

Vergaderjaar 2013–2014

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 57

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juni 2014

Op 17 maart jl. heb ik uw Kamer het briefadvies *Voorkomen draaideurconstructie* van de Onderwijsraad aangeboden.¹ Zoals toegezegd stuur ik u hierbij mijn beleidsreactie op het advies.

Aanleiding nadere adviesaanvraag

De Onderwijsraad heeft op 10 juli 2013 advies uitgebracht aan burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam over de voorziening in de huisvesting voor de Stichting Islamitisch Onderwijs Amsterdam (SIO). De raad pleitte in het advies aan Amsterdam voor een wijziging van het wettelijke kader om te voorkomen dat bestuurders van een school waarvan de bekostiging is beëindigd vanwege falende onderwijskwaliteit en/of bestuurlijke wanorde en/of te weinig werkelijke belangstelling, een nieuwe school kunnen stichten; de zogenaemde draaideurconstructie.

Het advies van de Onderwijsraad om wet- en regelgeving te ontwikkelen om deze draaideurconstructies ten aanzien van bestuurlijk falen te voorkomen, riep een aantal uitvoerings- en juridische vragen op. Om meer inzicht te verkrijgen in de omvang van de problematiek, de juridische inkadering en de praktische uitvoerbaarheid ervan, heb ik de raad verzocht om een nader advies over de voorgestelde wetswijziging.

Notaoverleg 23 april jl.

Misstanden zijn nooit helemaal te voorkomen. De beste garantie is het leggen van een stevig fundament van *checks en balances* in het stelsel. Tijdens het notaoverleg *Versterking governance in de praktijk* op 23 april jl. spraken de Minister en ik met uw Kamer over maatregelen om goed

¹ Kamerstuk 33 495, nr. 43.

bestuur te versterken (Kamerstuk 33 495, nr. 56). Naar aanleiding van incidenten, evaluaties en onderzoeken hebben we verstevigingen aangebracht in het fundament. Veel is al in gang gezet. Maatregelen gericht op het zelfcorrigerend vermogen van bestuurders, de opleiding en selectie van bestuurders en toezichthouders, alsook maatregelen om in te grijpen als dat nodig is. Het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen, dat nu in voorbereiding is en begin mei 2014 openbaar is gemaakt voor internetconsultatie, geeft vorm aan die maatregelen. Naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad wil ik daar een maatregel aan toevoegen.

Uitbreiding toets vóór aanvang nieuwe school

Op 1 augustus 2013 is de initiatiefwet van J.J. Van Dijk/Biskop² in werking getreden, waarmee het toezicht van de inspectie op nieuw bekostigde scholen in de Wet op het onderwijstoezicht (artikelen 11a en 11b WOT) is aangescherpt. De inspectie toetst drie maanden vóór aanvang van de bekostiging op de bekwaamheid van leraren en op onderwijstijd en drie maanden na aanvang van de bekostiging nogmaals op deze punten en op het schoolplan. Deze toets kan in eerste instantie leiden tot verscherpt toezicht.

Op basis van deze recente wijziging van de WOT geldt de eis betreffende het in voorbereiding hebben van een schoolplan alleen voor de toets van de inspectie uiterlijk drie maanden nadat de school daadwerkelijk van start is gegaan. In zijn advies geeft de Onderwijsraad aan dat ook dat element, aangevuld met het element van een goede governance-structuur, drie maanden voorafgaand aan de start van de nieuwe school getoetst zouden moeten worden. Deze elementen zouden meer inzicht moeten bieden in de organisatiestructuur en de daarbij behorende taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen bestuur en intern toezichthouder. Dat advies neem ik over. Ik zal deze wijziging van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) meenemen in het eerstvolgende passende wetsvoorstel.

