

Vergaderjaar 2006–2007

27 451

Koers BVE

28 248

Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs

Nr. 66

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 maart 2007

1. Aanleiding

Naar aanleiding van de resultaten van het «zelfreinigend onderzoek», zoals weergegeven in het rapport *Ruimte voor rekenschap*, heeft mijn ambtsvoorganger besloten iedere twee jaar in de sectoren Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE) en Hoger onderwijs (HO) een thema-onderzoek door de departementale auditdienst (AD) te laten verrichten. Het gaat bij deze onderzoeken om het beoordelen van de werking en doelmatigheid van het stelsel.

In maart 2005 heeft de AD de opdracht gekregen om in de BVE-sector een inventariserend onderzoek te verrichten met betrekking tot drie thema's: de uitbesteding van (delen van) bekostigd onderwijs, het investeren van publieke middelen in private activiteiten, en de interne toezichtstructuur.

Het rapport van bevindingen van de AD over het Themaonderzoek BVE 2004 is in februari 2006 definitief vastgesteld. Tijdens de begrotingsbehandeling in de Eerste Kamer op 14 maart 2006 heeft de toenmalige minister toegezegd dat beide kamers der Staten-Generaal het rapport zouden ontvangen alsmede de beleidsreactie daarop. Deze brief omvat bedoelde beleidsreactie. Het rapport treft u als bijlage aan¹.

2. Totstandkoming rapport van bevindingen

Voor dit onderzoek heeft de AD veertien regionale opleidingscentra en vakinstellingen geselecteerd, een niet-representatieve steekproef onder een kwart van de populatie. Bij deze instellingen heeft de AD gegevens verzameld door middel van interviews en het raadplegen van documenten. In de hoofdstukken 2 en 3 van het rapport gaat de AD uitvoerig in op de aard en reikwijdte van het onderzoek en de gevolgde werkwijze. In de hoofdstukken per thema komt dat eveneens aan de orde. Korthedshalve volsta ik met een verwijzing.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van mei tot en met november 2005. Het heeft betrekking op de situatie in het jaar 2004. Niettemin wordt bij het thema «Interne toezichtstructuur» in voorkomende gevallen ook melding gemaakt van de situatie in de periode van het onderzoek wanneer die op majeure punten afwijkt van de situatie in het jaar 2004.

3. Totstandkoming beleidsreactie

Nadat het rapport van bevindingen in februari 2006 definitief is vastgesteld, zijn vertegenwoordigers van MBO Raad, AOC Raad, Paepon, het ministerie van LNV en vertegenwoordigers van verschillende onderdelen van het ministerie van OCW bijeengekomen om de conclusies van het rapport te evalueren. De opbrengst van deze bijeenkomst heeft de inhoud van de conceptbeleidsreactie medebepaald. Vervolgens is de conceptbeleidsreactie aan dezelfde interne en externe partijen voorgelegd. Hun reacties zijn verwerkt in de nu voorliggende beleidsreactie.

Wat betreft het thema «Het investeren van publieke middelen in private activiteiten» is vermeldenswaard dat simultaan een traject is doorlopen waarbij het «maatschappelijk ondernemerschap» met het BVE-veld is besproken. Ambtenaren van mijn ministerie hebben in dat kader 6 BVE-instellingen bezocht en met de collegevoorzitters van deze instellingen over dit onderwerp gesproken; in het bijzonder over de belemmeringen die door de betreffende instellingen worden ervaren bij publiek-private samenwerking. Eind augustus 2006 is dit traject beëindigd met een bijeenkomst op het ministerie waarbij naast de betreffende collegevoorzitters ook de MBO Raad was vertegenwoordigd. De opbrengst hiervan is ook betrokken bij de totstandkoming van de nu voorliggende beleidsreactie.

4. Belangrijkste bevindingen AD

Onderstaand citeer ik per thema de belangrijkste bevindingen van de AD (cursief aangegeven) en geef ik u telkens op hoofdpunten mijn beleidsreactie daarop. Ik houd daarbij de volgorde van het rapport aan. Ik vertrouw erop dat instellingen die dat aangaat zelf zullen corrigeren wat niet op orde werd bevonden. Dat vertrouwen past bij het belang dat ik hecht aan goed toezicht in het samenspel tussen Colleges van Bestuur en Raden van Toezicht. Dat belang loopt als een rode draad door deze reactie heen.

