

Vergaderjaar 2004–2005

30 183

Governance in het onderwijs

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2005

Hierbij bied ik u, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, de beleidsnotitie over governance in het onderwijs aan.

In de Onderwijsbegroting voor 2005 is aangekondigd een beleidsnotitie over governance en een bijbehorend plan voor de invoering ervan in de verschillende sectoren uit te brengen. Met deze beleidsbrief geef ik invulling aan dit voornemen. Ook wordt antwoord gegeven op de motie van Kamerlid De Vries (4 oktober 2004, Kamerstukken II, 2004/05, 29 800 VIII, nr. 8). Hierin wordt de regering gevraagd een visie op de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs te ontwerpen en daarbij helderheid te geven over verantwoordelijkheden, kaders en doelen voor de belangrijkste actoren in het primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast is deze beleidsbrief de vervolgreactie van het kabinet op het advies «Degelijk onderwijsbestuur» van de Onderwijsraad en een nadere uitwerking van de kabinetsreactie van april 2005 op het WRR-advies «Bewijzen van goede dienstverlening».

Ten slotte geef ik invulling aan de toezeggingen op een later tijdstip terug te komen op de mogelijke normering van de reserves. Deze toezeggingen is gedaan bij het wetgevingsoverleg over de vereenvoudiging van de bekostigingsbepalingen (29 473) op 14 juni 2004 en bij de behandeling van de OCW-begroting van 5 november 2003 naar aanleiding van het advies «Wat scholen vermogen» van de Onderwijsraad.

Reikwijdte

De brief richt zich op de bekostigde onderwijsinstellingen in het onderwijsveld. In een later stadium zal ik de Kamer informeren over de besturingsfilosofie voor de sectoren Cultuur en Wetenschap. Het particulier onderwijs is geen onderwerp van deze brief: het ligt in de rede eerst de discussie over het «open bestel» en de daarin voorziene pilots af te ronden en pas tegen de tijd dat hieraan conclusies worden verbonden

eventuele consequenties te trekken met betrekking tot governance. Wel kan worden vastgesteld dat een belangrijke stap is gezet door het ontwikkelen van een governance code voor het particulier onderwijs.

De uitgevoerde taakanalyse voor OCW hanteert een gelijk referentiekader als deze brief, maar richt zich vooral op de interne OCW-organisatie. Ook in dat kader wordt een lerende aanpak voorgesteld, die zo veel mogelijk zal aansluiten op de lerende aanpak van deze brief. De taakanalyse is dan ook geen onderwerp van deze brief.

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

BELEIDSNOTITIE GOVERNANCE: RUIMTE GEVEN, VERANTWOORDING VRAGEN EN VAN ELKAAR LEREN

Hoofdstuk 1. Inleiding

Hoofdstuk 2. Bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs

Hoofdstuk 3. Ontwikkelingsperspectief: naar een nieuw dynamisch stelsel

Hoofdstuk 4. Actiepunten

Hoofdstuk 5. Lerende aanpak

Bijlagen

- Werkprogramma
- Minimale eisen aan governance
- Financiële reserves

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Het onderwijs wordt gemaakt op de werkvloer. Van het primair tot het hoger onderwijs zetten onderwijsgeevenden zich dagelijks met hart en ziel in. Samen met leerlingen of studenten geven ze vorm aan het leren, de kern van het onderwijs. Het Nederlandse onderwijs presteert in vergelijking met het buitenland goed. Daar kunnen de onderwijsgeevenden, het management en de besturen van de onderwijsinstellingen met recht trots op zijn.

De vraag is of de bestuurlijke verhoudingen nog wel passen bij het onderwijs dat deze tijd vergt. De instellingen zoeken daarom ook naar modernere vormen van sturing en verantwoording. Hun zoektocht richt zich op de rolverdeling tussen onderwijsgeevenden, leidinggeevenden, besturen, ouders, overheden en andere betrokkenen. Die moet zo zijn dat de onderwijsgevende daadwerkelijk de ruimte en ondersteuning krijgt om onderwijs van goed niveau te geven. Op dit moment komt de inhoudelijke betrokkenheid en inspiratie van betrokken partijen onvoldoende tot zijn recht. De aandacht is vooral gericht op verantwoording en controle tussen de centrale overheid en de onderwijsinstellingen. Deze aandacht lijkt de agenda van alle gesprekken in en rondom de onderwijsinstelling te bepalen.

