

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2501

Vragen van het lid **Van der Hoeff** (PVV) aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *het bericht «Hoe schoolbestuurders zakendoen met bekenden en zichzelf»* (ingezonden 10 juli 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Paul** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 10 september 2024).

Vraag 1

Bent u bekend met het onderzoek van NOS en Nieuwsuur, gepubliceerd op 8 juli 2024, waaruit blijkt dat bestuurders en toezichthouders van zeker dertig schoolbesturen tegelijkertijd betaalde functies hebben bij private onderwijsadviesbureaus?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Hoe beoordeelt u het feit dat deze bestuurders en toezichthouders zowel publieke scholen leiden als werken voor private onderwijsadviesbureaus, en dat dit volgens de huidige wet- en regelgeving niet verboden is?

Antwoord 2

Vooropgesteld, als er sprake is van belangenverstremgeling, vind ik dit onwenselijk en ontoelaatbaar. Bestuurders en intern toezichthouders moeten boven elke twijfel verheven zijn. Het gaat immers om de ontwikkeling en toekomst van kinderen én om gemeenschapsgeld waar zorgvuldig en doelmatig mee moet worden omgegaan.

Er zijn situaties waarin het voor kan komen dat een onderwijsbestuurder of intern toezichthouder een nevenfunctie heeft. Een bestuurder en/of intern toezichthouder dient zich hierbij te houden aan de geldende wet- en regelgeving. Hierbij moet de afstand tussen deze functies voldoende geborgd zijn. In het Burgerlijk Wetboek is geregeld dat een bestuurder of lid van de raad van toezicht niet deelneemt aan de beraadslaging en besluitvorming indien hij/zij daar direct of indirect persoonlijk belang bij heeft dat tegenstrij-

¹ NOS, d.d. 8 juli 2024, «Tientallen schoolbestuurders privé actief bij onderwijsadviesbureaus», <https://nos.nl/artikel/2528001-tientallen-schoolbestuurders-privé-actief-bij-onderwijsadviesbureaus>

dig is met het belang van de stichting of vereniging. In de onderwijswetgeving is neergelegd dat het intern toezicht op de naleving hiervan ziet. Als het intern toezicht deze taak niet naar behoren uitvoert, is er sprake van een overtreding van de wet en kan de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) optreden.

De onderwijswetgeving bevat ook een verplichting om een code goed bestuur te hanteren. In deze code moet staan hoe integere bedrijfsvoering wordt vormgegeven, waaronder de invulling van voorzieningen om belangenverstremgeling tegen te gaan. Over de samenstelling van de leden van het interne toezicht is in de verschillende onderwijswetten bovendien geregeld dat de samenstelling zodanig moet zijn dat het interne toezicht onafhankelijk van het bestuur kan worden uitgeoefend.

Het is verontrustend dat deze verantwoordelijkheid mogelijk niet voor iedere bestuurder of intern toezichthouder vanzelfsprekend is. Binnen mijn ministerie wordt onder meer gewerkt aan een wetsvoorstel waarin nadere eisen worden gesteld aan het bestuur en intern toezicht. Het streven is dat eind december van dit jaar de internetconsultatie start.

Vraag 3

Kunt u toelichten waarom het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de Inspectie van het Onderwijs niet kunnen ingrijpen bij deze schijn van belangenverstremgeling, ondanks de duidelijke risico's voor de integriteit van het onderwijsbestuur?

Antwoord 3

Het is in de eerste plaats het interne toezichtsorgaan dat moet controleren of sprake is van daadwerkelijke belangenverstremgeling en dat zowel bestuurders als toezichthouders zich in dergelijke gevallen onthouden van de beraadslaging en besluitvorming.

Voor zover het intern toezicht het bestuur onvoldoende controleert op dit punt, is het de taak van de inspectie om de naleving van de onderwijswetgeving te controleren en daar waar nodig, handhavend op te treden. Met de huidige wettelijke basis kan de inspectie ingrijpen indien het interne toezicht het bestuur onvoldoende controleert op de naleving van de bepalingen over tegenstrijdig persoonlijk belang in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Zoals gezegd wordt er binnen mijn ministerie gewerkt aan een wetsvoorstel waarin nadere eisen worden gesteld aan het bestuur en het intern toezicht. Daarbij worden de mogelijkheden verkend om ook nadere eisen op dit vlak te stellen in de onderwijswetgeving. Dit wetsvoorstel zal aldus meer handvatten voor toezicht en handhaving bieden.

Vraag 4

Hoe verklaart u dat specifieke afspraken om belangenverstremgeling te voorkomen vaak niet op papier staan, en welke maatregelen gaat u nemen om dit in de toekomst te voorkomen?