4.1. Het uitbesteden van (delen van) bekostigd onderwijs

Uit ons onderzoek is gebleken dat bij de meeste instellingen enig bekostigd onderwijs is uitbesteed, het financieel belang hiervan is beperkt tot 1,5% van de rijksbijdrage van de ROC's.

... In bijna de helft van de gevallen is 100 % van het bekostigd onderwijs uitbesteed en bij een kwart is meer dan 50% van het bekostigd onderwijs uitbesteed. Drie instellingen hebben elk voor één opleiding hun toezicht niet geregeld. De overige instellingen hebben hun toezicht op het uitbestede onderwijs divers geregeld, variërend van een voortgangsoverleg tot een evaluatie door de opdrachtgever. Alle instellingen hebben aangegeven hun deelnemers te hebben geïnformeerd over de uitbesteding. Daarentegen heeft de helft (6) van de instellingen geen melding gemaakt over uitbesteding in het jaarverslag of in de jaarrekening en hebben drie andere dit niet volledig gerapporteerd.

Dit thema is door AD onderzocht nadat in het bekostigingsoverleg 2004 de vraag was gerezen of er restricties moesten worden aangebracht op de mogelijkheden tot uitbesteding die Helderheid 2003 bood. Hoewel

praktijkgevallen aanleiding gaven tot zorg, zijn de voorwaarden waaronder uitbesteding mag plaatsvinden in Helderheid 2004 niet gewijzigd.

In het beeld dat nu uit deze bevindingen oprijst kunnen er naar mijn oordeel ongewenste consequenties zijn voor de onderwijskwaliteit wanneer de instellingen het interne toezicht op het uitbestede onderwijs niet of onvoldoende hebben geregeld. Dit risico speelt met name in gevallen waarin opleidingen volledig zijn uitbesteed aan niet-bekostigde instellingen die niet-geaccrediteerde opleidingen verzorgen.

Wanneer opleidingen grotendeels worden uitbesteed, bestaat ook het risico dat instellingen minder aandacht besteden aan zaken die naast het verzorgen van onderwijs ook tot de maatschappelijke taak van de bekostigde instelling worden gerekend. Ik denk hierbij onder meer aan motivatie voor vervolgopleidingen, sociale vaardigheden en maatschappelijke voorkeuren (waarden en normen).

In de Notitie Helderheid in de bekostiging van het Hoger Onderwijs 2003 is als aandachtspunt opgenomen dat de uitbestedende instelling altijd de kern van het onderwijscurriculum zelf zal moeten blijven verzorgen. Dat aandachtspunt is destijds weggelaten uit de Notitie Helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie 2003. Ik vind het, in het licht van de bevindingen van de AD, ongewenst dat op dit punt nog langer een onderscheid wordt gemaakt tussen het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Immers, wanneer een opleiding geheel wordt uitbesteed, verwordt een bekostigde instelling tot makelaar van onderwijs. Dit strookt niet met de maatschappelijke taak die met opzet en exclusief is toebedeeld aan de publiek bekostigde instelling.

Een ander aspect is dat zodoende de ontwikkeling naar het open bestel *de facto* plaatsvindt. Vooralsnog dient de concurrentie op de onderwijsmarkt naar mijn oordeel beperkt te blijven tot de verzorging van inburgeringscursussen aan nieuwkomers. De afschaffing van de gedwongen winkelnering bij ROC's voor die cursussen geldt als een pilot die waardevolle informatie kan verschaffen over de effecten van een open bestel in een deel van de onderwijsmarkt. Eerst nadat deze ervaringen zijn geëvalueerd, kan eventueel ruimte worden geboden voor de ontwikkeling naar een open bestel op andere delen van de onderwijsmarkt.

