

Toelichting ‘Wet Goed Onderwijs – Goed Bestuur’

Per 1 augustus jl. is een aantal wijzigingen in de onderwijswetten van kracht geworden die vervat zaten in een wetsvoorstel dat de werktitel ‘Goed Onderwijs – Goed Bestuur’ heeft gekregen. De wetswijzigingen waren in februari van dit jaar al gepubliceerd. De inwerkingtreding per 1 augustus 2010 is geregeld in een Koninklijk Besluit van 16 juli jl. Vrijwel gelijktijdig is ter uitvoering van de wetswijzigingen de [Regeling leerresultaten PO](#) verschenen.

In dit artikel gaan we nader in op de gevolgen van de wetswijzigingen voor het primair onderwijs. Zoals de titel al aangeeft, richten de wetswijzigingen zich zowel op de onderwijsopbrengsten (de ‘leerresultaten’) als op bestuurlijke aspecten. Die beide elementen houden weliswaar onderling verband, maar worden hier afzonderlijk besproken. Dat is mede praktisch omdat de nieuwe bepalingen over leerresultaten wel gelden voor het (speciaal) basisonderwijs, maar niet voor de scholen voor speciaal onderwijs; de aanpassingen in de Wet op de Expertisecentra (WEC) zijn beperkter.

Leerresultaten

Schoolbesturen hadden uiteraard altijd al een zorgplicht voor ‘de kwaliteit van het onderwijs’. Maar via de actuele wetswijziging wordt die zorgplicht nu geoperationaliseerd. In het nieuwe artikel 10a van de WPO staat nu dat een bevoegd gezag dient te voorkomen dat de leerresultaten op een school aan het eind van het 7^e of 8^e leerjaar ernstig of langdurig tekortschieten. (Nogmaals: in de WEC is zo’n bepaling niet opgenomen.)

In artikel 10a wordt aangegeven dat het onderwijs al ‘onvoldoende’ wordt indien de resultaten op taal en rekenen drie achtereenvolgende jaren onder de norm liggen. Wat die norm precies is, is niet in de wet gedefinieerd, maar in de [Regeling leerresultaten PO](#). Die Regeling telt zeven overzichtelijke artikelen. Maar vervolgens zit er een fors aantal bijlagen bij waarin toetsing, normering, meting en beoordeling zeer gedetailleerd worden uitgewerkt. In deze uitwerking staat in feite beschreven hoe de Inspectie tot nu toe reeds de onderwijsopbrengsten meet.

Van ‘ernstig of langdurig tekortschieten’ is sprake indien de school onder de norm scoort, en naar het oordeel van de Inspectie ook nog eens sprake is van onvoldoende (bereidheid tot) verbetering. In dat geval biedt de wet (artikel 164b WPO) de minister een heldere basis de bekostiging van de school te beëindigen (of de school op te heffen als het een openbare school betreft). Voorheen ontbrak zo’n duidelijke sanctiebepaling waardoor ministerieel ingrijpen bij zeer zwak presterende scholen juridisch soms discutabel was.

Praktijk

Voor de praktijk van bestuur en management van basisscholen heeft de inwerkingtreding van deze nieuwe bepalingen waarschijnlijk weinig of geen directe gevolgen. Verwacht mag worden dat er steeds al op goede onderwijsopbrengsten werd gestuurd. De concretisering in ‘leerresultaten’ brengt weinig nieuws voor degenen die zich eerder al eens in de toetsingskaders van de Inspectie hadden verdiept. En de nieuwe sanctiebepaling zal waarschijnlijk zelden aan de orde hoeven te zijn.

Nieuw is wel de verplichting die het bevoegd gezag wordt opgelegd de ouders van leerlingen op een zeer zwakke scholen te informeren over het inspectieoordeel over deze school. Iets dat ook geldt voor WEC-scholen. Indien het bevoegd gezag dat verzaakt, kan de Inspectie het desnoods zelf doen.

Verwacht mag worden dat de nieuwe bepalingen over leerresultaten de alertheid van bestuur en intern toezicht ten aanzien van de onderwijskwaliteit verhogen. Hoewel er waarschijnlijk feitelijk weinig nieuws onder de zon is, sluit de wetwijziging aan op de trend tot verbreding van de focus van bestuur en toezicht in de richting van meer aandacht voor het primaire proces (en dus wat minder voor voorwaardenscheppende zaken als personeel en financiën). En als zodanig past het thema 'leerresultaten' in een wetwijziging die verder vooral over bestuur en intern toezicht gaat.