Antwoord 4

Van een professioneel handelend bestuurder en intern toezichthouder wordt verwacht dat zij de afspraken over hoe om te gaan met eventuele nevenfuncties schriftelijk vastleggen in de code goed bestuur. De afspraken over een integere bedrijfsvoering, waaronder voorzieningen om belangenverstremgeling tegen te gaan, zijn daar een verplicht onderdeel van (zie onder andere artikel 165, vijfde lid, onderdeel b van de WPO).

In de codes goed bestuur van de PO-Raad en de VO-raad staat: «Het bestuur en het intern toezicht spreken periodiek over de (schijnbare) belangen die hun leden uit hoofde van (neven)functies of persoonlijk hebben, maken afspraken over de omgang hiermee en leggen dit vast». Daarnaast staat opgenomen: «Een interne toezichthouder meldt een (potentieel en/of schijnbaar) tegenstrijdig belang aan de voorzitter van het interne toezicht en zijn collega-leden en verschaft alle relevante informatie. Hieronder valt in ieder geval het door een intern toezichthouder aanvaarden van een hoofd- of nevenfunctie, al dan niet betaald.»

Het intern toezicht beslist of sprake is van een tegenstrijdig belang en hoe daarmee wordt omgegaan en maakt melding van deze belangenafweging en de uitkomst in het jaarverslag. Als zodanig wordt het vastleggen en transparant communiceren in het jaarverslag vanuit de codes verwacht en ook als

best practices voor onderwijsbesturen gezien. Waarom dit niet in alle gevallen gebeurd is, is voor mij onduidelijk, maar overtuigt in ieder geval niet van een goed normbesef op dit punt. Ik ben met de onderwijssector en de raden in overleg over op welke wijze dit beter en nadrukkelijker onder de aandacht kan worden gebracht.

In het wetsvoorstel waarin eisen worden gesteld aan het bestuur en intern toezicht worden dan ook meer richtlijnen en verduidelijkingen opgenomen over wat ten aanzien van het intern toezicht wordt verwacht. Met het wetsvoorstel «onafhankelijk intern toezicht» wordt voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs geborgd dat alleen onafhankelijke leden kunnen deelnemen in het toezichtsorgaan.

Vraag 5

Wat is uw reactie op de constatering van de PO-Raad en VO-raad dat de huidige integriteitscode «Goed Bestuur» niet voldoende is om belangenverstremming te voorkomen, en hoe gaat u ervoor zorgen dat deze code daadwerkelijk effectief wordt aangepast en gehandhaafd?

Antwoord 5

Het is goed dat de raden het initiatief nemen om hun codes te actualiseren en aan te scherpen. Hier blijf ik met de onderwijssector over in gesprek. Ik ben van mening dat het merendeel van de onderwijsbestuurders gemotiveerd is om zijn/haar werk op een goede en verantwoorde wijze te doen, volgens de geldende wet- en regelgeving. Zelfregulering via de codes is daarbij een belangrijke basis, maar kan een te beperkt bereik hebben of onvoldoende zijn om misstanden tegen te gaan. Hetgeen minimaal verwacht wordt van bestuurders en intern toezichthouders moet daarom wettelijk vastgelegd zijn. In het kader van een wetsvoorstel waarin eisen worden gesteld aan het bestuur en intern toezicht wordt onderzocht of aanvullende regels op dit vlak nodig zijn.

Vraag 6

Hoe verklaart u dat opeenvolgende kabinetten een systeem van «zelfsturing» en «marktwerking» in het onderwijs hebben gestimuleerd, wat heeft geleid tot schaalvergroting en het ontstaan van managementlagen die zelf bepalen hoe onderwijsgeld wordt besteed, zonder adequate controlemechanismen?

Antwoord 6

Het IBO «Koersen op kwaliteit en kansgelijkheid»² gaf al aan dat in de balans tussen het borgen van de vrijheid van onderwijs en de zorg voor het onderwijs door de overheid het laatste teveel is veronachtzaamd. In mijn ogen is het dan ook nodig dat de overheid de regie over het onderwijs weer meer ter hand gaat nemen, zoals ook in mijn brief over de herijking van de sturing in het funderend onderwijs staat geschreven.³ De bekostiging die onderwijsorganisaties ontvangen moet binnen de kaders van de sectorwetten worden besteed en er zijn in het huidige systeem ook controlemechanismen op de besteding van middelen. De medezeggenschapsraad heeft adviesrecht op de vaststelling of wijziging van de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid van de school. De schoolbesturen verantwoorden zich elk jaar over de inzet van de middelen in het jaarverslag. Daarbij is het aan het intern toezicht en de accountant om te controleren of de middelen rechtmatig en doelmatig zijn ingezet. De inspectie houdt bovendien toezicht op de rechtmatigheid van de besteding van middelen en of onderwijsmiddelen kosten- en doelbewust zijn aangewend (doelmatigheid).