Onlangs is dit punt door de WRR in het rapport «*Bewijzen van goede dienstverlening*» nog eens met nadruk aan de orde gesteld. De afstand tussen burgers en onderwijsinstellingen is te groot: daardoor komt de maatschappelijke legitimiteit van de instellingen in het geding. Het kabinet deelt de analyse van dit rapport; deze beleidsnotitie bouwt hierop voort.

Deze beleidsnotitie gaat in op de vraag hoe de bestuurlijke verhoudingen in het onderwijsstelsel ruimte kunnen bieden aan inhoudelijke inspiratie en betrokkenheid van allen in en rondom het onderwijs: vooral de onderwijskundige professionals zullen meer ruimte moeten krijgen. Daarvoor is het wenselijk dat deze professionals ook rechtstreeks de maatschappelijke en politieke agenda mede kunnen bepalen. Daarnaast is een betere relatie met de maatschappelijke omgeving van belang: de afstand tussen de maatschappelijke omgeving en de onderwijsinstellingen zal overbrugd moeten worden. Dit zijn de twee kernambities van het ministerie van OCW in deze beleidsnotitie.

De wijze waarop deze ambities kunnen worden bereikt verloopt langs twee lijnen. Enerzijds door in deze beleidsnotitie aan te geven op welke manier de minister kan terugtreden om aan de onderwijsinstellingen de noodzakelijke ruimte te bieden en welke kaders daarbij in acht moeten worden genomen. Dit betreft vooral de noodzaak tot verantwoorden. Dit is een logische consequentie van het vergroten van de ruimte aan de instellingen. Deze beleidsnotitie bevat een aantal concrete acties op het punt van de verantwoording door de instellingen. Ook speelt de politieke verantwoordelijkheid van de minister van OCW op het stelselniveau een centrale rol. De beleidsnotitie geeft aan hoe de minister van OCW deze verantwoordelijkheid wil vormgeven. Daarmee wordt een goede balans gevonden tussen het geven van ruimte en de noodzaak in uitzonderlijke gevallen de politieke verantwoordelijkheid te nemen.

Anderzijds moet worden vastgesteld dat het in deze beleidsnotitie genoemde vraagstuk zo complex is, dat dit niet is op te lossen met één druk op de knop. Het is een lange weg, die de instellingen, de branche- en beroepsorganisaties en het ministerie gezamenlijk moeten afleggen. De bewindslieden van OCW kiezen er voor niet één partij een beslissende rol in het stelsel toe te kennen; zij kiezen voor een veelkleurig, meervoudig en dynamisch onderwijsstelsel. Juist dit laatste maakt het beleid complex. Maar het is noodzakelijk de eerste stappen op deze weg te zetten: het belang van het vraagstuk is daarvoor te groot, maar ook andere beleids-

lijnen (deregulering, vermindering administratieve lasten, de taakanalyse) kunnen alleen betekenisvolle voortgang verwerven als ook de bestuurlijke inrichting van het onderwijsstelsel is aangepast. Vanwege het complexe karakter is gekozen voor een lerende aanpak, uiteraard binnen de grenzen van de wet. De bewindslieden van OCW kiezen er voor vanaf nu vooral op basis van de praktijk het beleid verder te ontwikkelen. De centrale vraag daarbij is hoe in de praktijk het bieden van ruimte en het afleggen van verantwoording aan alle (interne en externe) betrokkenen bij de instelling gaat werken. Een belangrijk punt is te bezien hoe voorkomen kan worden dat de afnemende bureaucratie als gevolg van de beperking van de rol van het ministerie van OCW leidt tot het toenemen daarvan op lokaal of instellingsniveau. Deze elementen staan dan ook in de lerende aanpak centraal.

Bovendien biedt de lerende aanpak een goede gelegenheid ervaring op te doen over de wijze waarop de onderwijskundige professionals hun rol in het maatschappelijke debat kunnen vormgeven én van elkaar kunnen leren.