De Onderwijsraad adviseert ook om het tijdstip van de toets naar voren te halen, zodat de eisen aan het bestuur van een onderwijsinstelling gelden ná oprichting maar vóór mijn beslissing tot bekostiging. De huidige toets kan in eerste instantie leiden tot verscherpt toezicht, maar is geen bekostigingsvoorwaarde. De mogelijkheid om het moment van deze recent verscherpte toets naar voren te halen is ook aan de orde gekomen bij de bespreking destijds van het initiatiefwetsvoorstel. Tussen de beslissing om een school te bekostigen en de daadwerkelijke start van een school zit vaak meer dan een jaar. Het lijkt dan ook niet realistisch om eerder dan drie maanden voor de daadwerkelijke start van een school dit soort eisen te stellen. Dat zou zozeer beperkend werken dat het een feitelijke blokkade kan opleveren voor het stichten van nieuwe scholen. Dat acht ik onwenselijk, niet proportioneel en zou zelfs in strijd kunnen zijn met de vrijheid van onderwijs.

Maatregelen gericht op individuele bestuurders

Naast het leggen van een fundament, is het ook van belang om misstanden zoveel mogelijk te voorkomen. Hieronder ga ik in op de mogelijkheden om falende bestuurders in het onderwijs te weren en hoe deze mogelijkheden zich verhouden tot de voorstellen van de Onderwijsraad.

² Stb. 2012, 652.

Een nieuw element in de set van maatregelen betreft een wetsvoorstel dat de Minister van VenJ in voorbereiding heeft en een beroepsverbod voor frauduleuze bestuurders in het leven roept. Het wetsvoorstel Civielrechtelijk bestuursverbod betreft aanpassing van de Faillissementswet om een civielrechtelijk bestuursverbod te kunnen opleggen aan frauduleuze bestuurders. Met de wetswijziging zou het mogelijk worden om bestuurders die zich tijdens of in de drie jaar voorafgaand aan een faillissement schuldig maken aan kennelijk onbehoorlijk bestuur, op instigatie van de curator of het openbaar ministerie voor maximaal vijf jaar een bestuursverbod op te leggen. U bent hierover geïnformeerd in een brief van de Minister van VenJ.³ Hoewel een faillissement van een schoolbestuur gelukkig uitzonderlijk is en individuele verwijtbaarheid helaas moeilijk is aan te tonen, kan deze maatregel naar verwachting bijdragen aan het uitbannen van excessen.

In relatie tot de inspectietoets voor aanvang van nieuwe scholen wil de raad de eis van een verklaring omtrent gedrag (vog) voor de direct onderwijsgevendenden, de bestuurders en de toezichthouders toevoegen aan de toets. Ik deel de intentie van de raad, maar ik vind een nieuwe vog niet de meest opportune methode. Voor onderwijsgevendenden bestaat al de wettelijke verplichting van een vog. Voor het leidinggevend personeel (de rector, directeur, conrector of adjunct-directeur) bestaat ook een verplichting om een vog te overleggen. Dit leidinggevend personeel is in het voortgezet onderwijs vaak ook het bestuur van een school of een groep scholen. Een vog specifiek voor bestuurders bestaat niet, ook niet in andere sectoren. Voor toezichthouders bestaat evenmin een verplichting om een vog te overleggen, tenzij dit expliciet is opgenomen in de statuten van de stichting die de scho(o)l(en) in stand houdt. De reden hiervoor is dat zij geen arbeidsovereenkomst hebben en niet in de onderwijswetten worden genoemd. Daarnaast zou een verplichte vog voor deze groepen het probleem van (terugkerende) falende bestuurders en toezichthouders ook niet kunnen oplossen. Een vog wordt namelijk afgegeven als blijkt dat de aanvrager geen strafbare feiten op zijn naam heeft staan. Dat betekent dat een falende bestuurder, die geen strafbare feiten op zijn naam heeft staan, toch een vog zou krijgen. Het wetsvoorstel Civielrechtelijk bestuursverbod in aanvulling op de bestaande mogelijkheden biedt betere kansen op het tegengaan van herhaaldelijk falen.

