste hangt ook samen met de inhoud en uitwerking van de AMvB over de normering van minimum leerresultaten. In verband daarmee is aangegeven dat deze AMvB en de daarmee mogelijke verbonden administratieve lasten te zijner tijd ter toetsing aan ACTAL zullen worden voorgelegd.

8. UITVOERINGS- EN HANDHAVINGSTOETS

Aan de uitvoeringsorganisaties Centrale Financiën Instellingen (CFI), de Inspectie van het Onderwijs (IvO) en de Auditdienst (AD) is verzocht om – in het kader van de brede uitvoeringstoets – het wetsvoorstel te beoordelen op aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

CFI en AD voorzien op basis van het voorliggende wetsvoorstel weinig uitvoeringsgevolgen. Voor de Inspectie zullen de uitvoeringsgevolgen voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de inhoud van de aangekondigde AMvB. De Inspectie gaat er van uit dat het mogelijk is om een werkbare uitvoering te geven aan het begrip voldoende leerresultaten omdat dit aansluit op de bestaande praktijk.

Om een oordeel te kunnen geven over de handhaafbaarheid hebben de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties de «tafel van 11» gebruikt. CFI en AD zijn van oordeel dat er geen uitspraak kan worden gedaan over de handhaafbaarheid van dit wetsvoorstel. Om een uitspraak te doen over de handhaafbaarheid vinden CFI en AD het noodzakelijk dat er een nadere uitwerking komt van de kwalificaties voor de leerresultaten en de basisprincipes van goed bestuur. De Inspectie is van oordeel dat het wetsvoorstel in beginsel handhaafbaar is.

In reactie op de opmerking van CFI en AD is aangegeven dat de eisen die gesteld worden aan de leerresultaten voldoende gespecificeerd zijn met

de hoofdelementen in het wetsvoorstel en de technische uitwerking bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

De basisprincipes van goed bestuur zijn voldoende richtinggevend omdat hierbij is gekozen om dit te beperken tot het vereiste van functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht en de vereisten in het kader van het jaarverslag. Indien nodig is via het toezicht goed vast te stellen of deze functies gescheiden zijn en aan de vereisten van het jaarverslag is voldaan.

9. OVERLEG MET ONDERWIJSORGANISATIES

In de aanloop naar dit wetsvoorstel is twee keer in een vroegtijdig stadium een concept voor commentaar voorgelegd aan organisaties van ouders, leerlingen, personeel, management en bestuur in het onderwijs. Beide keren is een bijeenkomst georganiseerd om hen in de gelegenheid te stellen om te reageren. In aanvulling daarop konden ze ten slotte ook schriftelijk commentaar leveren. De volgende organisaties hebben ten minste van één van die gelegenheden gebruik gemaakt:

- de Algemene Onderwijsbond (AOB)
- de Algemene Vereniging van Schoolleiders (AVS)
- de Besturenraad Christelijk Onderwijs (Besturenraad)
- de Bond Katholiek Beroeps- en Voortgezet Onderwijs (KBVO)
- de Bond Katholiek Primair Onderwijs (KBO)
- CNV Onderwijs (CNVO)
- de Islamitische Scholen Besturen Organisatie (ISBO)
- het Landelijk Verband Gereformeerde Scholen (LVGS)
- het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS)
- de Nederlandse Katholieke Vereniging van Ouders (NKO)
- Ouders & COO
- de Vereniging Bijzondere Scholen (VBS)
- de Vereniging van Bestuur en Management van Onderwijsinstellingen (VOS/ABB)
- de Vereniging voor Openbaar Onderwijs (VOO)
- de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTIO)
- de VO-raad

De reacties op het eerst voorgelegde concept hebben geleid tot aanpassingen in het volgende concept. Omdat daarin ook andere wijzigingen waren aangebracht, is een tweede bijeenkomst belegd om de organisaties in staat te stellen ook over het nieuwe geheel hun opvattingen kenbaar te maken. Over het algemeen waren de organisaties positief over de manier waarop de opmerkingen uit de eerste ronde waren verwerkt. Ook over de hoofdlijnen van het voorstel was men overwegend positief. Bij de uitwerking werden kanttekeningen geplaatst. Sommige daarvan waren aanleiding tot kleine aanpassingen in de artikelen, andere tot een extra toelichting of een scherpere onderbouwing in de memorie van toelichting.

