

## **Verslag openbare internetconsultatie wetsvoorstel actualisering deugdelijkheidseisen funderend onderwijs**

### Inleiding

Van 6 juli tot 1 september 2017 is een conceptversie van het wetsvoorstel actualisering deugdelijkheidseisen opengesteld voor internetconsultatie. De consultatie was bedoeld om reacties vanuit de onderwijspraktijk op het voorstel en eventuele alternatieven te inventariseren. Er kon op het gehele wetsvoorstel en de bijbehorende toelichting worden gereageerd. Daarnaast zijn de volgende vragen gesteld:

1. Wat vindt u van dit wetsvoorstel?
2. Ziet u andere mogelijkheden tot aanpassing van deugdelijkheidseisen waarvan is geconstateerd dat ze niet actueel zijn? Zo ja, welke en waarom?
3. Ziet u aanvullende mogelijkheden tot het reduceren van de administratieve verplichtingen in het funderend onderwijs? Zo ja, welke en waarom?
4. Leidt dit wetsvoorstel tot mogelijke ongewenste effecten, waarop niet in de toelichting wordt ingegaan?

Dit verslag op hoofdlijnen is bedoeld als terugkoppeling aan de respondenten van de wijze waarop hun reacties zijn verwerkt. De tekst van het wetsvoorstel en van het advies van de afdeling advisering van de Raad van State worden pas openbaar nadat het wetsvoorstel is ingediend bij de Tweede Kamer. Tot die tijd is er sprake van geheimhouding.

### Opbrengst consultatie.

De internetconsultatie heeft 14 reacties opgeleverd, waarvan 9 openbaar. De openbare reacties waren afkomstig van de volgende partijen: Ouders & Onderwijs, Atria, kennisinstituut voor emancipatie en vrouwengeschiedenis, Verus, vereniging voor katholiek en christelijk onderwijs, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de gemeente Amsterdam, de PO-Raad, de VO-raad, de Vereniging voor Gereformeerd Schoolonderwijs (VGS) en Ingrado.

### *Financieel beheer en doelmatigheid*

Verschillende partijen vragen aandacht voor het open karakter van de voorgestelde normen over financieel beheer en doelmatigheid, gerelateerd aan de positie van de inspectie. De termen 'behoorlijke exploitatie' en 'evidente, onvoorziene ondoelmatigheid' zouden onvoldoende duidelijk zijn. Bovendien zou niet altijd duidelijk blijken welke normadressaat de regering voor ogen heeft. Gevraagd wordt naar de noodzaak van nieuwe normen, waarbij wordt gesteld dat de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag reeds voldoende grondslag zou zijn voor continuïteitstoezicht. Daar komt bij dat nieuwe zorgplichten en extra interventie-instrumenten een begrenzing vormen van de onderwijsrechtelijke autonomie van openbare en bijzondere onderwijsorganisaties, waarbij tevens een risico bestaat op bestuurlijk-politieke opportuniteit. Verschillende partijen vrezen onvoldoende terughoudendheid van de overheid bij toetsing van de nieuwe normen. In het verlengde daarvan wordt ook aandacht gevraagd voor de evenredigheid van financiële correcties en sancties, waarbij ook het belang van de kwaliteit van het onderwijs aan toekomstige leerlingen en studenten dient te worden afgewogen. Verder wordt aangegeven dat de voorgestelde deugdelijkheidseisen ten aanzien van financiële continuïteit eisen stelt aan de financiële expertise van de inspectie.

