

Vergaderjaar 2005–2006

**30 300 VIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006**

**Nr. 145**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2005

In uw brief van 9 november heeft u mij verzocht een schets te geven van de feiten over de mededeling in de pers dat het personeel en ouders van drie islamitische basisscholen in Amsterdam de minister hebben verzocht het schoolbestuur weg te sturen of de bekostiging stop te zetten. U hebt daarbij het verzoek gedaan om in te gaan op een groot aantal verantwoordelijkheids- en bevoegdheidsvraagstukken. Met deze brief kom ik aan uw verzoek tegemoet. Hierbij houd ik de volgorde aan van de in uw brief vermelde aandachtspunten.

#### *Algemeen*

De problemen bij het SIBA-schoolbestuur en de vier scholen die onder dit bestuur vallen neem ik zeer serieus. Het kort geding dat de medezeggenschapsraden hebben aangespannen tegen SIBA is niet het eerste signaal rond dit schoolbestuur. In 2004 heeft ingrijpen, na overleg met de ISBO (besturenorganisatie islamitisch onderwijs), bij het eerste signaal geleid tot opstappen van het gehele bestuur en tot het zoeken van een fusiepartner om het bestuurlijk handelen te verbeteren. In het voorjaar van 2005 heb ik, na een klachtenbrief van de medezeggenschapsraden,

- het SIBA-bestuur gemaand te voldoen aan de code goed bestuur;
- de inspectie gezegd in het geïntensiveerd toezicht op de El Faroeq-school het kwaliteitsaspect «bestuur en management» expliciet mee te nemen;
- de ISBO verzocht het bestuur te wijzen op de code goed bestuur;
- de medezeggenschapsraden toegelicht dat ik niet de eerstaangewezen persoon ben om in te grijpen bij het conflict over de kwaliteit van de informatievoorziening en de kwaliteit van een mogelijke fusiepartner. De Wet medezeggenschap onderwijs 1992 regelt dat partijen dergelijke conflicten kunnen voorleggen aan de geschillencommissie en de rechter. De medezeggenschapsraden hebben deze weg nu bewandeld.

De Wet medezeggenschap onderwijs 1992 (WMO) – waarover verderop meer – geeft mij de bevoegdheid bekostigingssancties te treffen als een bestuur de wettelijke bepalingen overtreedt. Ik kan deze sanctie direct toepassen en hoef niet te wachten op een gang naar de rechter. Binnen deze wettelijke kaders hanteer ik het bestuurlijke uitgangspunt dat van partijen verwacht mag worden dat zij proberen onderling het conflict op te lossen. Het is niet effectief wanneer een minister bij elke onenigheid ingrijpt.

In het geval van het SIBA-bestuur heb ik besloten de partijen op te roepen zelf het conflict op te lossen en daarbij eventueel de rechter in te schakelen. De kantonrechter heeft op 18 november 2005 uitspraak gedaan in het kort geding, waarbij de rechter heeft besloten om de medezeggenschapsraden op diverse punten in het gelijk te stellen en het SIBA schoolbestuur op te roepen op straffe van een dwangsom op een aantal punten informatie te overleggen. De inspectie zal over twee maanden bezien of SIBA voldaan heeft aan de rechterlijke uitspraak en daarmee aan de wettelijke voorschriften. Indien het SIBA-schoolbestuur binnen die redelijke termijn niet voldoet aan de wettelijke voorschriften dan zal ik per omme gaande het traject voor de bekostigingssanctie in werking stellen. Hiermee heb ik de vraag van uw Kamer over waar mijn grens ligt om in te grijpen door de bekostiging in te houden, beantwoord. Voor sanctietrajecten zijn regels gesteld (zie beleidsregel Opschorten en inhouding van bekostiging bij onderwijsinstellingen, Gele Katern van 21 januari 2004, nr. 16). Deze regels hebben betrekking op informatie over het sanctievoornemen, reactietermijnen en hersteltermijnen. De bekostigingssanctie zal altijd proportioneel zijn en gerelateerd worden aan de ernst van de wetsovertreding.

