

Reactie op wetsvoorstel Goed Bestuur

Inleiding

De Vereniging Openbaar Onderwijs constateert een fundamentele verschuiving van het voorliggende wetsvoorstel ten opzichte van het concept van de bewindspersonen uit het vorige kabinet. Het primaat is duidelijk verlegd van het verkrijgen van maatschappelijk draagvlak voor het onderwijs naar het creëren van mogelijkheden voor de minister om in te grijpen bij schoolbesturen indien die tekortschieten op het gebied van onderwijskwaliteit of bestuurlijk vermogen. Of met andere woorden, van horizontale verantwoording aan direct belanghebbenden naar het toepassen van sancties. De aandacht voor de kwaliteit van het onderwijs en het bestuur is terecht. De Vereniging Openbaar Onderwijs constateert met instemming dat de overheid in het vervolg zodanig wordt gepositioneerd dat in geval van taakverwaarlozing en/of wanbeleid door het bestuur, daadwerkelijk ingrijpen mogelijk is. Maar de Vereniging Openbaar Onderwijs ervaart de geringe aandacht voor de verantwoording aan met name ouders, leerlingen en personeel als een gemis; goed bestuur is meer dan een interventieladder.

De Vereniging Openbaar Onderwijs stelt concreet de volgende wijzigingen voor:

- Het Raad van Toezichtmodel moet leidend zijn in de scheiding toezicht en bestuur. Alleen voor zeer kleine schoolbesturen (éénpitters) dient een uitzondering in de wet te worden opgenomen.
- In de wet staat dat “ten minste een derde gedeelte, doch geen meerderheid” van de leden van de Raad van Toezicht op voordracht van de ouders moet zijn, De toevoeging “doch geen meerderheid” is onnodig betuttelend en dient te worden verwijderd.
- Het jaarverslag scoort als instrument voor de horizontale verantwoording een zware onvoldoende. Gezocht moet worden naar interactieve vormen van verantwoording.
- Neem in de wet op dat de Wet medezeggenschap op scholen wordt aangepast ter zake de verantwoording door de school van de realisatie én de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd.
- Geef de medezeggenschapsraad conform de systematiek van de WMS geen adviesrecht maar instemmingsrecht over de vaststelling van de competentieprofielen van toezichthouders.
- Geef de medezeggenschapsraad informatierecht met betrekking tot (ministeriële) aanwijzingen en maatregelen en instemmingsrecht in verbetertrajecten.
- Geef ouders, personeel en leerlingen een formele rol in de totstandkoming en evaluatie van sectorcodes; alleen dan wordt draagvlak gecreëerd.
- Neem in de wet op dat ouders, personeel en leerlingen door de sectororganisaties worden betrokken bij het tot stand brengen van de code goed bestuur.
- Verwijder het boetesysteem uit de interventieladder.

Ouders, professioneel bestuur en Raad van Toezicht

De Vereniging Openbaar Onderwijs is voorstander van een professioneel bestuur in het funderend onderwijs. Gezien de complexiteit van het onderwijsbeleid en de verantwoordelijkheden die een bevoegd gezag heeft, is een lekenbestuur – hoe goedbedoelend de vrijwilligers ook zijn – niet meer van deze tijd. Een professioneel bestuur is gebaat bij een toezichthoudend orgaan dat op enige afstand is gepositioneerd. Reeds eerder, in de reactie op de notitie over 'De menselijke maat in het onderwijs', heeft de Vereniging Openbaar Onderwijs aangegeven het vanzelfsprekend te achten dat ouders een rol hebben in de samenstelling van de Raad van Toezicht. Die rol komt in het onderhavige wetsvoorstel tot uiting in het recht op medezeggenschap bij de vaststelling van de profielschets voor kandidaten voor de Raad van Toezicht en in het recht leden voor het toezichthoudend orgaan voor te dragen.

De Vereniging Openbaar Onderwijs is voorstander van een organieke scheiding van bestuur en intern toezicht, met andere woorden, het Raad van Toezichtmodel zou leidend moeten zijn. Voor zeer kleine schoolbesturen is dat model echter te zwaar. Daarom stelde Vereniging Openbaar Onderwijs in een reactie op een eerdere versie van het wetsvoorstel Goed bestuur voor om een normering voor de uitzondering in de wet op te nemen. Helaas is daar (nog) niet voor gekozen. De Vereniging Openbaar Onderwijs dringt er op aan dit alsnog te realiseren.

Vrijheid samenstelling Raad van Toezicht

Dat de minister het huidige recht van ouders om kandidaatbestuursleden voor te dragen verlegt naar het voordragen van kandidaten voor de Raad van Toezicht is conform de opvatting van de Vereniging Openbaar Onderwijs. In de WPO en de WVO wordt de regel dat ten minste een derde deel van het bestuur op voordracht van de ouders wordt benoemd, gevolgd door de zinsnede 'doch niet meer dan de helft'. Deze toevoeging zou worden geschrapt. De vorige bewindspersoon was mét de Vereniging Openbaar Onderwijs van mening dat een verzelfstandigde en professionele organisatie goed in staat is zelf te bepalen hoe het bestuur dan wel de Raad van Toezicht het beste kan worden samengesteld; met haar werd afgesproken een goed moment af te wachten om deze overbodige toevoeging te elimineren uit de wet. Met de invoering van de wet Goed Bestuur is dat moment gekomen, deze werkt immers door in WPO en WVO. Helaas is er vooralsnog voor gekozen de toevoeging 'doch niet meer dan de helft' te vervangen door de toevoeging 'doch geen meerderheid'. In letterlijke zin is hier gestand gedaan aan de toezegging van de voormalige minister; in semantisch opzicht stelt deze nieuwe toevoeging echter teleur.

