

No.W05.05.0558/III

's-Gravenhage, 6 februari 2006

Bij Kabinetsmissive van 16 december 2005, no.05.004681, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, drs. M. Rutte, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht, met memorie van toelichting.

Met het wetsvoorstel wordt ook in de BVE-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) het raad-van-toezichtmodel geïntroduceerd. Hiermee wordt aangesloten bij een in het kader van goed bestuur – in het voorstel 'good governance' genoemd – reeds voor de gehele onderwijssector, inclusief het BVE, ingezette ontwikkeling. Dit model houdt in dat alle onderwijsinstellingen over zowel een college van bestuur (CvB) als een raad van toezicht (RvT) moeten beschikken. Het CvB is in dat model belast met het bestuur van de instelling, en de RvT met het (interne) toezicht daarop.

Anders dan de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) voor hogescholen doet, maakt de huidige Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) het niet expliciet mogelijk dat een CvB als bevoegd gezag functioneert. Ook al treedt het bestuur van de rechtspersoon feitelijk op als RvT, een CvB kan, gelet op de huidige wettelijke systematiek, niet volledig in de plaats treden van het bevoegd gezag. Met dit wetsvoorstel wordt beoogd deze belemmeringen weg te nemen.

De Raad van State maakt de volgende opmerkingen bij het wetsvoorstel.

1. Horizontale en verticale verantwoording

In de geldende WEB wordt in artikel 1.1.1, onderdeel w, een onderscheid gemaakt tussen het bevoegd gezag van openbare en van bijzondere BVE-instellingen. Het bevoegd gezag van een openbare instelling is het college van burgemeester en wethouders; bij een bijzondere instelling is dat het bestuur van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat. In artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel wordt voor openbare instellingen bepaald dat het bevoegd gezag het college van bestuur is dat door de gemeenteraad als zodanig is aangewezen; voor bijzondere instellingen is dat het college van bestuur dat in de statuten van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat, als zodanig is aangewezen. Vervolgens wordt in artikel I, onderdeel E, voorgeschreven dat elke instelling beschikt over een CvB en een RvT. Het wetsvoorstel brengt verder geen verandering in de definitie van openbare instelling: een instelling in stand gehouden door een gemeente dan wel door een openbaar lichaam, ingesteld bij een gemeenschappelijke regeling (...). In paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt gesteld dat de wijzigingen voortvloeien uit een reeds gedane toezegging aan de Tweede Kamer in de kabinetsreactie op het rapport van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap "Eerlijk Delen"¹ en uit reeds in gang gezette ontwikkelingen.

De Raad constateert dat niet wordt ingegaan op de op zichzelf principiële wijziging dat voor openbare instellingen het bevoegd gezag niet meer berust bij het college van burgemeester en wethouders. Deze stap sluit weliswaar aan bij in gang gezette ontwikkelingen, maar impliceert wel een andere benadering van de

¹ Kamerstukken II 2003/04, 28 248, nr. 49.

verantwoordelijkheid voor openbare instellingen dan tot nu toe het geval is. De Raad adviseert op deze verandering in te gaan en op de consequenties daarvan voor het besturen van de betrokken instellingen. Hij vraagt daarbij in het bijzonder aandacht voor de regeling van de rechtspositie van het personeel (artikelen 4.1.2 en 4.1.3 van de WEB).

