

Aan de voorzitter van de Vaste Kamercommissie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. mevrouw A.G. Wolbert
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Utrecht, 14 mei 2013

Kenmerk: UB.2013.57.RdB/OP

Betreft: Ten behoeve van Nota-overleg 'Governance in het onderwijs' op 27 mei

Geachte mevrouw Wolbert,

Op 27 mei 2013 overlegt u met de bewindslieden over het onderwerp 'Governance in het onderwijs'. Dit mede naar aanleiding van de Kamerbrief van de bewindslieden van OCW van 19 april 2013 over de versterking van de bestuurskracht in het onderwijs. Krachtige schoolbesturen en een krachtige sector brengen het onderwijs op de langere termijn verder. Het bevorderen van Goed Bestuur omwille van de onderwijskwaliteit is dan ook al vanaf de oprichting van de PO-Raad een rode draad in haar handelen. In deze brief geeft de PO-Raad aan op welke manier de besturen in de sector primair onderwijs hun bestuurlijk handelen willen versterken, welke rol de PO-Raad hierbij speelt en zal spelen. Ook geven we onze opvatting weer over een aantal concrete voorstellen die door de bewindslieden van OCW zijn gedaan.

Een sectorspecifieke aanpak voor het primair onderwijs

De PO-Raad deelt de visie van de bewindslieden over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en schoolbestuur die in hun brief wordt beschreven. De PO-Raad onderschrijft de conclusie dat het model van systeemsturing nog steeds een goede uitgangspositie vormt voor het onderwijsbestel. Het model biedt ruimte om een goede balans aan te brengen tussen enerzijds normering en toezicht vanuit de overheid, en anderzijds vrije schoolkeuze, samenwerking en zelfcorrigerend vermogen van het onderwijsveld. Wij bepleiten daarbij wel een sectorspecifieke aanpak. Het primair onderwijs vraagt met zijn kleinschalig georganiseerd onderwijs en enorme bestuurlijke diversiteit om een meer gedifferentieerde benadering dan de andere onderwijssectoren.

De leden van de PO-Raad zijn van mening dat een verdere professionalisering van het bestuur in het primair onderwijs noodzakelijk is. Op het gebied van 'goed bestuur' hebben de PO-Raad en haar leden al veel activiteiten ondernomen en dat zal de sector in de toekomst blijven doen. In 2009 hebben de leden van de PO-Raad de Code Goed Bestuur primair onderwijs vastgesteld. Hierbij hebben de schoolbesturen uitdrukkelijk aangegeven groot belang te hechten aan hun eigen professionalisering, waarin zij bereid zijn elkaar aan te spreken op handhaving van de Code.

Op dit moment werkt de PO-Raad aan de opzet van een visitatiestelsel, waarbij schoolbesturen elkaar bevragen op naleving van de Code Goed Bestuur. Ervaringen met de visitaties wijzen uit dat de

meerwaarde voor de besturen met name zit in het gesprek over het handelen in de geest van de Code en niet zozeer in 'het afvinken' van de principes in de Code. Het gesprek over wenselijk bestuurlijk gedrag, zoals de 'Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis' beschrijft, waarin schoolbesturen staan voor goed onderwijs, professioneel en ethisch verantwoord handelen en de bestuurder aanspreekbaar is op zijn gedrag komt dus volop aan de orde bij deze visitaties.

Onderwijs is teamwork. Bij alle geledingen van het gehele primair onderwijs staat de leerling centraal. Goed, professioneel bestuur is dienend aan dat belang van goed onderwijs. Typerend voor de sector primair onderwijs is dat het kleinschalig is georganiseerd, dichtbij de leerling. Ons land kent een grote dichtheid aan basisscholen die de pluriformiteit van de sector borgen.

Deze pluriformiteit bestaat ook op het niveau van het schoolbestuur. In het primair onderwijs is de helft van de schoolbesturen éénpitter. De gemiddelde omvang van een schoolbestuur in het primair onderwijs is 6 scholen (1320 leerlingen, gemiddelde omzet € 7,5 – € 8 miljoen). Het Rijk heeft bij het primair onderwijs dan ook sectorspecifiek beleid gevoerd ten aanzien van deregulering en decentralisatie, zoals een latere en gefaseerde invoering van de lumpsum (in 2006). Er is nog steeds geen sprake van een volledige lumpsum. Zo zijn de schoolbesturen nog steeds verplicht zich voor ziekteverzuim te verzekeren bij het Vervangingsfonds. Professioneel bestuur veronderstelt ook dat het bestuur in de juiste positie is gebracht. Om een meerjarig beleidsperspectief te kunnen formuleren, zeker ook in situaties van drastische krimp van het aantal leerlingen, moeten schoolbesturen integrale afwegingen kunnen maken.

Gezien de bijzondere situatie, waarin de sector primair onderwijs verkeert, willen wij een sectorspecifieke benadering bij de maatregelen die worden voorgesteld door de bewindshouders om de bestuurskracht in de sector primair onderwijs te versterken. We pleiten voor terughoudendheid met nieuwe regels en vermeerdering van bureaucratische en administratieve lasten. Voor de kleinere schoolbesturen in het primair onderwijs leggen bureaucratische regels een groot beslag op de onderwijsorganisatie, omdat er geen overhead is die dat kan opvangen.