Aansluitend bij het voorgaande, beginnen de nieuwe artikelen in de WPO en de WEC die gaan over bestuur en toezicht met de opmerking dat de zorg voor een goedbestuurde school mede verband houdt met de zorgplicht voor de kwaliteit van het onderwijs. Opvallend is, dat de wet wel het nodige zegt over goed intern toezicht (zie hierna), maar weinig over wat nu 'goed bestuur' eigenlijk in zou moeten houden. [De Code Goed Bestuur PO](#) van de PO-Raad geeft daar meer vorm aan.

Wanbeleid

Via het nieuwe artikel 163b WPO (145 WEC) wordt wel duidelijk wanneer er in ieder geval niet goed bestuurd wordt. Die bepaling biedt de minister de mogelijk in geval van wanbeheer het bevoegd gezag een 'aanwijzing' te geven. Maar in zo'n geval moet het wanbeheer wel fors zijn: financieel wanbeleid, ongerechtvaardigde verrijking, onrechtmatig handelen, bedreiging of intimidatie. Een aanwijzing kan echter ook worden gegeven indien 'de kwaliteit van het bestuur ernstig of langdurig tekortschiet'. Mocht het bevoegd gezag de gegeven aanwijzing niet opvolgen, dan kan dat leiden tot gehele of gedeeltelijke inhouding van de bekostiging.

Intern toezicht

De wetwijzigingen benoemen 'intern toezicht' als nieuw fenomeen binnen schoolbesturen. De intern toezichthouders dienen onafhankelijk van het bestuur te kunnen functioneren. Benoeming dient plaats te vinden op basis van een vooraf openbaar gemaakt profiel. De (G)MR heeft een adviesrecht ten aanzien van deze profielen (art. 11 sub q WMS). Indien het intern toezicht wordt belegd bij een statutair ingestelde raad van toezicht, dan heeft de (G)MR het recht voor één zetel een bindende voordracht te doen.

De minimale taken van het intern toezicht worden in de wet met name genoemd:

- goedkeuren van begroting, jaarverslag en strategisch meerjarenplan;
- toezien op naleving door het bestuur van wettelijke verplichtingen en code goed bestuur;
- toezien op rechtmatige verwerving en doelmatige besteding van middelen;
- aanwijzing van de accountant (dus niet: goedkeuring!);
- afleggen van verantwoording over de eigen taakuitoefening.

Indien het intern toezicht berust bij een statutair ingestelde raad van toezicht, dan is die tevens tenminste belast met het benoemen, ontslaan en verdere rechtspositionele acties ten aanzien van de bestuursleden. Via een aanpassing van de begripsbepaling in de WPO en WEC (artikel 1) is bepaald dat bezoldigde bestuurders worden gerekend tot het 'personeel' als bedoeld in de wet en daarmee vallen onder de diverse rechtspositionele uitvoeringsbesluiten en de CAO-PO.

Scheiding tussen de functies van bestuur en intern toezicht noemt het nieuwe artikel 17a WPO (28g WEC) als een belangrijke voorwaarde voor een goed bestuurd school. Over dit vereiste is rond de invoering van deze wetwijziging de nodige verwarring ontstaan. In welke mate moeten bestuur en intern toezicht nu gescheiden worden? Wordt een scheiding over twee statutaire organen (een college van bestuur en een raad van toezicht) nu verplicht? In en rond de behandeling van het wetsvoorstel is duidelijk geworden dat dit laatste niet het geval is. Ook een functiescheiding waarbij bestuurlijke taken en bevoegdheden via een

managementstatuut worden toebedeeld aan een (algemeen) directeur volstaat, mits die functiescheiding het statutair bevoegde orgaan (stichtingsbestuur, algemene ledenvergadering o.i.d.) feitelijk in de rol van toezichthouder plaatst. (Zie in dit verband de modaliteiten die zijn aangegeven in de [Code Goed Bestuur PO](#) van de PO-Raad en de toelichting daarop.)

Mandaat en delegatie

De hiervoor genoemde verwarring werd mede veroorzaakt door het feit dat een nieuw artikel in WPO en WEC is opgenomen (30a) waarin de ‘overdracht’ van taken en bevoegdheden expliciet mogelijk wordt gemaakt. Overdracht van taken en bevoegdheden, oftewel in bestuursrechtelijke termen ‘delegatie’, gaat nog juist een stapje verder dan het gebruikelijke ‘mandaat’. Bij mandaat blijft de mandaatgever ook zelf bevoegd en kunnen besluiten van de mandaatkrijger achteraf nog vernietigd worden. Bij delegatie is de delegatiegever zelf niet meer bevoegd en kan de delegatie alleen voor de toekomst worden ingetrokken. Mandaat (oftewel volmacht) wordt in de onderwijswetten niet uitdrukkelijk geregeld. Dat kan de indruk wekken dat delegatie blijkbaar wel kan, maar mandaat niet. Dat is echter een misverstand. Delegatie kan alleen als daar een expliciete wettelijke basis voor is. Voor mandaat is zo’n wettelijke basis niet vereist. Dus: mandaat kan nog steeds en delegatie is als mogelijkheid toegevoegd. Delegatie kan zelfs worden toegepast in de relatie directeur-adjunct. Uitwerking dient plaats te vinden in het managementstatuut (artikel 31 lid 3 nieuw).

