



Vereniging voor katholiek
en christelijk onderwijs

Reactie Verus op het wetsvoorstel actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs

Algemeen

Het wetsvoorstel heeft volgens de toelichting tot doel de wetgeving voor met name het funderend onderwijs te actualiseren en te verbeteren. Het wetsvoorstel bevat zowel voorstellen over technische wijzigingen als voorstellen die zijn bedoeld om leemten op te vullen in de onderwijswetgeving. Verus merkt op dat de voorstellen gaan over bekostigingsvoorwaarden in de onderwijswetten (WPO, etc.) en het toezicht daarop door de Inspectie van het Onderwijs (WOT). Maar ook komt in dit wetsvoorstel de zorgplicht voor een evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding en de sanctiebevoegdheid ten aanzien van de naleving van de Wet medezeggenschap op scholen aan de orde.

Opnieuw worden er zorgplichten voor schoolbesturen gecreëerd. Zorgplichten, in dit geval voor financieel beheer, zijn open normen, die ook in dit geval gepaard gaan met een geringe rechtsbescherming voor de schoolbesturen. De voorgestelde nieuwe zorgplichten voldoen niet aan de eisen die in de rechtspraak aan deugdelijkheidseisen worden gesteld: objectiveerbare, zoveel mogelijk in onderwijswetten zelf geregelde algemene kwaliteitsnormen die meetbaar en proportioneel zijn. Het moet gaan om normen waarvan is aangetoond dat zij noodzakelijk zijn voor goed onderwijs. Verus acht de noodzaak in dit geval niet afdoende onderbouwd. De normen moeten bovendien zodanig helder zijn dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven. De wetgever moet daarom zeer terughoudend zijn bij het creëren van deugdelijkheidseisen. Meer in het algemeen vindt Verus dat de wetgever eerder zou moeten streven naar een beperking van het aantal deugdelijkheidseisen dan naar een verdere uitbreiding.

Daar waar deugdelijkheidseisen noodzakelijk zijn, pleit Verus ervoor om de hoofdlijnen van de voorgestelde deugdelijkheidseisen in de wet vast te leggen. Delegatie van de nadere uitwerking daarvan is slechts na een amvb - met voorhang - mogelijk. Verus is van mening dat de door de Minister vastgestelde standaarden, basiskwaliteit en bijbehorende toelichting in het Onderzoekskader in overeenstemming dienen te zijn met de onderwijswetten en de amvb.

Financiële continuïteit

Een eerste belangrijke zorgplicht die wordt voorgesteld betreft de financiële continuïteit:

“Het bevoegd gezag beheert de middelen van de school op zodanige wijze dat een behoorlijke exploitatie en het voortbestaan van de school zijn verzekerd”. Verus acht de norm “behoorlijke exploitatie” in het voorgestelde artikel 148b van de WPO onduidelijk. Wie stelt de norm vast? Wanneer kan worden gezegd dat het voortbestaan van de school is verzekerd? Er is naar de mening van Verus te veel ruimte voor de invulling (subjectieve) van dit begrip. Volgens de artikelsgewijze toelichting op het voorgestelde artikel 148b WPO (pag. 33), bevatten de WEB en de WHW vergelijkbare bepalingen en lijkt de opsteller van het wetsvoorstel de voorgestelde zorgplicht voldoende gerechtvaardigd te achten. Miskend wordt echter volgens Verus, dat het funderend onderwijs de directe en grotere bescherming van de vrijheid van onderwijs geniet.

Het algemene deel van toelichting geeft aan dat de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis in haar rapport “autonomie verplicht” al schreef dat zij het wenselijk achtte om het integraal toezicht op de financiën en de kwaliteit, de signaleringsfunctie en de

interventiemogelijkheden van zowel het departement als de inspectie te versterken. Volgens de commissie zou het wenselijk zijn als de inspectie niet alleen het jaarverslag en gegevens over onderwijskwaliteit in de 'achteruitkijkspiegel' beoordeelt, maar haar blik verbreedt naar de verwachte toekomst van de instelling, en daarbij de onderlinge samenhang tussen financiën en kwaliteit borgt. Verus vindt dat deze casus het invoeren van vage deugdelijkheidseisen voor het funderend onderwijs met geringe formele rechtsbescherming niet rechtvaardigt. Overigens is een samenhang tussen financiën en kwaliteit geenszins bewezen.

In de toelichting wordt gesteld dat de regering het van belang vindt dat een grondslag voor het continuïteitstoezicht wordt opgenomen. Zij geeft daarbij aan dat het gaat om het tijdig detecteren van financiële risico's bij besturen en instellingen. De vraag die daarbij aan de orde komt is de vraag of een instelling financieel gezond is (wanneer is dat het geval?) Zij acht deze informatie van belang vanwege de continuïteit van de instelling en in verband met de mogelijke implicaties van financiële problemen voor de kwaliteit van het onderwijs. Verus merkt hierbij op dat een schoolbestuur in de huidige wetgeving al dient te beschikken over een continuïteitsparagraaf: een verklaring van de accountant in het jaarverslag waarin verklaard wordt dat de betreffende onderneming naar het oordeel van de accountant financieel gezond is. Verus acht dit, naast de andere bestaande regelgeving, voldoende.

