

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl (klik dan op de tekst "Naar het IAK" in de linker kolom).

1. Wat is de aanleiding?

OCW zond op 19 april 2013 een brief aan de Tweede Kamer met maatregelen om de bestuurskracht in het onderwijs te versterken en daarmee bij te dragen aan verhoging van de onderwijskwaliteit. De Tweede Kamer stemde in een algemeen overleg op 27 mei 2013 in met de wetgevingsvoorstellen uit die brief.

2. Wie zijn betrokken?

Alle besturen en interne toezichthouders van alle bekostigde onderwijsinstellingen (zowel openbare als bijzondere) en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs krijgen met de voorgestelde maatregelen te maken. Verder zijn betrokken EZ, VenJ, VWS, SZW, PO Raad, VO Raad, MBO Raad, VH, VSNU, LAKS, ISO, JSVb, JOB, Platform toezichthouders mbo-instellingen, besturen samenwerkingsverbanden passend onderwijs en de VTOI.

3. Wat is het probleem?

- a. Er is nog een onvoldoende open en transparante procedure die duidelijk maakt op welke gronden bestuurders zijn of worden benoemd;
- b. Het medezeggenschapsorgaan van onderwijsinstellingen heeft onvoldoende invloed op benoeming (en ontslag) van bestuurders;
- c. in enkele onderwijssectoren ontbreekt de plicht tot regelmatig overleg tussen Raad van toezicht/interne toezichthouder en het medezeggenschapsorgaan van de instelling;
- d. de Inspectie van het Onderwijs kan haar proactieve toezichthoudende taak onvoldoende waarmaken omdat de Raad van toezicht/interne toezichthouder niet verplicht is om de inspectie tijdig te informeren over dreigende problemen bij de instelling.
- e. bij de toepassing van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) is sprake van 4 juridische knelpunten:
 1. een te grote afhankelijkheid van de medezeggenschapsraad van de welwillendheid van het schoolbestuur om eventuele kosten van rechtsbijstand of scholing te vergoeden;
 2. de medezeggenschapsraad en het bestuur moeten voor verschillende geschillen rond medezeggenschap naar verschillende instanties, ondanks dat die geschillen niet altijd helder van elkaar zijn te onderscheiden. Dat veroorzaakt onduidelijkheid voor partijen. Bovendien moet een geschil soms worden "geknipt" omdat het bij beide instanties thuishoort;
 3. de juridische status van een besluit dat het schoolbestuur heeft genomen zonder de voorgeschreven instemming van de medezeggenschapsraad is onduidelijk;
 4. onduidelijk is wat een medezeggenschapsraad kan doen om nakoming van een uitspraak in een geschil af te dwingen. Daarover is in de WMS niets geregeld.
- f. de centrale taak van de opleidingscommissie van universiteiten en hogescholen is niet primair gericht op (het bevorderen van) de kwaliteit van de opleidingen;
- g. de minister van OCW heeft te weinig mogelijkheden om in te grijpen als bestuurders en/of interne toezichthouders niet of niet tijdig actie ondernemen bij problemen bij een onderwijsinstelling die gevolgen hebben voor de onderwijskwaliteit.

4. Wat is het doel?

Het doel van het wetsvoorstel:

- a. benoemingen moeten zodanig verlopen dat voor derden inzichtelijk wordt op welke gronden bestuurders worden benoemd. Het gaat hierbij om de vraag hoe bij de benoeming deskundigheid, bijvoorbeeld op de gebieden van financiën, onderwijskundige kennis of leiderschap is meegewogen;
- b. het medezeggenschapsorgaan van de instelling moet formeel invloed kunnen uitoefenen op benoeming en ontslag van bestuurders en daarmee bijdragen aan een goede kwaliteit en voldoende deskundigheid van bestuurders;
- c. gewaarborgd moet zijn dat de interne toezichthouder beter geïnformeerd raakt over de

gang van zaken binnen de instelling en daardoor betere feed back kan geven aan de bestuurders;

- d. de Inspectie van het onderwijs moet eerder op de hoogte gehouden kunnen worden van risico's voor het goede functioneren van de instelling.;
- e. door de wijzigingen in de WMS wordt het volgende beoogd:
 - 1 versterking van de eigen positie van de medezeggenschapsraad, doordat die raad voor vergoeding van kosten voor rechtsbijstand en scholing niet meer afhankelijk is van een door het schoolbestuur te maken faciliteitenregeling;
 - 2 alle medezeggenschapsgeschillen (dus ook de nalevingsgeschillen) worden voortaan door één orgaan behandeld: de landelijke commissie voor geschillen;
 - 3 de medezeggenschapsraden moeten de nietigheid kunnen inroepen van besluiten waarvoor die raden niet de voorgeschreven instemming hebben verleend, zij moeten de naleving van die nietigheid kunnen afdwingen bij de rechter;
 - 4 de uitspraken van de landelijke commissie moeten bij de rechter afdwingbaar zijn.
- f. de opleidingscommissies van universiteiten en hogescholen moeten expliciet als kerntaak hebben, de (bevordering van de) kwaliteit van de opleidingen;
- g. de minister van OCW moet over mogelijkheden beschikken om, naast de bestaande bekostigingssanctie of aanwijzingsbevoegdheid, in te grijpen. Dit kan door de rechter te verzoeken bestuurders en/of interne toezichthouders te schorsen of te ontslaan als die bestuurders of toezichthouders niet of niet tijdig ingrijpen bij problemen in een onderwijsinstelling en daardoor de kwaliteit van het onderwijs wordt geschaad.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