Van verschillende kanten werden vraagtekens gezet bij het gebruik van de termen bevoegd gezag en bestuur. Wetsvoorstel en toelichting zijn daarop aangepast, zodat de begrippen helder zijn en eenduidig te interpreteren. De verankering van principes voor goed bestuur vindt steun (VBS: «codificatie van een uitgekristalliseerde ontwikkeling»), maar gaat volgens de Besturenraad en vooral KBVO en KBO te ver en laat volgens de VO-raad te weinig ruimte voor het zelfregulerend vermogen van de sector. Daar staat tegenover dat anderen, vooral organisaties van ouders en leerlingen maar ook de vakorganisaties, juist een grotere rol voor de overheid zien. Zo zet Ouders&COO het begrip «co-regulering» door overheid en onderwijs tegenover «zelfregulering» door de sector. Versterk de positie van ouders en stimuleer vooral levendigheid en interactiviteit in de horizontale relaties, zo pleiten ook de andere ouderorganisaties (NKO, VOO). Het LAKS

dringt daarbij aan op praktische stimulansen om de broodnodige competenties te ontwikkelen van alle partijen. Enkele organisaties (AVS, CNVO) gaven aan in het wetsvoorstel het besef te missen dat ook onderwijsbestuur mensenwerk is («Je kunt het wel allemaal mooi regelen, maar het zijn mensen die het invullen.»). De AOb ziet de positie van de professional als knelpunt van deregulering en is beducht voor een nieuwe «toezicht-bureaucratie». De bond vond de positie van de professional in het wetsvoorstel onderbelicht en zag een verslechtering vergeleken met het vorige concept. De afspraken in het Actieplan Leerkracht (april 2008) over de versterking van de wettelijke positie van de leerkracht heeft het kabinet doen besluiten dit aspect door middel van een afzonderlijk wetsvoorstel te regelen.

Er is een breed draagvlak voor de noodzaak van doortastend optreden door de overheid indien sprake is van evident slecht onderwijs. De Bond KBO en KBVO nemen daarin een ander standpunt in: zij zien dat principieel als een taak voor het bevoegd gezag en de onderwijsorganisaties zelf.

Naast de steun voor het uitgangspunt is er specifieke kritiek op de normering en de interventiemogelijkheden. De AMvB voor de normering is nog niet ingevuld. Vanwege het ontbreken van de AMvB is er vrees voor onduidelijkheid in de normering. Zo acht de VBS de discussie op dit gebied nog onvoldoende uitgekristalliseerd om opbrengsteisen nu al in de wetgeving op te nemen.

Ook bij de interventiemogelijkheden zijn opmerkingen geplaatst, met name bij de condities voor opheffing of beëindiging van bekostiging. Besturenorganisaties pleiten voor de formulering «bij ernstig *en* langdurig in gebreke blijven», terwijl LAKS, ouderorganisaties en CNVO vanuit het grote belang voor leerlingen pleiten voor de mogelijkheid van snel ingrijpen en dus voor handhaving van de formulering «ernstig *of* langdurig». Dezelfde organisaties zetten ook vraagtekens bij de mogelijkheid en het effect van bekostigingssancties. Ze vrezen dat vooral leerlingen daarvan de dupe worden en pleiten voor de mogelijkheid van (vormen van) onder curatele stellen van bestuur en management.

B. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdeel A, artikel II, onderdeel A, artikel III, onderdeel A

Als gekozen is voor de figuur van een raad van toezicht dan heeft deze raad tot taak om de leden van het bestuur te benoemen (met inachtneming van het tweede lid van artikel 17a WPO en de daarmee vergelijkbare artikelen in WEC en WVO), te schorsen, te ontslaan en binnen de kaders van de CAO de beloning vast te stellen. Naast een statutaire bestuursfunctie kunnen leden van het bestuur tevens benoemd zijn in een functie aan de scholen van een bevoegd gezag. De functie omvat dan mede management- en beheerstaken waarvoor het bestuurslid op basis van een arbeidsovereenkomst of ambtelijke aanstelling een salaris ontvangt. In zulke gevallen is het bestuurslid tevens personeelslid van de rechtspersoon waarvan de scholen uitgaan.

Artikel I, onderdeel B, artikel III, onderdeel B

In de voorgestelde artikelen is de minimumeis voor de kwaliteit van het onderwijs verwoord. Voor een algemene toelichting wordt kortheidshalve verwezen naar hoofdstuk 3 van het Algemeen deel van deze memorie van toelichting. De minimum kwaliteitseis heeft ook betrekking op het onderwijs dat de school eventueel heeft uitbesteed. Het is van belang «voldoende leerresultaten» duidelijk te normeren. De

hoofdelementen zijn verwoord in de hier bedoelde artikelen. Zij vinden hun oorsprong in de toezichtkaders van de inspectie voor respectievelijk het basisonderwijs en voortgezet onderwijs die op dit moment elementen bevatten die voor deze normering kunnen worden gebruikt. Opgemerkt wordt dat niet het gehele toezichtkader wordt «omgevormd» tot een bekostigingsvoorwaarde. Het gaat bijvoorbeeld in het basisonderwijs uitsluitend om de elementen die betrekking hebben op de leerresultaten op het gebied van Nederlandse taal en rekenen/wiskunde. De wijze waarop de elementen die bepalend zijn voor de leerresultaten worden gemeten en het niveau dat moet zijn bereikt, wordt geregeld bij algemene maatregel van bestuur.