Het resultaat van deze aanpak

In deze beleidsnotitie geven de bewindslieden van OCW aan dat het belangrijk is dat er gegevens beschikbaar komen over de onderwijsresultaten. Daarmee wordt het mogelijk om de prestaties van de instellingen te vergelijken. Dat maakt het voor alle betrokkenen aanzienlijk gemakkelijker om invloed uit te oefenen. Immers: de mogelijkheid om het bestuur van de onderwijsinstelling kritisch te volgen en ter verantwoording te roepen krijgt juist door de vergelijking met andere instellingen echte betekenis. Uiteraard bieden de strategiedocumenten van de onderwijsinstelling het kader, waarbinnen het bestuur opereert en zijn verantwoording neemt. Deze verantwoording is openbaar.

Voor het bestuur van de onderwijsinstelling betekent deze beleidsnotitie een ondersteuning van zijn centrale rol. Het bestuur is en blijft de eerst aangesprokene. De kerntaak van het bestuur is daarmee tenminste tweeledig: de onderwijskundige professionals in staat stellen hun vak uit te oefenen én verantwoordelijkheid nemen, respectievelijk verantwoording afleggen over de genomen besluiten. De interne toezichthouder van de onderwijsinstelling zal de toezichthoudende rol binnen de wettelijke kaders vooraf moeten definiëren en achteraf op een duidelijke manier publiek zichtbaar maken. Branchecodes kunnen daarbij behulpzaam zijn. Het publieke debat op basis van vergelijkende gegevens en de vastgestelde strategiedocumenten van de instelling, vormt voor het onderwijskundige personeel, de ouders, de leerlingen en studenten een goede basis voor beïnvloeding, zowel direct via het aanspreken van het bestuur als indirect via de vrije schoolkeuze (het zogenaamde «stremmen met de voeten»). Dit alles natuurlijk binnen de formele kaders die de wet biedt. De Onderwijsinspectie en de Auditdienst zien toe op de kwaliteit van de verantwoording, zeker als er aanleiding is om aan de kwaliteit te twijfelen. Ook wordt onderzocht hoe een zinvolle formele versterking van de positie van de belanghebbenden kan worden bereikt.

In het funderend onderwijs spelen de gemeenten een grote rol. Daarom maakt het ministerie daarover met de VNG en vertegenwoordigers van de grote steden nadere afspraken. Het resultaat moet zijn dat de verantwoordelijkheden helder zijn verdeeld en dat de betrokken partijen elkaar daarop kunnen aanspreken.

HOOFDSTUK 2 BESTUURLIJKE VERHOUDINGEN IN HET ONDERWIJS

De bestuurlijke verhoudingen bevinden zich nog in een stadium van ontwikkeling. Op dit moment wordt in de rolverdeling tussen de betrokken partijen onvoldoende gebruikgemaakt van hun inhoudelijke betrokkenheid en inspiratie om het onderwijs te verbeteren: de aandacht is vooral gericht op controle, vooral om incidenten te voorkomen. Het resultaat is een systeem dat zichzelf steeds vaster lijkt te draaien: meer normen en regels leiden tot een groter risico op afwijkingen en daarmee op incidenten, naar aanleiding waarvan vervolgens weer aanvullende normen en regels worden gesteld, enzovoort. Dit leidt tot risicomijdend gedrag bij de onderwijsinstellingen: conformisme, overdreven aandacht voor procedures, standaardisering en gemiddelden. Herkenbaarheid, uniciteit, authenticiteit van de docent en betrokkenheid van bestuurders zijn van oudsher kwaliteitsbepalend voor het onderwijs, maar lijken steeds minder een rol te spelen. De behoefte van de individuele leerling en student en van de maatschappelijke omgeving van de onderwijsinstellingen is vaak echter precies tegengesteld: de wens tot maatwerk en variëteit is juist erg groot. Deze tegenstelling levert vanzelfsprekend dilemma's op.