#### *Kwalitatief slecht onderwijs*

Een volgende vraag die uw Kamer stelt is of het waar is dat ik mij «niet de juiste persoon om in te grijpen» acht, ondanks het feit dat de inspectie heeft geconstateerd dat het onderwijs ernstige gebreken vertoont. Ik heb al aangegeven dat ik mij in het voorjaar 2005 niet in eerste instantie de juiste persoon achtte om in een medezeggenschapsconflict in te grijpen, omdat partijen eerst zelf een poging moeten doen om het conflict op te lossen. Ingrijpen bij ernstige gebreken in het onderwijs zelf is – gezien de mogelijke gevolgen voor de leerlingen – een geheel andere zaak. Direct na constatering dat de El Faroeq Omar school een zeer zwakke school is, heeft de inspectie een geïntensiveerd toezicht ingesteld. Deze school heeft maatregelen genomen die tot verbetering van het onderwijs moeten leiden. De inspectie volgt dit traject nauwgezet. Zoals ik heb toegelicht in mijn brief van 18 november 2005 (Kenmerk PO/BB/05/42355) over de effectiviteit van de aanpak van zeer zwakke scholen, zal de inspectie een zeer zwakke school eerder bij mij melden voor een bestuurlijk natraject als de school onvoldoende verbeteringen realiseert. Dit is nu (nog) niet aan de orde. De overige drie scholen die vallen onder het SIBA-bestuur zijn van voldoende kwaliteit. De inspectie constateert wel dat deze scholen ook last hebben van de ondoorzichtige situatie ten aanzien van de bestuursstructuur.

In het bestuurlijk natraject kunnen vier stappen worden onderscheiden in oplopende zwaarte (escalatieladder):

- Bestuurlijk gesprek met de minister. In dit gesprek wordt duidelijk gemaakt welke verbeteringen gerealiseerd moeten worden binnen vastgestelde termijn.
- Waarschuwing. Het bestuurlijk gesprek wordt afgesloten met de waarschuwing waarin toegelicht wordt welke bekostigingssanctie toegepast wordt bij niet realiseren van de verbeteringen wat betreft het overtreden van wettelijke bepalingen.

- Start sanctietraject opschorten bekostiging volgens de beleidsregel. Indien de prestatieafspraken gemaakt in het bestuurlijk natraject niet is nagekomen en er sprake is van wetsovertreding wordt de bekostiging opgeschort.
- Toezicht of school weer verbetert en voldoet aan de wettelijke bepalingen, anders beëindiging bekostiging. Op basis van toezicht op de school wordt de bekostiging weer hervat als de verbeteringen gerealiseerd zijn, en beëindigd als de school de wettelijke bepalingen blijft overtreden.

Uw Kamer heeft mij gevraagd in te gaan op verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ik loop ze een voor een langs.

#### *Bevoegdheden bestuur en bevoegdheden MR*

Op grond van de WMO moet aan elke school een medezeggenschapsraad verbonden zijn. Het bevoegd gezag moet de medezeggenschapsraad in de gelegenheid stellen zijn wettelijke taken uit te oefenen. Dit betekent onder meer dat het bevoegd gezag een reglement voor de medezeggenschapsraad moet vaststellen en dat hij besluiten, afhankelijk van de wettelijke toedeling, eerst voor advies dan wel instemming aan de medezeggenschapsraad moet voorleggen. Volgens drie medezeggenschapsraden voldoet het SIBA-schoolbestuur niet aan deze bepalingen. Het punt over het reglement is door de rechter niet gehonoreerd.