Een meting over een periode van 5 schooljaren is aan de orde als sprake is van een school met kleine groepen 7 en 8 of een school of leerweg met weinig eindexamenleerlingen. In de huidige praktijk is daarvan sprake als het aantal leerlingen minder dan 10 bedraagt in het zevende dan wel achtste schooljaar (basisonderwijs) of in het laatste schooljaar (voortgezet onderwijs). Dat aantal zal dan ook worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur.

Voor het basisonderwijs geldt dat de leerlingen die naar het voortgezet speciaal onderwijs of verwachting naar het praktijkonderwijs zullen gaan én de leerlingen die aan het begin van groep 8 korter dan 4 jaar in Nederland zijn (omdat zij het Nederlands onvoldoende beheersen om opgaven te begrijpen) niet worden meegenomen.

In de algemene maatregel van bestuur zal tevens worden geregeld hoe leerresultaten worden gemeten en, indien zij niet gemeten kunnen worden, op welke andere wijze zij worden bepaald. Uitgangspunt hierbij is dat de leerresultaten worden gemeten met behulp van toetsen die valide, betrouwbaar en landelijk genormeerd zijn volgens een onafhankelijk kwaliteitsoordeel van COTAN (Commissie Testaangelegenheden Nederland). De toetsen moet geschikt zijn voor het vaststellen van leerresultaten op schoolniveau.

Naast de elementen die in de algemene maatregel van bestuur zullen worden opgenomen, blijven de overige wettelijke bepalingen die betrekking hebben op de inhoud en kwaliteit van het onderwijs gehandhaafd. Dit geldt voor de inachtneming van de kerndoelen (zie bijvoorbeeld artikel 9, zesde lid, WPO en artikel 11b WVO). Hierin is verwoord wat de inhoud is van de op het einde van een onderwijsfase te bereiken doelstellingen. Door middel van de minimumeis voor kwaliteit wordt in aanvulling daarop het vereiste «niveau» dat daarbij door een school ten minste moet worden bereikt, wettelijk vastgelegd. Andere voorbeelden van bepalingen over de inhoud en kwaliteit die relevant zijn, betreffen de bepalingen over de onderwijstijd, de aandacht voor veiligheid, de zorg voor de zwakke leerlingen, de aandacht voor burgerschap. De invoering van de minimum kwaliteitseis en een afnemende aandacht voor het onderwijsleerproces, betekent niet dat het toezicht op dergelijke bepalingen komt te vervallen. De naleving daarvan blijft onderdeel uitmaken van het toezichtkader van de inspectie.

De beoordeling of sprake is van onvoldoende leerresultaten (en in het verlengde daarvan de beantwoording van de vraag of er reden is een bekostigingssanctie te treffen of de school op te heffen) behoort tot de uitsluitende bevoegdheid van de minister. De voorgestelde bepaling doet geen afbreuk aan de verantwoordelijkheid die op grond van artikel 23 Grondwet op de overheid rust.

Aanvullend merk ik nog het volgende op. Er is een aantal discussies gaande in de PO-sector over de wijze waarop de horizontale en verticale verantwoording over onderwijsresultaten kan worden verbeterd. Zodra deze discussie is uitgekristalliseerd, zal dat naar verwachting leiden tot

een andere invulling van de hiervoor bedoelde normering van de leerresultaten. In dat geval zal wetswijziging noodzakelijk zijn.

Artikel I, onderdeel C, artikel II onderdeel B, artikel III, onderdeel C

Scheiding toezicht en bestuur

Er worden geen voorschriften voorgesteld voor de wijze waarop die scheiding wordt vormgegeven. Het bevoegd gezag kan de scheiding vormgeven in functionele (één orgaan, maar de bestuursfunctie en de toezichtfunctie wordt door verschillende personen uitgeoefend) of organieke vorm (de bestuursfunctie wordt door een ander orgaan uitgeoefend dan de toezichtfunctie). Het enige voorschrift is dát er een dergelijke scheiding moet zijn (artikelen 17b WPO, 28h WEC en 24e WVO). Het interne toezicht moet onafhankelijk van het bestuur functioneren. Dit betekent dat degenen die het interne toezicht uitoefenen zonder beïnvloeding door anderen informatie kunnen verzamelen, zich een oordeel kunnen vormen en eventueel ook kunnen interveniëren.