Controleren en leren

Een eerste dilemma heeft betrekking op de interactie in en rond de onderwijsinstelling tussen de onderwijsgeevenden, leidinggeevenden, bestuurders/toezichthouders, afnemers, ouders en leerlingen/studenten. Deze interactie «versmalt» steeds meer: zij is zoals gezegd vooral gericht op toezicht en verantwoording. Zij verloopt vaak via geïnstitutionaliseerde overleg- en toezichtstructuren die steeds meer een formele in plaats van inhoudelijke betekenis hebben. De onderwijsgeevenden hebben het gevoel op te weinig vakinhoudelijke ondersteuning van hun leidinggeevenden te kunnen rekenen. Het formele karakter van de communicatie komt bijvoorbeeld ook tot uiting in de kwaliteit van de contacten tussen het beroepsveld en de instellingen in het beroepsonderwijs: de sfeer van dit overleg beleeft het beroepsveld als te vrijblijvend. Daarmee gaan kennis en inspiratie om van elkaar te leren verloren, terwijl die voor de kwaliteit van het onderwijs van belang zijn.

Verantwoording en autonomie

Een ander dilemma heeft te maken met verantwoording door en autonomie van instellingen. Dit dilemma werkt anders uit in het primair en voortgezet onderwijs dan in het hoger onderwijs en beroepsonderwijs. In het primair en voortgezet onderwijs loopt het aantal scholen met een traditioneel bestuur de laatste jaren enigszins terug. Er zijn steeds minder scholen die geworteld zijn in de gemeenschap van ouders van een bepaalde geloofsovertuiging, levensbeschouwing of pedagogische visie, of die direct bestuurd worden door de gemeente. Het aantal besturen met meerdere scholen groeit gestaag. De grotere bestuurlijke slagkracht die daardoor ontstaat, heeft een aantal voordelen. Bestuurders kunnen bijvoorbeeld beter inspelen op de toenemende maatschappelijke eisen die aan onderwijsinstellingen worden gesteld. Bestuurders zijn deze op zich zelf al ingewikkelde uitdaging met enthousiasme aangegaan. Ook blijken de grote onderwijsinstellingen een betere leerlingbegeleiding te hebben. Er zijn echter ook keerzijden aan de bestuurlijke schaalvergroting. Zo bestaat het risico dat de keuzevrijheid en invloed van ouders en leerlingen afnemen. De omgeving van de school heeft namelijk het gevoel slechts beperkte mogelijkheden te hebben de school aan te spreken op een bredere maatschappelijke betrokkenheid. Een ander risico is dat de herkenbaarheid en slagvaardigheid van de diverse individuele scholen die onder één bestuur vallen erodeert. Verantwoording van die individuele school aan de omgeving kan daardoor in het gedrang komen. Bij bestuur-

lijke schaalvergroting bestaat dus het risico dat de menselijke maat verdwijnt. Verantwoording naar de omgeving van de onderwijsinstelling zien scholen als bestuurlijke ballast, terwijl de maatschappelijke omgeving de onderwijsinstellingen onvoldoende kan beïnvloeden.

In het hoger onderwijs en beroepsonderwijs is sprake van een andere problematiek. Hier is de autonomie al wat langer bestuurlijke praktijk, maar heeft met name het rekenschapdossier zijn sporen achtergelaten. Er was sprake van een spanning tussen de wettelijke bepalingen en de eisen die de praktijk van alledag (inclusief de beleidsmatige ambities van de politiek) met zich meebrachten. In het rekenschapdossier is op dit punt aanzienlijke verbetering tot stand gebracht, waardoor aan de onderwijsinstellingen duidelijkheid wordt geboden binnen welke kaders deze hun verantwoordelijkheid kunnen nemen en daarover verantwoording kunnen afleggen. Het is nu van belang ervoor te waken dat de autonomie niet verder verdwijnt als gevolg van een uniformerende verantwoording achteraf. De gewenste ontwikkeling van de bestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en de onderwijsinstellingen dreigt daarmee in de kiem te worden gesmoord.

Daarnaast speelt de natuurlijke spanning die voortvloeit uit het feit dat het bijzonder onderwijs niet van de overheid is. Het onderwijs is traditioneel van personen die het recht op vrijheid van het onderwijs inhoud geven door via onderwijsinstellingen onderwijs aan te bieden naar eigen inzicht. Dit legt grenzen op aan het optreden van de overheid; deze grenzen komen in deze beleidsnotitie ook aan de orde.