De regering merkt hierover het volgende op. De in dit wetsvoorstel voorgestelde bepalingen over doelmatigheid maken reeds onderdeel uit van de Bekostigingsbesluiten voor het funderend onderwijs. Zoals bij de totstandkoming van de betreffende artikelen is aangegeven, hangt de mogelijkheid voor de minister om onderzoek te doen naar de doelmatigheid van het beheer van de school samen met de ruime bestedingsvrijheid van bevoegde gezagsorganen in het kader van de lumpsumbekostiging. Daarbij is overwogen dat de overheid verantwoordelijk blijft voor een doelmatige aanwending van rijksmiddelen, zij het dat omwille van deze bestedingsvrijheid terughoudendheid is gepast bij de beoordeling of sprake is van een ondoelmatige aanwending. Dit uitgangspunt verandert niet. Wel verandert het niveau van regelgeving vanwege de uitspraak van de Raad van State op 23 november 2016, waarin de Raad oordeelde dat geen bekostigings sanctie

kon worden opgelegd omdat daarvoor geen wettelijke basis bestond. De regering ziet zich in het licht van deze uitspraak genoodzaakt alsnog te voorzien in een expliciete wettelijke bepaling, die voorschrijft dat bekostiging doelmatig dient te worden aangewend, gekoppeld aan de bevoegdheid tot het corrigeren van de rijksbijdrage, bedoeld voor gevallen waarin sprake is van evidente ondoelmatigheid. De voorgestelde bepaling heeft hetzelfde karakter als de huidige bepalingen op besluitniveau, en de overeenkomstige bepalingen in de WEB en de WHW. Dit vloeit ook voort uit de beoogde doelstelling van het artikel: het vormen van een vangnetbepaling, voor gevallen waarin sprake is van evident ondoelmatige besteding. Daarbij wordt verder opgemerkt dat het gaat om voor de wetgever onvoorzienbare gevallen, waar alleen een bepaling met een open karakter toereikend kan zijn. De regering deelt niet de vrees dat dit leidt tot minutieus toezicht. Gelet op het uitgangspunt dat scholen beschikken over een grote mate van financiële autonomie, zullen alleen extreme situaties aanleiding kunnen geven tot ingrijpen.

Financiële problemen kunnen van grote invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs. Ze zijn daarmee niet alleen nadelig voor de school zelf, maar evenmin in het belang van haar leerlingen. De WEB en de WHW stellen eisen aan financiële continuïteit, die nu nog niet worden gesteld in de sectorwetten voor het funderend onderwijs. De regering acht het van belang dat ook voor het funderend onderwijs een grondslag voor het continuïteitstoezicht wordt opgenomen, om zo onverantwoorde financiële risico's die gevolgen kunnen hebben voor scholen tijdig te kunnen detecteren. De inspectie kijkt in haar toezicht naar het totaalbeeld, waarin alle feiten en omstandigheden worden meegenomen. Hoewel de grootte van scholen voor funderend onderwijs gemiddeld genomen anders is dan de grootte van een ROC, AOC, hogeschool of universiteit, is de discrepantie die is ontstaan tussen de wetten voor funderend onderwijs en de WEB en WHW niet goed verklaarbaar. Ook voor het funderend onderwijs geldt dat de grote financiële autonomie voor scholen die voortvloeit uit de lumpsum-systematiek, een belangrijke verantwoordelijkheid met zich brengt.

#### *Evenredige vertegenwoordiging*

Verschillende partijen hebben gereageerd op de voorgestelde aanpassing van de bepaling inzake het document over evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding. Enerzijds wordt aangegeven dat de huidige deugdelijkheidseis, die een document inzake evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding voorschrijft, dermate nuttig en noodzakelijk is dat deze niet geschrapt of aangepast kan worden. Als argument wordt onder meer aangegeven dat cijfers over evenredige vertegenwoordiging in het schoolplan uit beeld zouden kunnen verdwijnen tussen andere onderwerpen. Andere partijen nemen een andere positie in. Door hen wordt voorgesteld om het artikel geheel te schrappen.