Wijze van benoeming

De wijze van benoeming van de toezichthouder of lid van het toezichthoudend orgaan is ten dele vrijgelaten. De enige eis is dat het zodanig moet zijn dat de toezichthouder of het lid van het toezichthoudend orgaan onafhankelijk kan functioneren. De wijze waarop het bestuur (bevoegd gezag) van een rechtspersoon wordt benoemd, is in de statuten vastgelegd. Op dezelfde wijze zal de benoemingsprocedure van de toezichthouder in de statuten vastgelegd moeten worden. Als er sprake is van een vereniging en het bevoegd gezag heeft gekozen voor een functionele scheiding tussen bestuurders en toezichthouders, dan is het bijvoorbeeld mogelijk dat de algemene ledenvergadering naast de bestuurders ook de toezichthouders benoemt. Het is ook mogelijk dat de algemene ledenvergadering zélf het toezichthoudend orgaan is. Als er sprake is van een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur, dan kan het algemeen bestuur bijvoorbeeld ook de toezichthouder benoemen. Ook is het mogelijk om de genoemde bestuurlijke taken te delegeren of te mandateren aan het management, waarbij het bestuur optreedt als toezichthouder. Als er sprake is van een stichting, benoemt het zittende bestuur vaak de eigen nieuwe bestuursleden. Voor de toezichthouders kan hetzelfde gelden: de eerste keer kunnen de toezichthouders in de statuten worden benoemd; bij (gedeeltelijke) wisseling van de toezichthouders kunnen de zittende toezichthouders nieuwe toezichthouders benoemen. Om de onafhankelijkheid en transparantie te waarborgen, maakt het bestuur de profielen van tevoren openbaar en kan het een (gedeeltelijke) voordracht van ouders regelen.

Hoewel de wijze waarop de toezichthouder wordt benoemd vrij is, wordt in het tweede lid van de desbetreffende artikelen wel voorgesteld de benoeming te laten plaatsvinden aan de hand van profielen die vooraf openbaar gemaakt zijn. Het gaat om competentieprofielen. Daarbij zijn aspecten van belang als bestuurlijke ervaring, kennis van maatschappelijke verbanden en financiële know how. De concrete invulling is een zaak van betrokken partijen zelf. Daarom stelt het orgaan dat de toezichthouder benoemt de profielen vast na advies van de medezeggenschapsraad. Dit maakt het transparant en toetsbaar hoe de toezichthouder bij benoemingen toeziet op de kwaliteit en de onafhankelijkheid van nieuwe leden. Hoe het bevoegd gezag een benoemingsprocedure ook inricht, het onder meer uitoefenen van een deugdelijk en onafhankelijk toezicht betekent dat de toezichthouders geen directe belangen in de school mogen hebben,

bijvoorbeeld als werknemer of opdrachtgever van de school. Ook is – als is gekozen voor een raad van toezicht – de functie van toezichthouder niet verenigbaar met het lidmaatschap van het bestuur van diezelfde school. De toezichthouder legt in het jaarverslag verantwoording af over zijn handelen en over de manier waarop het toezicht is uitgeoefend. Voor het aanwijzen van een code voor goed bestuur zal ook van belang zijn wat er vanuit de branche aan maatregelen zijn genomen om de onafhankelijkheid én de professionaliteit van de toezichthouder te waarborgen.

Voor de benoeming van de toezichthouder in het openbaar onderwijs: zie de toelichting bij Artikel I, onderdelen G en H en artikel II en III, onderdelen F en G.

Tenslotte merk ik nog op dat het hier bedoelde toezicht niet in de plaats komt van het toezicht dat de inspectie uitoefent op grond van de WOT. Artikel 3 van de WOT blijft onverkort van toepassing.

Taken

De taken die de toezichthouder in elk geval heeft, zijn neergelegd in het eerste lid van de artikelen 17c WPO, 28i WEC en 24e1 WVO. De samenstelling (als er sprake is van meer dan één toezichthouder, hetzij binnen het bestuur, hetzij in de raad van toezicht), taken en bevoegdheden van de toezichthouder moeten het mogelijk maken dat de toezichthouder een deugdelijk en onafhankelijk toezicht kan uitoefenen.

Het eerste lid van de artikelen 17c WPO, 28i WEC en 24e1 WVO geeft aan met welke taken de toezichthouder minimaal is belast. De toezichthouder heeft goedkeuringsrecht met betrekking tot begroting en jaarverslag (onderdeel a) en houdt toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen en de afwijkingen van de branchecode (onderdeel b). Deze taken leiden tot invloed op het beleid en de gang van zaken bij de school. Het toezien op de verwerving en bestemming en aanwending van de middelen (onderdeel c) maakt de interne toezichthouder (mede)verantwoordelijk voor deze aspecten. De bepaling dat de toezichthouder de instellingsaccountant aanwijst en dat die rapport aan hem uitbrengt (onderdeel d), geeft de toezichthouder op financieel gebied een sterkere positie ten opzichte van het bestuur. De verantwoording over de uitvoering van deze taken en de uitoefening van deze bevoegdheden in een jaarverslag (onderdeel e) is het sluitstuk van deze regeling en biedt de basis voor horizontaal en verticaal toezicht door stakeholders, de minister en de inspectie.