Het voorgaande betekent dat ik een aandachtspunt wil toevoegen aan de reeds in de Notitie Helderheid 2003 bij het thema 1 Uitbesteding genoemde aandachtspunten. Ik neem dat punt letterlijk over uit de Notitie Helderheid HO 2003 en breng daarmee de strekking van beide notities op dit punt inhoudelijk met elkaar in overeenstemming. Het toe te voegen aandachtspunt luidt:

- De uitbestedende instelling zal altijd de kern van het onderwijscurriculum zelf moeten blijven verzorgen.

4.2. Het investeren van publieke middelen in private activiteiten

Alle betrokken instellingen hebben private activiteiten. Meestal betreft dit onderwijs(contract)activiteiten, bedrijfsactiviteiten en exploitatie van onroerend goed. In enkele gevallen is er sprake van financiële risico's (garantiestellingen en leningen) van € 25 en € 36 mln. die daarmee een omvang hebben van 25% en ruim 50% van het eigen vermogen van de instelling.

De private activiteiten zijn niet altijd voor alle mogelijke doelgroepen en leerlingen en deelnemers toegankelijk. De verslaglegging laat in een aantal gevallen te wensen over evenals de duidelijkheid over de administratie van de integrale kosten en doorbelasting hiervan. Bij de meeste

(acht) instellingen is een gedeelte van de private activiteiten gescheiden, maar maakt ook een gedeelte uit van de school. De meeste afgesplitste private activiteiten zijn ondergebracht in een besloten vennootschap, waarbij het toezicht meestal via een bestuursfunctie door een directeur of lid van het College van Bestuur van de instelling wordt uitgeoefend. In een aantal gevallen waarbij de private activiteiten zijn ondergebracht in stichtingen is het toezicht met beslissende zeggenschap niet geregeld.

Ik merk op dat het maatschappelijk ondernemerschap van betrokken BVE-instellingen in het algemeen een meerwaarde heeft voor de uitvoering van de publieke taak. De bevindingen van de AD geven mij het beeld dat drie aspecten van het maatschappelijk ondernemerschap van de onderzochte instellingen verbetering behoeven: risicobeheersing, intern toezicht en publieke verantwoording.

Uit de bevindingen blijkt dat sommige instellingen de financiële risico's die voortvloeien uit het maatschappelijk ondernemerschap (althans in 2004 nog) onvoldoende hadden afgedekt. Ik denk daarbij aan financiële constructies zoals garantstellingen, maar ook aan de bedrijfsvoering die niet altijd ordelijk en controleerbaar bleek. Wat dat laatste betreft, doel ik vooral op de onduidelijkheid omtrent de kostprijsberekening. Dit brengt het risico van concurrentievervalsende kruissubsidiëring met zich mee. Deze bevinding toont strijdigheid van de praktijk aan met de transparantierichtlijn die mijn ambtsvoorganger in zijn brief over Verantwoording Publieke Middelen van 20 juli 2005 (HO/CBV/05/22162) aanhaalt. Dat kan natuurlijk niet en ik verwacht dan ook dat instellingen die dat (nog) aangaat die strijdigheid zullen opheffen.

Naast risicobeheersing is daarom de kwaliteit van de publieke verantwoording een punt van aandacht. In sommige gevallen laat zij te wensen over waardoor bijsturing van de private activiteiten door de Raden van Toezicht en door de externe toezichthouder niet adequaat kan zijn. In dit verband moet ook worden opgemerkt dat de organisatie van het intern toezicht verbetering behoeft. In dat verband verwijs ik op de eerste plaats naar het wetsvoorstel Raden van Toezicht.

Het onderzoek van de AD is weliswaar niet representatief voor het gehele BVE-veld, maar het rapport geeft het sterke vermoeden dat het profiel van de niet-onderzochte instellingen soortgelijk zal zijn. Veel van de geconstateerde risico's zijn ondervangen door de aanvullende voorwaarden die mijn ambtsvoorganger in zijn reeds genoemde brief aan u van 20 juli 2005 aan het maatschappelijk ondernemerschap heeft gesteld. De verdere stappen zullen vooral moeten worden gezet in transparant verkeer tussen Raden van Toezicht en Colleges van Bestuur en in de transparante verantwoording over publieke en private activiteiten en bijbehorende geldstromen in het financieel jaarverslag en het bestuursverslag. Ik kom daar onder 4.3 nog concreet op terug.