Incidentalisme

Wil het ministerie zijn rol goed uitoefenen, dan moet het daartoe wel zijn verantwoordelijkheden scherp stellen. Deze hebben betrekking op de wettelijk geborgde aspecten van toegankelijkheid, doelmatigheid/doel-treffendheid, kwaliteit en continuïteit. In dit verband doet zich een dilemma voor als gevolg van de politiek bestuurlijke neiging om op incidenten direct te reageren met nieuw beleid of algemene regels. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling spreekt in zijn advies «Bevrijdende kaders» van een cyclus van afnemend vertrouwen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid constateert in het rapport «Bewijzen van goede dienstverlening» dat door dit incidentalisme in het onderwijsveld sprake is van beleidsonrust: het veelvuldige ingrijpen zou hebben geleid tot een gevoel van onrust op de werkvloer van het onderwijs en wantrouwen tussen onderwijsgeevenden, afnemers en de centrale overheid. Ook het SER-advies Ondernemerschap voor de publieke zaak gaat hierop in. Dit is het dilemma tussen de politieke eindverantwoordelijkheid in het parlementaire stelsel en de autonomie van onderwijsinstellingen (bestuurlijk en onderwijskundig).

Het past uiteraard bij de rol van politici om aandacht te vragen voor incidenten. Maar op het moment dat zich incidenten voordoen, is het van belang de vraag te beantwoorden of er sprake is van een incident of van een uiting van een falend systeem. In het laatste geval zal het kabinet in overleg met het parlement zijn verantwoordelijkheid nemen; in het eerste geval is primair de instelling verantwoordelijk. Het belang van een goed antwoord op die vraag is groot: het nodigt de politiek uit waar mogelijk afstand te houden en pas in te grijpen waar dit nodig is. Dat is de kern van de politieke opstelling. Bij incidenten zal het kabinet zich dan ook steeds éérst de vraag stellen in hoeverre er een politiek relevant vraagstuk voorligt en of erop vertrouwd kan worden dat de interne en externe verantwoordingsmechanismen voldoende effectief zijn. In dat geval heeft het ministerie een beperkte verantwoordelijkheid en past politiek gezien een terughoudende opstelling en dienen de bestuurders en de interne toezichthouders hun verantwoordelijkheid te nemen.

Samenvattend: de interactie tussen de onderwijsinstellingen en de centrale overheid is gaandeweg belast geraakt met een op wantrouwen gebaseerde bureaucratie die een belemmering vormt voor maatschappelijke betrokkenheid. Centraal staat de vraag hoe deze relatie weer betekenisvol gemaakt kan worden, zodat de onvervreembare verantwoordelijkheden van onderwijsgeevenden, ouders, studenten en leerlingen, bestuur en leidinggeevenden weer ten volle in onderling vertrouwen uitgeoefend kunnen worden. Het is dan ook begrijpelijk dat er in de verschillende onderwijs (-sub-) sectoren gezocht wordt naar een eigentijdse vormgeving van de bestuurlijke verhoudingen tussen de onderwijsinstellingen en de overheid. Daarbij wordt vooral gezocht naar verheldering van de rollen en verantwoordelijkheden, waarbij de betrokken partijen (met name het bestuur van de onderwijsinstellingen) ervoor moeten waken dat de kaders die de overheid handhaaft door controle en toezicht niet inhoudelijk uithollen en zo afbreuk doen aan wezenlijke waarden voor het onderwijs. Het gaat er om te komen van «low trust» naar «high trust».

HOOFDSTUK 3 ONTWIKKELINGSPERSPECTIEF: NAAR EEN NIEUW DYNAMISCH STELSEL

Hoe komen we tot een stelsel waarin vertrouwen tussen alle betrokkenen de boventoon voert? Hoe voeren we een stelsel in waarin ruimte is voor alle inspanningen van bestuurders, leidinggeevenden, toezichthouders en overheden ten dienste van het leerproces dat zich dagelijks in klassen en collegezalen afspeelt? In deze paragraaf beschrijven de bewindslieden van OCW hoe dit bereikt kan worden. Uitgangspunt daarbij is dat de onderwijsinstellingen zich in het publieke domein bevinden met een specifieke maatschappelijke taak. Hoewel zeker in het beroepsonderwijs en hoger onderwijs instellingen bedrijfsmatiger worden aangestuurd, kan het kabinet aan het fundamentele kenmerk van dit publieke domein geen afbreuk doen. Onderwijsinstellingen zijn immers geen ondernemingen. Daarom sluit deze beleidsnotitie niet zo zeer aan bij Code Tabaksblat, maar neemt de aanbevelingen van de Onderwijsraad als uitgangspunt.

Meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid

Voor de totstandkoming en het onderhoud van het eerder genoemde dynamische onderwijsstelsel is er vooral in het primair en voortgezet onderwijs nog veel te doen. Deregulering en het terugdringen van de administratieve lasten als middel daartoe zijn dan ook speerpunten van het kabinetsbeleid. Daarbij gaat het in eerste instantie om het creëren van ruimte voor docenten en instellingen door regels en gedetailleerde voorschriften op te ruimen en regels die gehandhaafd moeten worden te versimpelen. In de plaats daarvan zal de wetgeving meer geformuleerd worden vanuit zorgplichten; dit kan een belangrijke bijdrage leveren. Vervolgens zullen verschillende actoren zodanig moeten worden toegerust met verantwoordelijkheden, bevoegdheden en invloed dat de interactie tussen deze actoren leidt tot kwaliteitsontwikkeling én bewaking van publiek geld. Denk hierbij bijvoorbeeld aan heldere informatierechten voor studenten, leerlingen en ouders die op de beoogde werking van governance zijn toegesneden, en aan de scheiding tussen bestuur en toezicht die alle sectoren aanbrengen. Verder werkt het kabinet in dit verband aan de selectiviteit, samenhang, soberheid en sluitendheid van het toezicht en de afstemming daarvan op de verantwoording in en rond instellingen. Ten slotte gaat het over het verspreiden van kennis in de vorm van vergelijking van kwaliteit van instellingen en van goede en minder geslaagde praktijken. Daarin kunnen stevige branche- of sectororganisaties in het onderwijs een belangrijke rol spelen, net als andere vormen van kennisallianties of kennisgemeenschappen zoals de WRR ze noemt in zijn rapport «Bewijzen van goede dienstverlening».

Heldere kaders: richting geven en grenzen stellen

Onderwijsinstellingen zijn organisaties met een specifieke maatschappelijke taak, werkzaam in het publieke domein. De overheid neemt zijn verantwoordelijkheid via wettelijke kaders voor bekostiging. Kwaliteits-eisen en toezicht zijn daar logisch onderdeel van. Het gaat uiteindelijk immers over de besteding van geld van de belastingbetaler. Ook docenten en instellingen moeten hun steentje bijdragen: zij moeten rekening houden met en consequenties verbinden aan politieke, maatschappelijke prioriteiten. Zo kan het gebeuren dat onderwijsgevend en besturen van onderwijsinstellingen zodanig reageren dat de feitelijke resultaten achterblijven ten opzichte van maatschappelijke problemen waarvoor nationale, politieke prioriteiten worden gesteld. Denk bijvoorbeeld aan voortijdige schooluitval. Dan is het de rol van het kabinet om in overleg met het parlement die politieke doelen via prioritering te realiseren. Dat wil zeggen: dan worden er duidelijke wettelijke en financiële kaders en beleidsvoornemens gesteld die in het overleg met de Tweede Kamer tot stand komen. Deze prioriteitstelling kan ook doorwerken in de bestuurlijke afspraken met bijvoorbeeld de branche- of besturenorganisaties. De opdracht daarbij is wel om de kaders en de bestuurlijke afspraken zo in te richten dat onderwijsinstellingen zo veel mogelijk uitgedaagd worden om hun eigen verantwoordelijkheid te nemen om die doelen te bereiken. Uiteindelijk kan er reden zijn om de resultaten specifiek onder de ogen van de instellingen of de sectoren te brengen en ze (dringend) uit te nodigen om mee werken aan het behalen van die doelen.