Als gekozen is voor de figuur van een raad van toezicht dan heeft deze raad tot taak om de leden van het bestuur te benoemen (met inachtneming van het tweede lid van artikel 17a WPO en de daarmee vergelijkbare artikelen in WEC en WVO), te schorsen, te ontslaan en binnen de kaders van de CAO (zie hierna) de beloning vast te stellen.

De procedures die bij een benoeming, schorsing of ontslag van een bestuurslid in acht genomen moeten worden, zijn opgenomen in de statuten van de rechtspersoon. Naast een statutaire bestuursfunctie kunnen leden van het bestuur tevens benoemd zijn in een functie aan de scholen van een bevoegd gezag. De functie omvat dan mede management- en beheerstaken waarvoor het bestuurslid op basis van een arbeidsovereenkomst of ambtelijke aanstelling een salaris ontvangt. In zulke gevallen is het bestuurslid tevens personeelslid van de rechtspersoon waarvan de scholen uitgaan. De WPO, WEC en WVO leggen het bevoegd gezag diverse taken op ten aanzien van het personeel van de scholen, zoals de regeling van de rechtspositie van het personeel en het voeren van overleg over aangelegenheden die van algemeen belang zijn

voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel. Op grond van artikel 17c, derde lid, WPO (en de vergelijkbare artikelen in WEC en WVO) worden deze taken ten aanzien van leden van het bestuur uitgeoefend door de raad van toezicht. De toepasselijkheid van de wettelijke bepalingen over personeel op leden van het bestuur die tevens zijn benoemd in een functie bij het bevoegd gezag, brengt mee dat die bestuursleden ook onder het Kaderbesluit rechtspositie PO resp. de CAO VO vallen. Als aangelegenheid van algemeen belang voor de bijzondere rechtstoestand van het personeel vallen de arbeidsvoorwaarden van deze bestuursleden onder het decentraal georganiseerd overleg (DGO) bedoeld in artikel 38 WPO en in het verlengde daarvan ook onder de CAO-PO die de sociale partners vaststellen. Het functiewaarderingssysteem voor het voortgezet onderwijs wordt sinds 1 juli 2007 uitsluitend geregeld via de CAO VO. Gezien het feit dat de raad van toezicht de bedoelde arbeidsvoorwaarden vaststelt, zal het DGO- en CAO-overleg over (o.a.) die arbeidsvoorwaarden ook door de raden van toezicht, c.q. een vertegenwoordiging die raden, gevoerd moeten worden.

Aan de andere kant van de tafel zal het overleg over de arbeidsvoorwaarden van bestuurders worden gevoerd door de (vak)organisaties van overheids- en onderwijspersoneel. Deze organisaties behartigen mede de belangen van hoger en leidinggevend personeel en zijn uit dien hoofde mede verantwoordelijk voor de bewaking van het evenwicht in het loongebouw in het onderwijs. Aangezien de wettelijke regeling van de arbeidsvoorwaardenvorming mede de arbeidsvoorwaarden van de leden van het bestuur omvat, zijn de vakorganisaties in een positie die verantwoordelijkheid over de hele linie te nemen.

De status van personeelslid brengt mee dat het betrokken bestuurslid dient te voldoen aan bekwaamheidseisen die krachtens de wet zijn vastgesteld voor werkzaamheden van leidinggevende aard (artikel 32a, tweede lid, WPO en 36, tweede lid, WVO).

Afhankelijk van de wijze waarop het bevoegd gezag op dit moment de taken en bevoegdheden heeft verdeeld en vastgelegd, kunnen deze bepalingen voor het bevoegd gezag aanleiding geven om de statuten in overeenstemming te brengen met deze bepalingen.

De aansprakelijkheid van bestuurders van de rechtspersonen blijft evenals in de huidige situatie overeenkomstig artikel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek geregeld.

Artikel I, onderdeel D, artikel II, onderdeel C

Het bestaande vijfde lid ziet op personeelsleden met andere managementtaken dan directeuren, waaronder in het bijzonder bovenschoolse directeuren. In het gewijzigde artikellid is opgenomen dat het bevoegd gezag ook leden van het bestuur in een dergelijke functie kan benoemen. Deze mogelijkheid is beperkt tot schoolbesturen die een onafhankelijke raad van toezicht hebben. Mede gezien het gesloten functiesysteem in de WPO volgt hieruit dat bestuurders niet zichzelf en elkaar op basis van een arbeidsovereenkomst kunnen benoemen zonder dat feitelijk sprake is van een gezagsverhouding en onafhankelijk toezicht. Dat sluit uiteraard niet uit dat schoolbesturen hun leden onkostenvergoedingen kunnen toekennen.