Een nadere motivering is gewenst nu het wetsvoorstel – naar het oordeel van de Raad terecht – blijft voorzien in door de overheid in stand gehouden openbaar onderwijs in de BVE-sector. In het bijzonder rijst de vraag op welke wijze de overheid haar verantwoordelijkheid voor de instandhouding van openbaar onderwijs inhoud wil geven. De toelichting wijst slechts op het feit dat voor het hoger onderwijs (HO) een overeenkomstige regeling is opgenomen in het voorstel voor de Wet op het hoger onderwijs en onderzoek (WHOO); verder wordt vermeld dat is afgezien van een afzonderlijke verantwoordingsrelatie tussen de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de RvT's.² Over de mogelijkheid van een verantwoordingsrelatie met de gemeenteraad wordt echter geheel niet gesproken. Aan de voorgestelde regeling zou wellicht de veronderstelling ten grondslag kunnen liggen dat de verantwoordingsrelatie met de gemeenteraad geen andere is dan de horizontale verantwoordingsrelatie met andere belanghebbenden. De toelichting geeft echter geen enkele indicatie over hoe de horizontale verantwoordingsrelatie er naar vorm en inhoud uit zou kunnen zien. De Raad adviseert dat alsnog te doen; de gemeente behoudt immers de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van een openbare instelling. Hij verzoekt daarbij ook in te gaan op de vraag wie de leden van de RvT benoemt, de gemeenteraad dan wel de door de gemeente in het leven geroepen rechtspersoon. Het antwoord op de gestelde vragen is bepalend voor de visie die ten grondslag ligt aan het wetsvoorstel. Zonder dat antwoord is ook niet gefundeerd aan te geven of de RvT doelmatig kan functioneren. Vervult de RvT alleen een functie in horizontale verantwoordingsrelaties of dient deze voor openbare instellingen tevens een rol te vervullen in de verticale relatie tussen de instellingen en de Minister van OCW – dat is nog een onbeantwoorde vraag. Ingevolge het wetsvoorstel blijft deze relatie ongewijzigd.³ De minister zal de instellingen moeten kunnen aanspreken op hun functioneren. Het wetsvoorstel noch de toelichting geeft naar het oordeel van de Raad duidelijkheid over de vraag of naast het bevoegd gezag/CvB ook de RvT wordt aangesproken op zijn verantwoordelijkheid; als dat wel het geval is, is een basis in de wet gewenst. Deze vraag verdient mede beantwoording omdat de bevoegdheden van de RvT neergelegd in het voorgestelde artikel 9.1.4 van de WEB ook de relatie van de minister met de instelling betreffen. De Raad wijst in dit verband vooral op de taak van de RvT toe te zien op de naleving van wettelijke bepalingen. Samenvattend acht de Raad een nadere uiteenzetting van de horizontale en verticale verantwoordingsrelaties gewenst. Hij adviseert daarin te voorzien en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

2. Vergelijking met het hoger onderwijs

In paragraaf 1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt gesteld dat voor de HO-sector een overeenkomstige regeling is opgenomen in de WHOO, die in december 2005 naar de Raad van State is gezonden. De Raad constateert dat het raad-van-toezichtmodel in de BVE-sector op onderdelen anders wordt geregeld dan in de HO-sector. Een aandachtspunt hierbij is dat in het wetsvoorstel WHOO bepalingen zijn opgenomen met een algemene informatieplicht van het CvB en de RvT jegens de

² Algemeen deel van de memorie van toelichting, paragrafen 1 en 4.

³ Zie onder andere de artikelen 2.5.6. en 6.1.3 van de WEB.

Minister van OCW en met een aanwijzingsbevoegdheid van deze minister met betrekking tot beide organen. Tevens wordt in de WHOO bepaald dat de RVT de beloning van de leden van het CvB vaststelt. In het onderhavige wetsvoorstel ontbreken vergelijkbare bepalingen.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de verschillen en overeenkomsten tussen het raad-van-toezichtmodel in de BVE-sector en het HO, en de verschillen te motiveren.

3. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W05.05.0558/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Artikel I, onderdeel A: in plaats van in artikel 1.1.1, onderdeel w, onder 1 en 2, van de WEB verwijzen naar artikel 9.1.4, eerste lid, in dat artikel begripsbepalingen voor "college van bestuur" en "raad van toezicht" opnemen, mede omdat in artikel 9.1.4, eerste lid, "college van bestuur" niet wordt gedefinieerd.
- Artikel I, onderdeel C: "burgerlijk wetboek" vervangen door "Burgerlijk Wetboek", alsmede in artikel 2.5.3, vierde lid, derde volzin, van de WEB ook "het bevoegd gezag" vervangen door: de raad van toezicht.
- Artikel I, nieuw onderdeel: artikel 4.1.3 in overeenstemming brengen met de andere voorgestelde wijzigingen van de WEB.
- Artikel I, onderdeel E: in artikel 9.1.4, derde lid, onderdeel g, van de WEB "deze" telkens vervangen door "de" en na "bevoegdheden" invoegen:, bedoeld onder a tot en met f.
- Artikel I, onderdeel G: In artikel 9.1.7, eerste lid, van de WEB, in de aanhef "behoudens artikel 9.1.4, derde lid, onderdeel b," laten vervallen of deze zinsnede toelichten en verduidelijken, alsmede in onderdeel a "interne" laten vervallen.
- Artikel I, onderdeel G: In artikel 9.1.7, derde lid, van de WEB "opneming" vervangen door: regeling daarvan.
- Artikel II: in het opschrift "raden van toezicht" laten vervallen.
- In de toelichting "good governance" en "stakeholders" telkens vervangen door "goed bestuur" onderscheidenlijk "belanghebbenden".