Einde onduidelijkheid

De wetswijzigingen maken een einde aan de onduidelijkheid of het ook binnen openbare rechtspersonen mogelijk is het intern toezicht te beleggen bij een raad van toezicht. Die mogelijkheid wordt nu expliciet benoemd. Indien een openbare stichting statutair een raad van toezicht krijgt, dan verschuift het benoemingsrecht van de gemeente naar de leden van de raad van toezicht. Daarbij blijft gelden dat ten minste een derde, doch geen meerderheid van die leden wordt benoemd op bindende voordracht van de ouders. Dit voordrachtsrecht geldt dus náást de bindende voordracht van de (G)MR voor tenminste één lid van de raad van toezicht (zie hierboven). Opvallend is de geopende mogelijkheid om in geval van een raad van toezicht het goedkeuringsrecht ten aanzien van begroting en jaarrekening neer te leggen bij die raad van toezicht en dus niet meer uit te laten oefenen door de gemeente. Via het goedkeuringsrecht van de statuten heeft de gemeenteraad wat dit betreft nog wel het laatste woord.

Code Goed Bestuur

Een laatste wijziging zit verstopt in artikel 171 WPO over het jaarverslag (157 WEC). Daar staat sinds 1 augustus dat in het bestuursverslag moet worden vermeld welke code goed bestuur wordt gehanteerd en van welke afwijkingen eventueel sprake is. Hieruit volgt dat het hanteren van zo’n code dus verplicht is. De tekst noemt enkele vereisten voor de inhoud van codes voor goed bestuur. ([De Code Goed Bestuur PO](#) van de PO-Raad voldoet daar uiteraard aan.) De minister kan bij algemene maatregel van bestuur bepaalde codes ‘erkennen’. Van die mogelijkheid is echter nog geen gebruik gemaakt.

Uitvoeringsconsequenties

De boven besproken wetswijzigingen gelden zoals gezegd vanaf 1 augustus 2010. Maar niet alle besturen zullen al aan de nieuwe vereisten voldoen, zeker niet voor wat betreft het realiseren van voldoende scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Via een overgangsbepaling hebben schoolbesturen daarvoor nog een jaar de tijd (dus tot 1 augustus 2011).

De volgende checklist kan wellicht handig zijn bij het nalopen of voldaan wordt aan de nieuwe wettelijke verplichtingen:

Hebben wij een keuze gemaakt voor een code goed bestuur?	Vanaf 01.08.2010
Maken wij in ons jaarverslag melding van de door ons gekozen code goed bestuur en de mate van naleving daarvan?	Vanaf 01.08.2010
Is in het jaarverslag een verantwoording van het intern toezicht opgenomen?	Vanaf 01.08.2010
Indien wij bezoldigde bestuursleden hebben, valt hun rechtspositie onder de CAO-PO?	Vanaf 01.08.2010
Indien wij een openbare rechtspersoon of openbare stichting met een raad van toezicht zijn, voorzien onze statuten in een regeling voor benoeming van de leden van de raad van toezicht overeenkomstig de wet?	Vanaf 01.08.2010
Hebben wij bestuur en intern toezicht in voldoende mate gescheiden (en kan dat ook via documenten aangetoond worden)?	Vóór 01.08.2011
Hebben wij vooraf openbaar gemaakte profielen voor leden van het intern toezicht (en heeft de (G)MR daarover geadviseerd)?	Zodra bestuur en toezicht gescheiden zijn, doch uiterlijk vóór 01.08.2011
Voldoen de taken en bevoegdheden van ons intern toezicht aan de minimumnormen van de wet?	Zodra bestuur en toezicht gescheiden zijn, doch uiterlijk vóór 01.08.2011
Indien wij een raad van toezicht hebben, heeft de (G)MR een bindend voordrachtsrecht voor één van de zetels?	Zodra bestuur en toezicht gescheiden zijn, doch uiterlijk vóór 01.08.2011

Uw vragen over dit artikel kunt u richten aan goedschoolbestuur@poraad.nl.