Voor een goede naleving van de wet kent de WMO twee procedures. (1) Wanneer medezeggenschapsraad en bevoegd gezag van mening verschillen over een inhoudelijke aangelegenheid, dat wil zeggen een geschil over de interpretatie van de wet dan wel dat instemming wordt onthouden of een negatief advies wordt gegeven, is de geschillencommissie bedoeld in artikel 18 van de WMO bevoegd daar een bindende uitspraak over te doen. Wanneer de medezeggenschapsraad van oordeel is dat het bevoegd gezag de uit de wet voortvloeiende verplichtingen jegens de medezeggenschapsraad niet of niet goed naleeft, is de medezeggenschapsraad op grond van artikel 25 van de WMO bevoegd naar de rechter te gaan. In geval van openbaar onderwijs moet men zich dan richten tot de bestuursrechter, in geval van bijzonder onderwijs bepaalt dit artikel dat de kantonrechter kennis dient te nemen van de vordering. (2) Daarnaast bepaalt artikel 2 van de WMO dat de bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften, voor zover zij de scholen betreffen, regels zijn voor het openbaar onderwijs en voorwaarden voor bekostiging van het bijzonder onderwijs. Artikel 34 WMO regelt vervolgens dat bij niet nakomen van de voorschriften van de wet, de minister kan besluiten dat de vergoeding uit de openbare kas geheel of gedeeltelijk wordt ingehouden.

Naar mijn mening wordt in de onderhavige zaak tussen de drie medezeggenschapsraden en het SIBA-schoolbestuur, door de gang van de medezeggenschapsraad naar de rechter, de beste weg bewandeld. Mocht SIBA niet voldoen aan de uitspraak van de rechter dan zal ik, zoals hiervoor aangegeven, met deze uitspraak in de hand een passend sanctietraject in werking zetten.

#### *Hoe liggen de verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij deze casus onder de WMS?*

In het wetsvoorstel WMS (Wet medezeggenschap op scholen), dat ik begin volgend jaar bij uw Kamer hoop in te dienen, zal worden voorgesteld de verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij deze casus vergelijkbaar te laten zijn. In de WMS blijft voor de medezeggenschapsorganen een voorziening bestaan om bij niet naleving van de voorschriften door het bestuur de rechter in te schakelen. Wel is het de bedoeling dat in de

WMS het initiatiefrecht van medezeggenschapsorganen systematisch wordt versterkt. Dit leidt er ondermeer toe dat medezeggenschapsraden minder afhankelijk zijn of het bestuur met voorstellen komt. De raden kunnen straks zelf op bepaalde onderdelen voorstellen doen. Dit kan ertoe leiden dat onder de WMS eerder boven tafel komt wanneer een bestuur tekort schiet in haar verplichtingen ten opzichte van de medezeggenschapsorganen.

*Wat zijn de juridische verschillen bij deze casus tussen openbaar en bijzonder onderwijs?*

Het enige verschil bij deze casus is dat het bijzonder onderwijs in de WMO de gang naar de kantonrechter kent en het openbaar onderwijs zich richt tot de bestuursrechter. Niet uitgesloten is dat dit onder de WMS verandert vanwege het streven om de beroepsgang tussen het openbaar en bijzonder onderwijs zo veel mogelijk te uniformeren. Dit laat onverlet dat de weg naar een rechterlijke instantie open blijft staan.

*Bevoegdheden rechter*

Volgens artikel 25 van de WMO kan de rechter een uitspraak doen over de naleving van de wettelijke voorschriften door het bestuur richting de medezeggenschapsraad. In het onderhavige kort geding vragen de medezeggenschapsraden aan de kantonrechter om SIBA te dwingen de gevraagde informatie en voorstellen te leveren waartoe het bestuur op grond van de WMO gehouden is. De rechter heeft dit verzoek op een aantal punten gehonoreerd.

*Bevoegdheden geschillencommissie*

Een geschillencommissie doet bindende uitspraken over geschillen over de inhoud van advies- en instemmingsbevoegdheden van een medezeggenschapsraad.

*Verantwoordelijkheid onderwijsinspectie*

Het is de verantwoordelijkheid van de onderwijsinspectie om toe te zien op de naleving van wettelijke voorschriften en op de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie heeft in deze casus de El Faroeqschool geïntensiveerd toezicht opgelegd.