- a. Het waarborgen van transparante benoemingsprocedures is zo essentieel dat het niet aan de sectoren zelf behoort te worden overgelaten;
- b. Het garanderen van adviesbevoegdheid van het medezeggenschapsorgaan bij benoeming en ontslag van bestuurders is niet mogelijk zonder een juridische ingreep in de WMS;
- c. Het belang van een gegarandeerde overlegpositie van de medezeggenschapsorganen ten opzichte van de interne toezichthouder vereist een centrale juridische borging en kan niet afhankelijk zijn van de bereidheid van partijen;
- d. De "early warning" door de interne toezichthouder in de richting van de onderwijsinspectie is zo belangrijk dat ze niet afhankelijk mag zijn van de bereidheid van de onderwijssectoren om daar wel/niet invulling aan te geven. Daarom is wetgeving vereist;
- e. De 4 juridische knelpunten met betrekking tot de WMS behoren te worden opgelost met juridische middelen. Daarom wordt de WMS op een aantal punten aangescherpt;
- f. Het expliciteren van de kerntaak van de opleidingscommissies van universiteiten en hogescholen impliceert aanpassing van hun wettelijk geregelde taak; die aanpassing is een taak van de overheid;
- g. Introductie van extra interventiemiddelen voor de Minister moet gepaard gaan met aanvulling van wetgeving, omdat bevoegdheden van de Minister altijd een wettelijke basis moeten hebben.

6. Wat is het beste instrument?

Uit punt 5 blijkt al dat de overheid zich bij de genoemde punten moet bedienen van het middel van wetgeving.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

- a. Doordat er sprake zal zijn van een open en transparante benoemingsprocedure voor bestuurders wordt voor iedereen inzichtelijk welke criteria er binnen een instelling gelden bij de benoeming van bestuurders. Dat schept sterkere waarborgen voor benoeming van deskundige bestuurders die voldoen aan de eisen die gesteld worden aan de kwaliteit en de besturing van het onderwijs, bijvoorbeeld op het gebied van deskundigheid op de terreinen van financiën, onderwijskundige kennis en leiderschap. Bovendien zullen instellingen meer dan nu het geval is genooddaakt worden, samen met docenten, ouders en leerlingen een expliciete visie te ontwikkelen op de kwaliteit van bestuur. Dit draagt weer bij aan goed kwalitatief en toekomstgericht onderwijs. De verwachting is dat de bestuurders zich meer bewust zullen zijn van hun maatschappelijke verantwoordelijkheid en bij de uitvoering van hun bestuurlijke werkzaamheden meer dan tot nu toe georiënteerd zullen zijn op publieke waarden als soberheid, dienstbaarheid aan de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het

onderwijs.

- b. Door de adviesbevoegdheid van de medezeggenschapsorganen over benoeming en ontslag wordt meer inzichtelijk volgens welke criteria de verantwoordelijken handelen bij benoeming en ontslag van bestuurders. De transparantie van het besluitvormingsproces wordt hiermee groter.
- c. Door de plicht van minimaal eenmaal per jaar overleg tussen de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad en de interne toezichthouder is de toezichthouder beter op de hoogte van wat er in de organisatie speelt. De kwaliteit van het toezicht wordt hiermee verhoogd en de toezichthouder is zo beter in staat feed back te geven over het functioneren van de bestuurders.
- d. Door de plicht voor de interne toezichthouder om bij twijfel over de rechtmatigheid en integriteit van (de besluiten) dit tijdig bij de Inspectie van het Onderwijs te melden, wordt de externe toezichthouder (Inspectie) beter in staat gesteld haar taak goed uit te voeren en in een vroeg stadium actief op te treden.
- e. WMS:
 1. door de MR de mogelijkheid te geven om, ook als er geen faciliteitenregeling is afgesproken, een rechtsgeding te starten, juridische deskundigen in te huren of scholing te volgen, krijgt de MR een sterkere en meer onafhankelijke positie en kan zij haar taak beter invullen. Dit kan ten goede komen aan het functioneren van de instelling en aan de kwaliteit van haar onderwijs;
 2. door een uniforme, laagdrempelige en eenvoudige procedure bij nalevingsgeschillen wordt de positie van de MR versterkt;
 3. door het inroepen van nietigheid van besluiten gelijk te trekken met die van de WOR, krijgt de MR mogelijkheden om een besluit nietig te verklaren als het bevoegd gezag geen instemming heeft verkregen of geen instemming heeft gevraagd;
 4. door het verbeteren van de naleving van besluiten van de geschillencommissie wordt de positie van de medezeggenschapsraden versterkt.
- f. Door toespitsing van de taak van de Opleidingscommissies van universiteiten en hogescholen op het adviseren over de (bevordering van) de kwaliteit van de opleiding, worden meer garanties ingebouwd dat de focus ligt op de kwaliteit van het onderwijs.
- g. Door de mogelijkheid van aansprakelijkstelling of mogelijkheid tot ontslag van bestuurders en interne toezichthouders wordt beoogd de kwaliteit van bestuurders en interne toezichthouders te verhogen. De Minister kan zo nodig de rechter verzoeken de bestuurder(s) en/of leden van de Raad van toezicht te ontslaan om daarmee de onderwijskwaliteit veilig te stellen.