Jaarverslag

Horizontale verantwoording is een belangrijk onderdeel van goed bestuur. Helaas is dat nu ondergeschikt geworden aan de verruiming van de interventiemogelijkheden voor de minister bij bestuurlijk of onderwijsinhoudelijk wanpresteren. De Vereniging Openbaar Onderwijs constateert dat binnen de context van het wetsvoorstel Goed bestuur het afleggen van verantwoording aan ouders en andere direct betrokkenen slechts terugkomt in de door een bevoegd gezag verplicht te hanteren 'code goed bestuur'. Dit is wel heel summier. Het lijkt er op dat de horizontale verantwoording meer terug is te vinden in de notitie over de menselijke maat dan in dit wetsvoorstel. Dat hoeft nog niet bezwaarlijk te zijn, ware het niet dat in de notitie over de menselijke maat de horizontale verantwoordingsplicht in feite slechts geldt in geval van een voorgenomen fusie en de notitie geen kracht van wet heeft.

Het jaarverslag is vervolgens het instrument waarin een bevoegd gezag vermeldt hoe de code goed bestuur in de organisatie is toegepast. Zolang een bevoegd gezag echter niet wordt geprikkeld door de omgeving om de urgentie van verantwoording te voelen, dreigt dit een dode letter te worden, zoals vele jaarverslagen al zijn. Hoe de interactiviteit wordt vormgegeven is een zaak van betrokkenen zelf.

Tijdens de bespreking van het rapport "De waarde van een norm", over de onderwijstijd, is met de staatssecretaris voor voortgezet onderwijs gesproken over het feit dat daarin is opgenomen dat 'Scholen (...) zich primair tegenover leerlingen en ouders [dienen] te verantwoorden over de realisatie én de kwalitatieve invulling van de onderwijstijd'. Zij heeft erkend dat dat ook de bedoeling is van de minister. Deze verplichting voor scholen dient daarom in het wetsvoorstel Goed Bestuur te worden opgenomen door een vermelding dat de Wet medezeggenschap op scholen in die zin wordt aangepast..

Medezeggenschap

Goed bestuur gaat gepaard met nieuwe wetgeving; onder meer met een aanpassing van de Wet medezeggenschap op scholen. In het kader van goed bestuur wordt voorgesteld de (G)MR adviesrecht te geven inzake de vaststelling van de competentieprofielen van toezichthouders en toezichthoudend orgaan. De Vereniging Openbaar Onderwijs acht dat te mager. Dat dient instemmingsrecht te zijn. Het wetsvoorstel legt de nadruk op het mogelijk ingrijpen van de minister bij een schoolbestuur. Het is een logische gedachte dat de (ernstige) maatregelen die door een bevoegd gezag worden ondernomen ter voorkoming van operationalisering van de interventieladder ter instemming worden voorgelegd aan de (G)MR.

Code goed bestuur

De manier waarop invulling wordt gegeven aan het begrip 'goed bestuur' heeft draagvlak nodig. De wetgever acht daarom samenwerking van alle sectororganisaties bij het opstellen van een 'code goed bestuur' van belang. De bestaande code voor VO en de in ontwikkeling zijnde code voor PO zijn een zaak van de sectororganisaties. Afspraken die deze organisaties binnen hun sector maken leiden beslist niet per definitie tot draagvlak bij ouders, leerlingen en personeel. Daarom pleit de VOO ervoor ook laatstgenoemde groepen bij het opstellen van een code te betrekken en dit als voorwaarde te stellen voor zelfregulatie door de sector.

De Vereniging Openbaar Onderwijs vindt het een omissie wanneer de sectororganisaties niet de organisaties van ouders, personeel en leerlingen betrekken bij het tot stand brengen van een code dan wel de evaluatie daarvan. Het wetsvoorstel dient te voorzien in deze omissie door de toevoeging 'in samenspraak met de organisaties voor ouders, personeel en leerlingen'.

Interventiemogelijkheid

Indien er sprake is van een disfunctionerend schoolbestuur kan de overheid na invoering van de Wet goed bestuur voortaan in alle sectoren sneller ingrijpen. Eén van de mogelijke interventies blijft het lager vaststellen van de bekostiging. Reeds bij de bespreking van een eerder wetsvoorstel is door de Vereniging Openbaar Onderwijs aan de orde gesteld dat dat niets anders is dan het opleggen van een boete. In de praktijk doet een boete een welgesteld schoolbestuur geen zeer, terwijl in geval van een minder bemiddeld bestuur de leerlingen en het personeel onmiddellijk de dupe van een gedwongen bezuiniging zijn.

Almere, 25 februari 2009