De Onderwijsraad acht het niet wenselijk om aan een aanwijzing wegens wanbeheer individuele gevolgen te verbinden. Ik deel die opvatting. Een dergelijke maatregel zou een zwarte lijst van bestuurders opleveren. Daaraan kleeft een groot aantal praktische en juridische haken en ogen. Ik sluit me aan bij de opvatting van de raad dat het civiele recht mogelijkheden biedt om individuele falende bestuurders te weren. Zoals de raad in zijn advies ook opmerkt, kan een bestuurder die op grond van artikel 2:298 Burgerlijk Wetboek wegens wanbeheer door de rechtbank is ontslagen, van rechtswege gedurende vijf jaar na het ontslag geen bestuurder van een stichting meer worden. In het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen verruim ik deze mogelijkheid tot alle rechtspersonen in het onderwijs en interne toezichthouders.

Verder verruimt het wetsvoorstel Bestuur en toezicht rechtspersonen⁴ de voorziening tot schorsing en ontslag van bestuurders en interne toezichthouders, en de mogelijkheid van hoofdelijke aansprakelijkstelling van bestuurders en interne toezichthouders door hun instelling. Het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen bevat

³ Kamerstuk 17 050, nr. 450

⁴ Over het ambtelijk voorontwerp van dit wetsvoorstel van de Minister van Veiligheid en Justitie heeft onlangs een openbare internetconsultatie plaatsgevonden.

aanpassingen van de onderwijswetten om de maatregelen ook goed te verankeren in de onderwijssector. In mijn brief «Versterking governance in de praktijk» van 5 februari jl.⁵ en tijdens het notaoverleg van 23 april jl. hebben de Minister en ik uw Kamer geïnformeerd over dit voornemen en de overige onderdelen van dat wetsvoorstel. Verdere aanvullende regelgeving lijkt dus niet nodig.

Daarnaast zijn de bestaande codes voor goed bestuur gericht op het voorkomen van bestuurlijke misstanden en een cultuurverandering bij bestuurders. Ik zet in op een cultuur in het onderwijs waarin bestuurders ook elkaar aanspreken op naleving van de codes.

Maatregelen gericht op een rechtspersoon

In het verlengde van het individueel aanspreken van bestuurders ligt het aanspreken van de rechtspersoon in kwestie. In het uiterste geval kan dat met een aanwijzing. Een dergelijke maatregel is ongeschikt om een draaideurconstructie te voorkomen, aangezien individuele bestuurders altijd gewisseld kunnen worden en in een nieuwe rechtspersoon kunnen treden. Daarom kan ik me niet goed vinden in het voorstel van de Onderwijsraad om het bestuur van een school dat een aanwijzing van de Minister heeft gekregen, voor een periode van vijf jaar te beperken in zijn mogelijkheden om een nieuwe school of nevenvestiging bekostigd te krijgen. Verder verwijs ik naar de mogelijkheid van een beroepsverbod voor bestuurders die op grond van het Burgerlijk Wetboek wegens wanbeheer ontslagen zijn, alsook naar de voorbereiding van een beroepsverbod voor frauduleuze bestuurders. In het licht van die maatregelen is het niet noodzakelijk om nog een beroepsverbod specifiek voor bestuurders in het onderwijs in het leven te roepen.