In het licht van het bovenstaande maakt de PO-Raad bij de 'Agenda voor versterking van de bestuurskracht' een aantal kanttekeningen.

Afschaffen fusietoets voor het primair onderwijs

Er is een spanningsveld tussen de hoge maatschappelijke verwachtingen van het primair onderwijs, de toegenomen eisen van de kant van de overheid en de mogelijkheden die de bestuurlijke schaal in het primair onderwijs biedt. De PO-Raad pleit niet voor grootschaligheid op bestuursniveau als doel op zichzelf; het bestuur moet er juist voor zorg dragen dat de kleinschaligheid op schoolniveau die in het primair onderwijs zo'n groot goed is, geborgd blijft.

Kleinschaligheid op bestuurlijk niveau kan wel een belemmering zijn voor scholen bij het oplossen van de knelpunten en de risico's die zich voordoen. Soms is een zekere schaalgrootte noodzakelijk, bijvoorbeeld om een divers onderwijsaanbod te kunnen garanderen, of om scholen te faciliteren. Er zijn dan verschillende oplossingen mogelijk. Oplossingen kunnen liggen in afspraken over gezamenlijke faciliteiten, in het samenwerken in federatieve verbanden, en ook in het streven naar bestuurlijke fusie.

Het denken in termen van marktaandeel van schoolbesturen, zoals dat als criterium geldt bij het hanteren van de fusietoets, past niet bij de sector primair onderwijs. Ouders kiezen een school voor hun kind, geen schoolbestuur. De PO-Raad pleit er voor dat de vrijheid van ouders om een school te

kiezen, gegarandeerd blijft. Wat ons betreft zijn het borgen van kwaliteit, diversiteit en continuïteit doorslaggevende toetspunten in een fusie-effectrapportage.

De leden van de PO-Raad zijn van mening dat de fusietoets voor het primair onderwijs, moet worden afgeschaft. Fuserende schoolbesturen blijken goed in staat om in de statuten voorzieningen te treffen die het karakter van de openbare en bijzondere scholen bewaken en/of bevorderen. Uiteraard moeten fusies transparant tot stand komen. Een fusie-effectrapportage en een zorgvuldige medezeggenschapsprocedure horen daarbij. Maar de extra toetsende rol van de minister roept veel onzekerheid en wrevel op in het veld. Het rigide hanteren van de 50% regel met betrekking tot de marktpositie van een bestuur (zelfs binnen een denominatieve richting) stuit op veel bezwaar.

Versterking corrigerende mechanismen in het governancestelsel

De PO-Raad en haar leden organiseren allerlei activiteiten om de bestuurlijke kwaliteiten en een transparante cultuur binnen de sector primair onderwijs te versterken. Het vaststellen van de Code Goed Bestuur primair onderwijs in januari 2009 is hierin een belangrijke mijlpaal geweest. De schoolbesturen bevragen elkaar via bestuurlijke visitaties en bevorderen daarmee de onderlinge aanspreekcultuur binnen de sector. Ook met de ontwikkeling van Vensters PO werken de schoolbesturen doelbewust aan meer transparantie over de resultaten van het onderwijs. In een aantal projecten werkt de PO-Raad gericht aan het professionaliseren van besturen bij het sturen op de onderwijskwaliteit. Ook wordt aandacht besteed aan de manier waarop financieel en HRM beleid op bestuurlijk niveau optimaal ten dienst kan staan van de kwaliteit van het onderwijs op de scholen.

De PO-Raad onderschrijft het belang van constructieve medezeggenschap als middel voor de goede checks and balances. Versterking van de medezeggenschap op scholen en centraal binnen schoolbesturen zal bijdragen aan een gezonde tegenkracht en daardoor bijdragen aan goed bestuur. Hierbij gaat het om versterking van het gebruik van bestaande middelen en mogelijkheden, door versterking van de kwaliteit van beide kanten van de tafel. Het is ook daarom dat de PO-Raad samen met onderwijsvakorganisaties en ouderorganisaties willen werken aan een kwaliteitsslag op dit gebied.

Een onderzoek naar enquêterecht kan inzicht bieden in de voors en tegens, het nut en de wenselijkheid ervan. Wij denken dat dit op voorhand wel een erg zwaar middel is en daarom niet erg goed past binnen de sector primair onderwijs. Door de kleinschaligheid kennen ouders, leerkrachten en schoolleiders elkaar immers. De PO-Raad ziet meer in versterking van de kwaliteit van medezeggenschap en de informatievoorziening.

De PO-Raad steunt de mening van de bewindsvolgers over de aangehouden motie Van Meenen/Smits (2012/13 33 400-VIII, nr 68) dat het geven van instemmingsrecht aan medezeggenschapsraden op de begroting van instellingen niet wenselijk is. Dit leidt er immers toe dat de medezeggenschapsorganen medeverantwoordelijk worden en dat zij het bestuur niet meer onafhankelijk kunnen controleren.