Artikel I, onderdelen E en F, artikel II, onderdelen D en E, artikel III, onderdelen D en E

Om tegemoet te komen aan de tendens in het funderend onderwijs om

bestuursbevoegdheden aan het management toe te delen, maakt dit wetsvoorstel delegatie van bevoegdheden van bestuur naar management (schoolleiding) mogelijk. Dit geeft verdere ruimte aan het bevoegd gezag om de organisatie naar eigen inzicht te organiseren. Bij management gaat het om personen die actief zijn bij de beleidsvoering en die dagelijks leiding geven aan een school/scholen zoals een directeur, een adjunct-directeur, schoolleider, meerhoofdige schoolleider, lokatieleider, bovenschools directeur, meerschools directeur, directieraad, centrale directie of bestuursmanager.

In het bijzonder primair en voortgezet onderwijs hebben rechtspersonen op grond van het algemeen rechtspersonenrecht de mogelijkheid om feitelijk het effect van delegatie te bereiken (namelijk dat een ander dan het beoogde orgaan onder eigen verantwoordelijkheid een eigen bevoegdheid uitoefent) op basis van een regeling in de statuten (verlenen van volmacht). Er is geen reden te bedenken waarom het openbaar onderwijs op dit punt anders behandeld wordt dan het bijzonder onderwijs. Daarom wordt met dit wetsvoorstel het formeel mogelijk gemaakt delegatie van bestuursbevoegdheden ook binnen het openbaar onderwijs toe te passen. Dit is ook voorgesteld in het genoemde advies «*Governance in het openbaar onderwijs*».

In de onderdelen D wordt voorgesteld de inhoud van het managementstatuut aan te passen aan de nieuw voorgestelde delegatiemogelijkheid. Het (door)delegeren aan de adjunct-directeur kan niet buiten medeweten van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag stelt immers het managementstatuut vast. Bovendien bevat het managementstatuut richtlijnen voor de uitoefening van de overgedragen taken en bevoegdheden.

Artikel I, onderdelen G en H, artikel II, onderdelen F en G, artikel III, onderdelen F en G

Zoals hiervoor reeds opgemerkt, geldt ook voor het openbaar onderwijs dat sprake moet zijn van een scheiding tussen bestuur en toezicht op het bestuur. Bij de integrale bestuursvorm en bij de bestuurscommissie is op grond van de Gemeentewet al een sterke scheiding tussen bestuur en (intern) toezicht aanwezig. Bij de integrale bestuursvorm geldt de duale verhouding tussen gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. Bij de bestuurscommissie moet de gemeente rekening houden met het principe van scheiding van bestuurs- en toezichtstaken bij de verordening waar de gemeente bevoegdheden overdraagt aan de bestuurscommissie. Er zijn voor deze twee vormen in het wetsvoorstel geen aanvullende regels nodig ten opzichte van de regels die gelden voor het bijzonder onderwijs. Van de mogelijkheid van het instellen van een raad van toezicht, zal in de praktijk geen gebruik worden gemaakt. Dit zou immers de gemeenterechtelijke verhoudingen verstoren en er zijn geen duidelijke voordelen.

Bij de openbare rechtspersoon en de stichting openbaar onderwijs heeft het instellen van een raad van toezicht wel toegevoegde waarde. De rol van de gemeente beperkt zich dan bijvoorbeeld tot het toezicht op voldoende openbaar onderwijs. Betrokken partijen (de gemeente en de beoogde of al bestaande rechtspersoon) dienen het daarover met elkaar eens te zijn. De gemeenteraad krijgt op grond van dit wetsvoorstel wel een doorslaggevende invloed op de samenstelling van de raad van toezicht en oefent daarmee nog een overheersende overheidsinvloed uit in het openbaar onderwijs. In lijn hiermee is ook het genoemde advies uit «*Governance in het openbaar onderwijs*» overgenomen om ouders via een bindende voordracht invloed te geven op de raad van toezicht. Het voordrachtsrecht van ouders (met inachtneming van de vastgestelde profielen) verschuift in zo'n geval van het bestuur naar de raad van toezicht.