Risicobeheersing

Een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering is een noodzakelijke voorwaarde voor de beheersing van de financiële risico's. Ik zal daarom aan de branche verzoeken om voor dit aspect van het maatschappelijk ondernemerschap in haar codes (nadere) bepalingen op te nemen. Dit is in lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zoals vermeld in haar rapport *Publiek ondernemerschap. Toezicht en verantwoording bij publiek-private arrangementen*¹.

Daarnaast is uit oogpunt van risicobeheersing noodzakelijk dat risicovolle financiële constructies worden beëindigd, respectievelijk vermeden. In de reeds genoemde brief van 20 juli 2005 heeft mijn ambtsvoorganger

¹ TK 2004–2005, 30 220, nrs. 1–2.

aangegeven dat het niet is toegestaan dat de rijksbijdrage wordt aangewend voor het afdekken van risico's die voortvloeien uit private activiteiten die niet tot het primaire proces behoren. De geconstateerde constructies zullen moeten worden afgebouwd.

Ook acht ik het van belang nadere eisen te stellen aan het risicomanagement van de bekostigde instelling. Naar mijn oordeel dient de bekostigde onderwijsinstelling beheersmaatregelen te treffen om het weglekken van publieke middelen te voorkomen. Ik vind dat het College van Bestuur van enige instelling een risicoanalyse en een concurrentieanalyse op zou moeten stellen wanneer binnen zijn organisatie publieke taken en publieke financiering worden gecombineerd met private activiteiten en/of private middelen. Dergelijke analyses kunnen de aanwending van publieke middelen legitimeren. Het College van Bestuur van de bekostigde onderwijsinstelling zou zich hiertoe ook verplicht moeten voelen wanneer de private activiteiten zijn ondergebracht in een afzonderlijke rechtspersoon waarvan de instelling eigenaar is (vanwege haar meerderheidsbelang daarin).

Voor de vormgeving van deze beheersmaatregelen is de onderwijsinstelling zelf verantwoordelijk. In dat verband verwijs ik opnieuw naar het grote belang dat ik hecht aan een goed samenspel tussen College van Bestuur en Raad van Toezicht. Het College van Bestuur moet investeringsvoorstellen waarbij publiek geld wordt ingezet, voor instemming voorleggen aan de Raad van Toezicht. Dit past in de filosofie van goed bestuur.

4.3. Interne toezichtstructuur

Hoewel het niet in de Web geregeld is, is in de praktijk bij alle betrokken instellingen een verhouding ontstaan tussen enerzijds het College van Bestuur (CvB) als dagelijks bestuur van de instelling en anderzijds het bevoegd gezag van de instelling als Raad van Toezicht (RvT). Bijna al deze RvT's zien zichzelf vooral als sparringpartner van het CvB en richten hun taak op de bedrijfsvoering en continuïteit van de instelling – dit in een derde van de betrokken raden gecombineerd met goed onderwijs. De RvT's hebben veelal geen helder beeld wie de stakeholders van de instelling zijn. Leerlingen en hun ouders en het aanleverend en afnemend onderwijs worden door circa een derde van de toezichtouders genoemd als stakeholders. De onafhankelijkheid van de raden is nog niet ver ontwikkeld. Hoewel tweederde van de raden hun informatiebehoefte hebben vastgesteld, zijn alle voor de verstrekking hiervan geheel afhankelijk van de Colleges. De agenda's van de vergaderingen worden in de meeste gevallen met het CvB afgestemd. Het aantal vergaderingen zonder de aanwezigheid van het CvB is zeer beperkt en vaak betreft dit dan het agendapunt beloningen bestuurders. Evaluatie van eigen functioneren heeft sporadisch bij enkele raden plaatsgevonden, maar is geen gemeengoed. Wel is in alle raden integriteit aan de orde geweest, maar dit heeft niet geleid tot een vastlegging van gedragsregels over belangenverstrengeling of procedures die daarbij gehanteerd kunnen worden. In minder dan de helft van de gevallen stelt de RvT een jaarverslag op en is publiekelijk verantwoording afgelegd van de overige zakelijke banden van toezichthouders.