Een adviesrecht voor het centrale medezeggenschapsorgaan bij benoeming én ontslag (!) van bestuurders náást het al bestaande voordrachtsrecht voor een lid van het interne toezichtorgaan, is wat ons betreft eveneens ongewenst. Ook hier geldt dat de medezeggenschap onafhankelijk moet kunnen blijven tegenover het bestuur.

Verbetering financieel beheer

De bewindslieden geven terecht aan, dat goed financieel beheer vraagt om een goed zicht op het financiële meerjarenperspectief van het schoolbestuur en vraagt om een systeem van risicobeheersing. Dit vereist van zowel het bestuur als het intern toezicht financiële deskundigheid en goed financieel management. De PO-sector is zich er van bewust dat het op dit gebied nog een aantal slagen te maken heeft. Met het project “Eerst kiezen, dan delen” (EKDD) werkt de PO-Raad aan deze professionaliseringsslag. Er zijn al belangrijke stappen gezet op het terrein van financiële deskundigheid, met name ook ten aanzien van het financiële meerjarenperspectief. Dat door het schoolbestuur transparant verantwoording wordt afgelegd over het meerjarenperspectief is evident. Hierover is de PO-Raad het eens met de bewindslieden.

Het voorstel van de bewindslieden om deze verantwoording te bevorderen door meer regelgeving en meer controle vindt de PO-Raad onwenselijk. Door het opnemen van de continuïteitsparagraaf in het controleprotocol, moet de accountant van een schoolbestuur namens de Inspectie van het Onderwijs controleren of het schoolbestuur voldoende zicht heeft op het meerjarenperspectief. Deze maatregel is eerder gericht op het verbreden van het werkterrein van de accountant en Inspectie van het Onderwijs, dan op het verbeteren van de bestuurskracht van de sector. Het is met deze maatregel onvermijdelijk dat de administratieve lasten en de accountantskosten voor de schoolbesturen zullen toenemen. De PO-Raad vindt dat de kosten van deze maatregel niet in verhouding staan tot het maatschappelijk doel.

Hier volstaat een benadering, waarbij de verantwoording van het meerjarenperspectief van de onderwijsinstellingen nader wordt ingevuld door de Code Goed Bestuur. Hierdoor kan tevens tegemoet worden gekomen aan de aanwezige verschillen tussen de onderwijssectoren en de verscheidenheid binnen de sector primair onderwijs. Want ook de allerkleinste schoolbesturen zullen moeten voldoen aan dezelfde eisen voor de jaarverslaggeving als de Nederlandse universiteiten. Zoals het MKB niet aan dezelfde regels voor de jaarverslaglegging hoeft te voldoen als de grotere bedrijven, zo is het maken van verschil ook noodzakelijk voor de kleine schoolbesturen in het primair onderwijs.

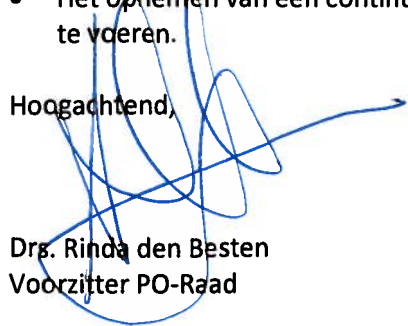
De PO-Raad gaat de komende maanden namens de sector primair onderwijs graag het gesprek aan met de bewindslieden over de implementatie van de agenda versterking bestuurskracht onderwijs. De PO-Raad zal de bewindslieden er dan continu op wijzen dat maatregelen die voor andere onderwijssectoren wellicht noodzakelijk zijn niet automatisch van toepassing moeten worden verklaard op de sector primair onderwijs.

Wij vragen van de Kamer

- Het model van systeemsturing als een goede uitgangspositie te zien voor het onderwijsbestel.
- Oog te hebben voor de bijzondere positie van het primair onderwijs, waarbij het onderwijs per definitie kleinschalig en dichtbij de leerling is georganiseerd. En dus te kiezen voor een sectorspecifieke benadering, waarbij oog is voor de diversiteit, pluriformiteit en de kleinschaligheid van de sector primair onderwijs.
- De fusietoets in zijn huidige vorm voor het primair onderwijs af te schaffen.
- Bij de versterking van de medezeggenschap bestaande middelen en rechten beter te benutten en te investeren in versterking van de kwaliteit van medezeggenschap en de informatievoorziening.

- Het huidige adviesrecht van de medezeggenschapsraden op de begroting van instellingen te handhaven.
- Een adviesrecht voor het centrale medezeggenschapsorgaan bij benoeming én ontslag van bestuurders (náást het al bestaande voordrachtsrecht voor een lid van het interne toezichtsorgaan) niet in te voeren.
- Het opnemen van een continuïteitsparagraaf in het controleprotocol van de accountant niet door te voeren.

Hoogachtend,


Dr. Rinda den Besten
Voorzitter PO-Raad