De bevoegdheden die de raad van toezicht in een dergelijk geval ten minste vervult, zijn identiek aan die van een raad van toezicht in het bijzonder onderwijs. Dit betekent dat het wetsvoorstel op één punt verder gaat dan het advies, en wel op het punt van de goedkeuring van de begroting en jaarrekening. In het advies wordt bepleit deze goedkeuringstaak bij de gemeente te laten. In het wetsvoorstel is er voor gekozen de goedkeuringstaak te beleggen bij de raad van toezicht. Deze taak past beter bij het intern toezichthoudend orgaan van een bestuursvorm die vermogensrechtelijk, dus financieel, verzelfstandigd is ten opzichte van de gemeente. Indien een gemeente daar problemen mee heeft, kan men altijd beslissen niet over te gaan tot het instellen van een raad van toezicht. Als gekozen is voor een raad van toezicht hoeft de verordening geen regeling voor de zittingsduur van bestuursleden te bevatten. De akte van aanstelling voorziet daarin (benoeming voor bepaalde of onbepaalde tijd).

De gemeenteraad krijgt op grond van dit voorgestelde artikel wel een doorslaggevende invloed op de samenstelling van de raad van toezicht. Deze invloed heeft de gemeente nu ten aanzien van het bestuur. Zodra een raad van toezicht wordt ingesteld, wordt deze bevoegdheid overgedragen aan de raad van toezicht. Het is dan logisch dat – in plaats van invloed op de samenstelling van het bestuur – de gemeente invloed uitoefent op de samenstelling van de raad van toezicht. Daarmee ziet de gemeente toe op de deskundigheid en het onafhankelijke karakter van de leden van de raad van toezicht. Hierin wordt in het wetsvoorstel voorzien door de benoeming van de leden van de raad van toezicht door de gemeenteraad.

Artikel I, onderdeel I, artikel II, onderdeel H, artikel III, onderdeel J

De hier voorgestelde artikelen betreffen de aanwijzingsbevoegdheid van de minister.

Van de aanwijzingsbevoegdheid kan alleen gebruik worden gemaakt als sprake is van wanbeheer. Wat daaronder wordt verstaan is limitatief in het desbetreffende artikel opgenomen. Het moet bij een aanwijzing gaan om wezenlijke problemen, om wanbeheer. De bevoegdheid kan niet lichtvaardig worden gebruikt. Ook uit het vijfde lid volgt dat een aanwijzing niet zomaar mag worden gegeven. Er moet een proces van hoor en wederhoor aan voorafgaan.

Het proces tot het gebruikmaken van de aanwijzingsbevoegdheid zal naar verwachting als volgt gaan: de minister heeft reden om aan te nemen dat er bij een bepaalde school/bevoegd gezag sprake is van bestuurlijk wanbeheer. Als er nog gegevens ontbreken, kan – in opdracht van de minister – de inspectie een zogenaamd incidenteel onderzoek verrichten. Als het bevoegd gezag het niet eens is met de inhoud van het rapport naar aanleiding van het incidenteel onderzoek, wordt de zienswijze van het bevoegd gezag openbaar gemaakt. Wanneer het beeld compleet is, zal er bestuurlijk overleg plaatsvinden tussen de minister en het desbetreffende bevoegd gezag met als oogmerk het (bestuurlijk) oplossen van de gesignaleerde problemen en het maken van concrete afspraken. Over het algemeen zal er na dit bestuurlijk overleg vertrouwen zijn dat de tekortkomingen op korte termijn zijn verholpen. Als dit echter niet het geval is, kan de minister overwegen de aanwijzingsbevoegdheid in te zetten, maar niet dan nadat er een proces van hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden: de minister maakt zijn voornemen aan het bevoegd gezag bekend en het bevoegd gezag heeft op grond van het vijfde lid vier weken om op dit voornemen te reageren. Een periode van vier weken wordt voldoende geacht, omdat er al een heel traject aan de aanwijzing is vooraf gegaan. Mocht de minister genoodzaakt zijn de aanwijzingsbevoegdheid daadwer-

kelijk te gebruiken, dan zal dat worden gemeld aan het bevoegd gezag. Dit kan niet eerder dan na afloop van de genoemde vier weken. Tegen de beslissing van de minister staat bezwaar en beroep bij de bestuursrechter open.

De aanwijzing zal een termijn bevatten waarbinnen het bevoegd gezag de uitvoering in overeenstemming moet hebben gebracht met deze aanwijzing. Voor de minister bestaat de mogelijkheid om de aanwijzing te ondersteunen met een bekostigings sanctie: als het bevoegd gezag de aanwijzing niet naleeft, kan de minister alsnog de bekostigings sanctie opleggen.

Artikel I, onderdeel J, artikel II, onderdeel I en artikel III, onderdeel K

Om geen onduidelijkheid te laten bestaan over de mogelijke gevolgen van het niet opvolgen van een aanwijzing, wordt in deze artikelen expliciet geregeld dat het niet opvolgen van een aanwijzing kan leiden tot een bekostigings sanctie.