*Verantwoordelijkheid minister*

Het is mijn verantwoordelijkheid dat het stelsel goed functioneert. Als door problemen op individuele scholen blijkt dat het stelsel niet functioneert dan moet het stelsel aangepast worden. In de «governancebrief» heb ik aangegeven dat ik echter, als sluitstuk van mijn stelselverantwoordelijkheid, in uitzonderlijke gevallen op individuele scholen kan ingrijpen. Mocht SIBA de uitspraak van de rechter niet uitvoeren dan kan gesteld worden dat de correctiemechanismen van de WMO niet werken. In het geval SIBA niet aan de wettelijk verplichtingen voldoet, kan en zal ik met een bekostigingssanctie ingrijpen, zoals ik eerder in deze brief al heb toegelicht. Datzelfde geldt voor de zeer zwakke school El Faroeq. Als de inspectie deze school bij mij meldt dan wordt het bestuurlijk natraject voor deze school, zoals geregeld in de WOT, door mij uitgevoerd.

*Wat betekent de voorgestelde «governance» voor de verantwoordelijkheden en bevoegdheden in deze casus?*

De WMO richt zich op de inhoud en het proces van medezeggenschap in

het verkeer tussen het bevoegd gezag en de dragers van de medezeggenschap in de scholen (vertegenwoordigers van ouders en personeel in medezeggenschapsorganen). De wet geeft de voorwaarden, verplichtingen en waarborgen voor het goed functioneren van de medezeggenschap in van overheidswege bekostigde onderwijsorganisaties. Het functioneren als zodanig is primair een verantwoordelijkheid van de betrokkenen zelf. Bij twijfels hierover tussen betrokkenen biedt de WMO (en straks ook de WMS) via een instrumentarium van geschillenbeslechting een mogelijkheid om tot noodzakelijke correcties te komen zonder dat vanuit overheidswege behoefte te worden geïntervenieerd.

In de beleidsnotitie Governance (Kamerstukken II 2004/05, 30 183 nr. 1) is gesteld dat bij individuele gevallen het van belang is eerst de vraag te beantwoorden of er sprake is van een incident of van een uiting van een falend systeem. In deze casus waarin een corrigerende werking van het systeem uitgaat via de weg van rechtsbescherming, past de minister een terughoudende opstelling. Hiervoor is geschetst dat in uiterste instantie, als stok achter de deur, een bekostigingssanctie kan worden toegepast. Geconstateerd kan worden dat de voorliggende casus dan ook geen uiting is van een falend of tekortschietend systeem. Er is dan ook geen aanleiding om vanuit de overheid (kabinet en parlement) terzake tot aanpassingen van het systeem te komen, maar indien noodzakelijk in te grijpen bij een individueel bestuur.

Als laatste heeft uw Kamer gevraagd wat ik ga ondernemen om de kwaliteit van het onderwijs en het bestuur van de scholen van SIBA op een acceptabel niveau te brengen. Hiervoor vat ik de in deze brief genoemde maatregelen nog eens samen. Ik laat daarbij de reeds uitgevoerde maatregelen buiten beschouwing. Bij de maatregelen moet steeds het volgende onderscheid gemaakt worden. Bij overtreding van de wet heb ik de bevoegdheid tot het treffen van bekostigingssancties. Als sprake is van zwakke kwaliteit maar geen wettelijke bepaling wordt overtreden kan ik een bestuurlijk natraject ingaan.

- De inspectie ziet toe op de naleving van de WMO.
- Als over twee maanden blijkt dat SIBA niet voldoet aan de uitspraak van de rechter en daarmee aan de WMO, start ik het sanctietraject volgens de voorschriften van de beleidsregel, dat kan leiden tot beëindiging van de bekostiging.
- De inspectie ziet toe op het verbetertraject van El Faroeq, waar het de kwaliteit van het onderwijs betreft.
- Als blijkt dat niet aan verbeteringen wordt gewerkt dan breekt de inspectie het geïntensiveerd toezicht af en voert vervroegd een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering uit, en meldt de school voor een bestuurlijk natraject bij mij.
- Als de inspectie El Faroeq bij mij meldt start ik het bestuurlijk natraject. Is er sprake van overtreding van wettelijke bepalingen dan wordt tevens een sanctietraject opgestart.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
M. J. A. van der Hoeven