Vraag 7

Bent u het eens met de stelling dat de huidige situatie, waarin schoolbestuurders veel autonomie hebben in het uitgeven van onderwijsgeld zonder dat de diensten van onderwijsadviesbureaus bewezen effectief hoeven te zijn, leidt tot ongewenste prikkels en misstanden? Zo ja, welke maatregelen gaat u nemen om dit te corrigeren?

² Rapport Koersen op kwaliteit en kansgelijkheid IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs | Rapport | Rijksoverheid.nl

³ Kamerstukken II 2023–2024, 31 293, nr. 727

Antwoord 7

Het is niet altijd mogelijk om iedere benodigde deskundigheid die op een school nodig is, zelf in huis te hebben. Het kan daardoor nodig zijn die deskundigheid extern in te huren.

De onderwijsadviesmarkt kwam aan de orde in het debat met uw Kamer van 27 maart 2024. Naar aanleiding van de daarbij aangenomen motie Paternotte/Pijpelink⁴ wordt uw Kamer, zoals toegezegd, dit najaar geïnformeerd over de werking van deze markt en opties voor eventuele regulering van de markt. De manier waarop ondersteuning is ingericht moet uiteindelijk het publieke belang (kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid) zo goed mogelijk dienen.

Vraag 8

Hoe beoordeelt u de situatie waarin schoolbestuurders zakelijke relaties onderhouden met onderwijsadviesbureaus die diensten leveren aan hun eigen scholen, en welke concrete stappen gaat u nemen om dergelijke belangenverstrengeling te voorkomen?

Antwoord 8

Dit is zeer ongewenst, zeker indien in deze situatie sprake is van een persoonlijk belang. Zoals eerder toegelicht is in de wet al geregeld dat bestuurders en leden van de raad van toezicht (zowel in de hoedanigheid van bestuurder of intern toezichthouders bij de onderwijsinstelling als in de hoedanigheid van bestuurder of intern toezichthouders bij een onderwijsadviesbureau) niet mogen deelnemen aan de beraadslaging en besluitvorming wanneer er sprake is van een direct of indirect persoonlijk belang. Binnen mijn ministerie wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waarin eisen aan het bestuurders en intern toezicht worden gesteld. Met dit wetsvoorstel wil ik de professionalisering van onderwijsbestuurders een nadere en niet-vrijblijvende impuls geven en wordt meer richting gegeven aan intern toezichthouders over wat van hen verwacht wordt. Ook worden hier nadere integriteitseisen in vastgelegd.

Vraag 9

Hoe gaat u ervoor zorgen dat de Inspectie van het Onderwijs strenger gaat handhaven op belangenverstrengeling, gezien het feit dat de inspectie momenteel alleen ingrijpt bij aantoonbare negatieve effecten?

Antwoord 9

Het is de taak van de inspectie om de naleving van de onderwijswetgeving te controleren en daar waar nodig, handhavend op te treden. Ik acht het verdedigbaar dat de inspectie diens capaciteit inzet voor die zaken waar er ook daadwerkelijk negatieve effecten zijn. Bij een mogelijke belangverstrengeling is het primair aan bestuurders en intern toezichthouders om maatregelen te treffen.

Vraag 10

Bent u van plan om de regels voor transparantie en verantwoording in het onderwijs aan te scherpen, vergelijkbaar met de strengere regels in andere sectoren zoals de zorg en woningcorporaties, waar transacties waarbij tegenstrijdige belangen spelen gepubliceerd moeten worden in het jaarverslag?

Antwoord 10

De codes van de PO-Raad en de VO-raad kennen al de best practice om in het jaarverslag te communiceren over hoe (potentiële) tegenstrijdig belang situaties beoordeeld zijn. Ook ten aanzien van dit punt geldt dat ik de aangekondigde actualisatie en aanscherpingen van de PO-Raad en VO-raad volg en hier met deze partijen over in gesprek blijf. Daarnaast wordt dit meegenomen in het genoemde wetsvoorstel waarin eisen worden gesteld aan het bestuur en intern toezicht.

⁴ Kamerstukken II 2023–2024, 27 923, nr. 485

Vraag 11

Welke concrete stappen gaat u nemen om ervoor te zorgen dat schoolbesturen hun integriteitscode aanpassen en naleven, en dat afwijkingen van deze code daadwerkelijk worden opgenomen in het jaarverslag en gecontroleerd door de Inspectie van het Onderwijs?