In dit verband doet de raad ook de aanbeveling om besturen van een zeer zwakke school niet te verbieden om een nieuwe school of nevenvestiging te stichten. Ik sluit me aan bij de opmerking van de raad dat scholen in de gelegenheid moeten worden gesteld om de kwaliteit te verbeteren. Als de kwaliteit niet binnen een redelijke termijn verbetert, kan ik de bekostiging van de school beëindigen. In het wetsvoorstel Zeer zwakke scholen (Kamerstukken 33 796) stel ik die verbetertermijn op maximaal één jaar. Dat is een specifieke maatregel gericht op het verbeteren van de onderwijskwaliteit en het voorkomen dat die kwaliteit te lang tekortschiet. Het is van een andere orde om het bestuur van een zeer zwakke school daarnaast op een andere manier te «straffen». Ik vind net als de raad dat deze besturen niet belet moet worden om andere scholen te stichten en dat eventueel te hulp schietende besturen niet op deze manier benadeeld moeten worden. Het zou andere besturen zelfs ervan kunnen weerhouden om een zeer zwakke school onder hun hoede te nemen. Dat zou het doel van het tegengaan van falend bestuur voorbij schieten.

Te lage leerlingaantallen en artikel 23 Grondwet

In zijn advies maakt de Onderwijsraad onderscheid naar de reden van de beëindiging van de bekostiging van een school. Het maakt volgens de raad verschil of dit is vanwege te weinig werkelijke belangstelling dan wel te lage leerlingaantallen of vanwege falende onderwijskwaliteit of bestuurlijk wanbeheer. Als een school is gesloten vanwege te lage leerlingaantallen en een vergelijkbare school van dezelfde richting in hetzelfde voedingsgebied opnieuw een aanvraag indient voor bekostiging, adviseert de raad om met een directe meting het te verwachten aantal leerlingen te bepalen.

⁵ Kamerstuk 33 495, nr. 35.

Dit advies maakte ook al deel uit van het advies van juli 2013 aan de gemeente Amsterdam. Voorts heeft de raad in zijn advies «Artikel 23 Grondwet in maatschappelijk perspectief» van juli 2012 het advies gegeven om richtingvrije scholenplanning in te voeren en het stichten van scholen alleen nog maar te baseren op resultaten van directe meting. De raad is van oordeel dat de directe meting een meer waarheidsgetrouw beeld schetst van het aantal te verwachten leerlingen en dus de levensvatbaarheid van een nieuwe school. Gelet op de directe samenhang met het advies over artikel 23 Grondwet, verwijs ik voor mijn reactie op dit punt naar mijn beleidsreactie van 12 juli 2013 op dat advies.⁶ Ik heb daarin een wetsvoorstel aangekondigd voor richtingvrije planning en daarmee samenhangend onderzoek naar de methode van directe meting. Over mijn beleidsreactie op dit eerdere advies van de Onderwijsraad komen uw Kamer en ik nog te spreken.

Conclusie

Net als uw Kamer en de Onderwijsraad wil ik misstanden in het onderwijs zoveel mogelijk voorkomen. Helaas is er geen sluitende oplossing om falend bestuur en herhaling daarvan met een nieuwe school te voorkomen. Maatregelen tegen een individuele bestuurder kunnen niet voorkomen dat een rechtspersoon, in casu een schoolbestuur, een (legitieme) stichtingsaanvraag indient. Dat betekent niet dat we niets kunnen doen tegen herhaaldelijk wangedrag. Maatregelen zijn nodig, want elk incident is er één teveel.

Het advies van de Onderwijsraad sluit grotendeels aan bij eerdere adviezen van de raad, bij bestaande wet- en regelgeving en bij juridische initiatieven die in gang zijn gezet. Naar aanleiding van het advies van de raad breid ik de voorgenomen maatregelen uit met de mogelijkheid om ook de voorbereiding van een schoolplan en governance-structuur voor aanvang van een nieuwe school te toetsen. Hiermee ontstaat een geheel aan maatregelen waarmee we falend bestuur maximaal tegengaan en goed bestuur verstevigen.

Hoewel incidenten helaas nooit helemaal zijn te voorkomen, vertrouw ik er op dat de combinatie van de huidige en aanstaande wet- en regelgeving en het reguliere toezicht voldoende is voor een goed functionerend stelsel en voor een passende reactie op incidenten.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

⁶ Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 164.