Artikel I, onderdeel K, artikel II, onderdeel J, artikel III, onderdeel L

Deze voorgestelde wijziging strekt er toe ook maatregelen te kunnen treffen (op verzoek van het bevoegd gezag) als sprake is van een tekortschieten van de kwaliteit van het bestuur. Op dit moment bestaat die mogelijkheid alleen indien sprake is van een tekortschieten van de kwaliteit van het onderwijs.

Artikel I, onderdeel L, artikel III, onderdeel M

In 5.2 van het Algemeen deel is al ingegaan op het introduceren van de mogelijkheid om de bekostiging te beëindigen of een school op te heffen. Het gaat hier om situaties waarin sprake is van een ernstig of langdurig tekortschieten van de minimumkwaliteitseis volgens de criteria van artikel 10a WPO en artikel 23a1 WVO. Het is in zo'n (uitzonderlijke) situatie in het belang van de leerlingen om deze vergaande stap te kunnen zetten. De leerlingen hebben recht op goed onderwijs en als dat niet kan worden geboden op de school waarbij zij zijn ingeschreven, dan moet het onmogelijk worden gemaakt dat zij dat onderwijs blijven volgen. Daarom wordt voorgesteld voor de minister de mogelijkheid te openen om een school op te heffen of de bekostiging te beëindigen. De datum met ingang waarvan dat gebeurt, zal zodanig worden bepaald dat het bevoegd gezag de gelegenheid heeft er voor te zorgen dat een andere school bereid is de leerlingen toe te laten. Die bereidheid betekent uiteraard niet dat de ouders verplicht zouden zijn hun kind ook daadwerkelijk op die school te laten inschrijven. Zij kunnen ook kiezen voor een andere school. Op grond van de Leerplichtwet 1969 zijn zij echter wel verplicht hun kind te laten inschrijven bij een school.

Als de opheffing van de school of de beëindiging van de bekostiging na de teldatum plaatsvindt, kan het zijn dat een school waarbij de leerlingen van bedoelde school worden ingeschreven, te maken krijgt met een aanzienlijke groei van het aantal leerlingen. In dat geval zijn de geldende bepalingen van de groeiregeling van toepassing (art. 29 en 30 Besluit bekostiging WPO).

Als de bekostiging van een school op grond van deze bepaling is beëindigd bestaat in theorie de mogelijkheid dat de school als particuliere, niet door het rijk bekostigde, school verder gaat. De leerlingen kunnen op zo'n niet bekostigde school echter uitsluitend hun leerplicht vervullen als de school voldoet aan de criteria van artikel 1a1 van de Leerplichtwet 1969. Of dat het geval is, moet worden beoordeeld door de leerplichtambtenaar op basis van van een bindend advies van de inspectie van het onderwijs. Voldoet de school niet aan de criteria en laten de ouders hun kinderen

toch op deze school, dan is sprake van niet naleving van de leerplichtwet door de ouders. Zij kunnen dan worden gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of een geldboete van de tweede categorie (art. 26 Leerplichtwet 1969).

Artikel III, onderdeel H

Voorgesteld wordt de minimumeisen voor goed onderwijs ook van toepassing te laten zijn op niet door de overheid bekostigde scholen die bevoegd zijn om eindexamens af te nemen. Als een school niet langer aan deze verplichting voldoet, kan op grond van artikel 59 die bevoegdheid worden ingetrokken.

Artikel III, onderdeel I

Voorgesteld wordt om in de WVO bepalingen op te nemen over het jaarverslag. De bepalingen zijn gelijk aan die in de WPO en WEC.

Artikel IV

Dit artikel geeft de medezeggenschapsraad een adviesbevoegdheid bij de vaststelling van de competentieprofielen van degenen die belast zijn met het interne toezicht.

Artikel V

Dit is een technische wijziging.

Artikel VI

Dit artikel geeft bevoegde gezagsorganen een jaar de tijd om de scheiding tussen bestuur en toezicht te realiseren. Deze periode is langer dan die in de BVE-sector (Kamerstukken II 2005/06, 30 599, nr. 2). De reden hiervoor is dat voor het grootste deel van het PO- en VO-veld het aanbrengen van een scheiding tussen bestuur en toezicht een nieuwe ontwikkeling betekent. Om die reden vind ik voor deze sectoren een invoeringstermijn van een jaar wenselijk. Deze overgangperiode heeft tot gevolg dat de in het artikel genoemde bepalingen voor het desbetreffende bevoegd gezag buiten toepassing blijven zolang de scheiding tussen bestuur en toezicht niet is gerealiseerd (maar ten hoogste gedurende 12 maanden na inwerkingtreding van de wet).

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

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