Antwoord 11

Het is de verantwoordelijkheid van de raden en van hun leden, die zich committeren aan de code, om zich hier aan te houden. Van onderwijsbestuurders wordt verwacht dat zij dit in praktijk brengen. Dit zal ook onderwerp zijn van mijn gesprekken met de onderwijssector. Bovendien heeft het intern toezicht de verantwoordelijkheid en taak om toe te zien of de codes door onderwijsbestuurders worden nageleefd en uitgevoerd. Onderwijsorganisaties die een dergelijke code niet hebben, handelen in strijd met de wet. De inspectie kan hier tegen optreden. Ook is er een belangrijke rol weggelegd voor signaalgevers richting de inspectie. Aan de hand van deze signalen kan een nog betere risico inschatting plaatsvinden. Dit draagt bij aan effectief toezicht.

Vraag 12

Hoe gaat u ervoor zorgen dat er in de toekomst geen sprake meer is van bestuurders die privé actief zijn bij onderwijsadviesbureaus in hetzelfde gebied, zoals nu door de PO-Raad en VO-raad wordt voorgesteld?

Antwoord 12

De PO-Raad en de VO-raad onderzoeken samen met de VTOI-NVTK of zij de lidmaatschapseisen zo kunnen aanpassen, dat de combinatie van een functie als bestuurder of intern toezichthouder en werkzaamheden bij een onderwijsadviesbureau niet meer mogelijk is voor hun leden. Hoewel deze combinatie mag als men zich houdt aan de wet- en regelgeving, is deze mijns inziens niet wenselijk. Het is positief dat de raden dit initiatief hebben genomen. Ik blijf in ieder geval hier met de partijen over in gesprek en volg wat er uit het onderzoek naar voren komt en tot welke acties dat leidt.

Vraag 13

Bent u bereid om de Europese aanbestedingsregels aan te scherpen, zodat ook voor bedragen onder de huidige grens van twee ton strengere regels gelden om belangenverstrengeling te voorkomen?

Antwoord 13

De wettelijke verplichting ten aanzien van tegenstrijdig belang zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek en de onderwijswetgeving kent geen «aangebestedingsdrempel». Zij gelden dus voor iedere transactie. Als zodanig is er geen aanscherping van de aanbestedingsregels nodig. De aanbestedingsregels zien er op toe dat boven bepaalde drempels er meerdere offertes aangevraagd worden en specifieke procedures gevolgd worden alvorens een opdracht gegund wordt.

Vraag 14

Hoe beoordeelt u de gevolgen van de vrijgegeven onderwijsbegeleiding, die heeft geleid tot de opkomst van honderden concurrerende stichtingen en commerciële partijen, en welke maatregelen gaat u nemen om de kwaliteit en integriteit van deze begeleiding te waarborgen?

Antwoord 14

De overheveling van de onderwijsondersteuning vanuit de overheid naar de markt was destijds een bewuste keuze. De gedachte was dat, voortvloeiend uit hun onderwijskundige autonomie, de scholen zelf het beste weten wat ze nodig hebben, en de ondersteuning met een systeem van vraag en aanbod daarom beter zou aansluiten bij de behoefte van scholen. Dat zou de kwaliteit en duurzame impact van de ondersteuning ten goede komen, en daarmee de kwaliteit van het onderwijs. Zoals in het antwoord op vraag 7 genoemd, wordt uw Kamer in het najaar nader geïnformeerd over de werking van deze markt en de opties voor eventuele regulering.

Vraag 15

Hoe gaat u ervoor zorgen dat de huidige misstanden worden aangepakt en dat er geen nieuwe gevallen van belangenverstrengeling ontstaan, zodat het vertrouwen in het onderwijsbestuur wordt hersteld?

Antwoord 15

Binnen mijn ministerie wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waarin eisen worden gesteld aan het bestuur en intern toezicht. Met dit wetsvoorstel wil ik de professionalisering van onderwijsbestuurders een nadere en niet-vrijblijvende impuls geven en wordt er meer richting gegeven aan intern toezichthouders over wat van hen verwacht wordt. Ook worden hier nadere integriteitseisen in vastgelegd. Zoals aangegeven is het streven dat eind december van dit jaar de internetconsultatie start. Daarnaast zal met het wetsvoorstel «onafhankelijk intern toezicht» wettelijk geborgd worden dat alleen onafhankelijke leden kunnen deelnemen in het intern toezicht van samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

Zoals aangegeven onderzoeken de PO-Raad en VO-raad samen met de VTOI-NVTK of zij de lidmaatschapseisen zo kunnen aanpassen, dat de combinatie van een functie als bestuurder of intern toezichthouder en werkzaamheden bij een onderwijsadviesbureau niet meer mogelijk is voor hun leden. Ik zal hier met deze partijen over in gesprek blijven en volgen wat er uit het onderzoek naar voren komt en tot welke acties dat leidt.