Het belang van goed intern toezicht en externe verantwoording is evident. De bevindingen van de AD laten mij zien dat zich in de praktijk weliswaar interne toezichtrelaties hebben ontwikkeld, maar dat zij nog niet volwaardig zijn.

Intern toezicht

Een beter intern toezicht bij de onderwijsinstellingen is wenselijk. Middels mijn voorstel van wet tot *wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht* (Tk, 2005–2006, 30 599) beoog ik de versterking van het intern toezicht te bewerkstelligen.

Publieke verantwoording

In Helderheid BVE 2004 is voorgeschreven dat de bekostigde instelling zich in het financieel jaarverslag en het bestuursverslag transparant verantwoordt over de publieke en private activiteiten en de bijbehorende geldstromen. Vooralsnog gebeurt dat onvoldoende. Ik verwacht dat de instellingen hier nu snel ook zelf verbetering in aanbrengen. Ik ben daarnaast in gesprek met de MBO Raad over procesafspraken die de jaarverslaglegging 2006 en de daaropvolgende verslagleggingen op dit punt kunnen verbeteren.

Toekomstige beleidsontwikkelingen

Aan de hand van de (verbeterde) jaarverslaglegging zal de departementale auditdienst de financiële risico's die voortvloeien uit maatschappelijk ondernemerschap van de bekostigde instellingen monitoren. Waar aan gestelde normatiek niet wordt voldaan zal ik handhavend optreden. Daarbij zal in de toekomst ook gebruik worden gemaakt van indicatoren die ertoe dienen om vroegtijdig financiële risico's te signaleren die voortvloeien uit maatschappelijk ondernemerschap. In het project Geïntegreerd toezicht wordt nu gewerkt aan de ontwikkeling van deze indicatoren.

Vermeldenswaard is in dit verband ook dat de MBO Raad in januari 2006 de code «Governance Code BVE, bepalingen en handreikingen voor intern toezicht, bestuur en dialoog met externe belanghebbenden voor de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie» heeft vastgesteld.

Uit het recente rapport *Zicht op intern toezicht* van het kenniscentrum Max Goote kan worden opgemaakt dat de Raden van Toezicht in de praktijk steeds meer voldoen aan de principes van goed bestuur¹. Het rapport signaleert echter ook onvolkomenheden. Mijn wetsvoorstel en de Governancecode van de mbo-raad zijn de vereiste maatregelen om de instellingen daadwerkelijk «goed bestuur» te kunnen laten realiseren.

Zoals aangegeven ging het bij dit themaonderzoek om het beoordelen van de werking en de doelmatigheid van het stelsel. De bevindingen laten zien dat er op onderdelen nog verdere verbeteringen mogelijk zijn. De ontwikkelingsrichting is echter goed. Het uitbrengen van een notitie Helderheid 2007 naast het reeds lopende beleid acht ik dan ook niet nodig. Wel zal ik binnen mijn ministerie een expertisecentrum inrichten dat normatieve uitspraken zal doen ten aanzien van vraagstukken rondom private activiteiten die met de rijksbijdrage worden gefinancierd. Dit expertisecentrum zal invulling geven aan de normatiek die reeds in de notities Helderheid 2004 is neergelegd en is aangevuld met deze brief én de genoemde brief d.d. 20 juli 2005. Met het expertisecentrum schep ik de mogelijkheid dat instellingen vooraf kunnen toetsen of de door hen voorgenomen private activiteiten die met publieke middelen worden gefinancierd, zijn geoorloofd binnen de vigerende wet- en regelgeving.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart

¹ Max Goote kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (2006). *Zicht op intern toezicht. Theorie en praktijk van raden van toezicht in de bve-sector*. Amsterdam: Max Goote kenniscentrum bve.