Rechtmatige en doelmatige aanwending

Een andere zorgplicht is de in artikel 171WPO voorgestelde "rechtmatige en doelmatige aanwending" van de Rijksbijdrage. In de literatuur wordt erop gewezen dat deze norm onduidelijk is. De term wordt weliswaar in de WOT genoemd, maar de norm in de WOT is geen deugdelijkheidseis en ook daar onduidelijk. In het onlangs vastgestelde Onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs is doelmatigheid omschreven als: "Het bestuur maakt efficiënt en effectief gebruik van de onderwijsbekostiging." De Minister ziet doelmatigheid nu nog als een eigen aspect van kwaliteit van het schoolbestuur. Daarbij is doelmatigheid ingevuld als de wijze waarop het bestuur de overheidsbekostiging zo besteedt dat deze adequaat ten goede komt aan de in het schoolplan geformuleerde ambities inzake effectief onderwijs en de ontwikkeling van alle leerlingen (Onderzoekskader). Verus heeft grote bezwaren tegen het opnemen van de term doelmatigheid als deugdelijkheidseis in de onderwijswetten. Verus verwacht dat de overheid zich niet terughoudend zal gaan opstellen bij de toets of sprake is van een doelmatige aanwending van de middelen en dat zij zal gaan treden in de bestedingsvrijheid van schoolbesturen. In de huidige wetgeving wordt de norm doelmatig en doelmatige besteding door het bestuur van de onderwijsbekostiging getoetst door de interne toezichthouder. Over deze taak verantwoordt de interne toezichthouder zich in het jaarverslag. Indien de overheid de term doelmatigheid in ambv's nader invult dan zal de interne toezichthouder deze norm als minimum voor zijn toezicht moeten nemen. De bestedings- en eigen beleidsruimte het schoolbestuur om te besturen en toezicht te houden zal hierdoor ernstig beperkt worden. Zo beschreef het vorige Onderzoekskader (8 februari 2017) de verplichting om de bekostiging op doelmatige wijze te besteden zowel in de zin dat onnodige uitgaven worden voorkomen als in de zin dat er niet onnodig geld wordt opgepot. Het spreekt voor zich dat Verus zich dus ook niet vinden in het voorstel over de uitbreiding van taken van de Inspectie van het Onderwijs in de WOT: *het beoordelen* (naleving en sanctioneren) van de financiële continuïteit naast het bevorderen (stimulerende taak).

Naleving WMS

In het algemeen deel van de toelichting op het wetsvoorstel wordt voorgesteld de sanctiebevoegdheid ten aanzien van de naleving van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) aan de Inspectie te mandateren door aan artikel 3, derde lid, WOT de WMS aan de limitatieve opsomming van wetten toe te voegen. Het thans ontbreken van de WMS wordt in de toelichting

gezien als een ommissie die niet goed verklaarbaar is, aangezien de Inspectie is belast met het toezicht op naleving en het sanctioneren in dit kader als lichte sanctie kan worden aangemerkt.

In de huidige wetgeving (WMS zelf) is als sanctie opgenomen dat de Minister de bekostiging geheel of gedeeltelijk kan inhouden of opschorten. In de literatuur wordt gesteld dat het niet voldoen aan de WMS niet snel zal leiden tot bekostigingssancties. Als oorzaak daarvan wordt genoemd dat de diverse wettelijke bepalingen in het kader van medezeggenschap kunnen worden afgedwongen door de medezeggenschapsorganen zelf. Met de recente Wet versterking bestuurskracht van onderwijsinstellingen zijn de mogelijkheden nog eens aanzienlijk uitgebreid. Bovendien is er nog een geschillencommissie aan welke geschillen over de interpretatie van bevoegdheden kunnen worden voorgelegd. En in extremis aan de rechter. Voor zover Verus kan zien, ontbreekt een concreet tekstvoorstel ten aanzien van het mandateren van de sanctiebevoegd aan de Inspectie. Daardoor is het niet duidelijk welk sanctiepotentieel men in de toelichting voor ogen heeft bij mandaat aan de Inspectie: Is het de bedoeling dat de Inspectie een waarschuwing kan geven, een bestuurlijke boete kan opleggen en ook mag beslissen op een ingediend bezwaarschrift? Met andere woorden kan de Inspectie sneller ingrijpen en zijn er meer sanctiemogelijkheden mogelijk? En is er dan sprake van een voldoende rechtsbescherming? Het ontbreken van een tekstvoorstel maakt het voor Verus lastig om hier een concrete reactie te geven. Daarom behoudt Verus zich het recht voor om een volgende fase van het wetgevingsproces met een nadere reactie te komen.

Evenredige vertegenwoordiging van vrouwen

Tot slot wordt in dit wetsvoorstel een zorgplicht voor de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding gecreëerd. Weliswaar niet meer in een apart document, maar nu als onderdeel van het schoolplan. Verus vindt het vreemd dat deze zorgplicht wordt voorgesteld. Immers, in de Kamerbrief van 18 augustus 2016 met als titel 'Evaluatie van de deugdelijkheidseisen' staat dit onderwerp nog vermeld onder kopje 'Ontbrekende noodzaak' met de conclusie dat het kan worden geschrapt. Verus begrijpt deze koerswijziging niet en vindt dat dit artikel alsnog moet worden geschrapt.