Zoals ook is aangegeven in de brief over de uitkomsten van de evaluatie van de huidige deugdelijkheidseisen, draagt de aanwezigheid van een document naar het oordeel van de regering niet bij aan de evenredige vertegenwoordiging van vrouwen in de schoolleiding. Dat betekent echter niet dat huidige verplichting in zijn geheel niet langer actueel is. De verwachte inspanning van scholen op het punt van evenredige vertegenwoordiging die aan het huidige artikel ten grondslag ligt, blijft onverminderd van belang. Er is echter wel ruimte voor actualisering en verheldering van de huidige bepaling. De verplichting tot het opstellen van een document, die wordt ervaren als een bureaucratische last, komt te vervallen. De inspectie kan in plaats van het document de cijfers over het personeelsbestand benutten om een beeld te krijgen van de genderverhoudingen binnen de schoolleiding. Wanneer hieruit een onverklaarbaar scheef beeld blijkt, kan zij dit gegeven aangrijpen om het gesprek over de invulling van de inspanningsverplichting aan te gaan met de school. Cijfers waaruit de man/vrouwverhoudingen in leidinggevende posities in de school blijken volstaan; de inspectie heeft hiervoor geen jaarlijks op te stellen document nodig. Voor andere actoren dan de inspectie kan opname van de cijfers in het schoolplan ertoe leiden dat deze cijfers juist meer aandacht krijgen, dan wanneer ze in een apart document staan dat wellicht minder mensen en organisaties onder ogen komt. De hier voorgestelde modus operandi sluit aan bij ontwikkelingen in het bedrijfsleven, waarvoor onlangs een soortgelijke 'pas toe of leg uit'-bepaling is ingevoerd.

#### *Leerplicht*

In verschillende reacties wordt expliciete waardering uitgesproken voor de wettelijke verankering van de mogelijkheid tot samenwerking tussen gemeenten en inspectie bij toezicht op de naleving

van de Leerplichtwet 1969. Ten aanzien van de verdere voorschriften gerelateerd aan de leerplicht, wordt verder gewezen op het belang van een goede inrichting van de signalenbox bij de inspectie, en de wens om artikel 25, derde lid, Leerplichtwet 1969 een andere invulling te geven. Verder wordt voorgesteld om onderzoek op gemeentelijk niveau naar de procedurele kant van schoolverwijderingen en schorsingen mogelijk te maken.

Het tegengaan van schoolverzuim heeft blijvend de aandacht van de regering. Op grond van het huidige derde lid van artikel 25 van de Leerplichtwet 1969 dient nu nog informatie verstrekt te worden aan de overheid. Deze informatie wordt niet benut, waardoor de verplichting geen meerwaarde meer heeft. Het anders invullen van dit artikel zou een beleidswijziging betekenen die buiten de doelstelling van dit wetsvoorstel valt. Hetzelfde geldt voor het verbreden van het toezicht door gemeenten ten aanzien van schorsing en verwijdering. Het betreft hier toezicht op de naleving van sectorwetten wat in beginsel is voorbehouden aan de inspectie.

#### *Overige punten*

In aanvulling op de reeds vermeldde reacties wordt nog voor een aantal andere zaken aandacht gevraagd. Zo wordt gewezen op het belang van tijdige vaststelling en verspreiding van de schoolgids voor ouders en scholieren: voor hen is het van essentieel belang om voorafgaand aan de start van het schooljaar te worden geïnformeerd over veranderingen binnen de organisatie en de spelregels voor het komende schooljaar. Zoals nu reeds het geval is, wordt van het bevoegd gezag verlangd dat het de schoolgids voortvarend beschikbaar stelt. Mocht blijken dat het document te laat wordt verstrekt, dan is daarin ook een rol weggelegd voor de medezeggenschapsraad.

Gevraagd wordt welk sanctiepotentieel de regering voor ogen heeft bij de mandatering aan de inspectie van lichte sanctiebevoegdheden bij overtredingen van de WMS. Zoals reeds in het voorstel is aangegeven, wordt voorgesteld de inspectie in dergelijke gevallen de bevoegdheid te geven om de bekostiging voor ten hoogste vijftien procent in te houden of geheel of gedeeltelijk op te schorten.