Principes voor de actiepunten

Het kabinet is op basis van bovenstaande overwegingen en het advies van de Onderwijsraad gekomen tot enkele principes die ten grondslag liggen aan de actiepunten in het volgende hoofdstuk. Een groot deel van deze acties is ingebed in een «lerende aanpak». De onderwijs(-sub-)sectoren krijgen zo binnen de geschetste kaders de tijd om ervaring op te doen, onderzoek te (laten) verrichten en de resultaten daarvan te delen, voordat het kabinet tot regelgeving overgaat.

Het betreft de volgende principes:

- Het bestuur van de onderwijsinstelling ondersteunt onderwijsgevend, stimuleert hen en daagt hen uit eigen verantwoordelijkheid te nemen op hun vakgebied.
- Het bestuur is als bevoegd gezag de eerstverantwoordelijke voor de onderwijsinstelling, dus ook voor de te maken keuzen tussen de soms conflicterende belangen van de diverse spelers.
- De taken en verantwoordelijkheden van bestuur en toezicht moeten helder gescheiden zijn (met onderscheid naar po/vo en bve/ho).
- De betrokkenheid van leerlingen, deelnemers, studenten en ouders is gewaarborgd (informatierechten, klachtrecht, medezeggenschap).
- De betrokkenheid van de maatschappelijke omgeving (zoals het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties) is gewaarborgd.
- Binnen de verschillende onderwijssectoren nemen de vertegenwoordigende organisaties (brancheverenigingen, sectororganisaties) meer verantwoordelijkheid (onder meer om de onderwijsinstellingen hierbij te ondersteunen).
- Er moet meer aandacht komen voor de interne en externe verantwoording aan de maatschappelijke omgeving van de onderwijsinstellingen (horizontale verantwoording), waarbij deze verantwoording nooit geheel het verticale toezicht (het toezicht van het ministerie van OCW) kan vervangen.
- Het toezicht door het ministerie van OCW is selectief, samenhangend, sober en sluitend en richt zich op de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderwijs; ook de feitelijke werking van de governance wordt daarbij betrokken; bij ernstig falen kan de minister interveniëren. Er

dient een goede balans te komen tussen het interne toezicht, de horizontale verantwoording en het toezicht door de rijksoverheid.

- De minister kan in uitzonderlijke gevallen rechtstreeks interveniëren als sluitstuk van de verantwoordelijkheid voor het stelsel.

HOOFDSTUK 4: ACTIES

Met deze beleidsnotitie streeft het kabinet naar een stelsel dat als vanzelfsprekend rechtmatigheid borgt, goede besteding van de publieke middelen garandeert en dynamische kwaliteitsverbetering uitlokt. Met andere woorden: naar een dynamisch stelsel van wederzijdse beïnvloeding tussen alle spelers. Dat stelsel ontstaat niet vanzelf: het kabinet ziet het dan ook als zijn eerste taak om het stelsel en de dynamiek tot ontwikkeling te laten komen en in stand te houden. Juist omdat onderwijs zich afspeelt in het publieke domein behoort het tot onze taak om ordenende kaders te stellen voor dit stelsel. Deze twee aspecten (ruimte in een dynamisch stelsel en het stellen van kaders) kunnen weliswaar van elkaar onderscheiden worden, maar zijn inhoudelijk onlosmakelijk met elkaar verbonden. In dit hoofdstuk volgt het kabinet dit onderscheid en legt tevens een overzicht vast van de specifieke actiepunten voor de sector po/vo enerzijds en de sectoren bve en ho anderzijds. Een samenvattend overzicht van de geplande acties op korte en langere termijn is vastgelegd in het bijgevoegde werkprogramma.

4.1 Het eerste aspect: meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid

Geen dynamiek zonder ruimte. Die noodzakelijke ruimte om naar eigen professioneel inzicht te handelen moet worden geboden aan de belangrijkste actoren in het onderwijs: de docenten, de bestuurders en de toezichthouders. Dit is al langere tijd het beleid van het ministerie van OCW. Daarin is al veel bereikt, maar verdere stappen zijn mogelijk en nodig.

4.1.1 De ruimte vergroten: deregulering en terugdringen administratieve lasten

Het kabinet vindt het van groot belang om het in gang gezette beleid met voortvarendheid door te zetten. Daarom heeft de minister van OCW op 10 juni (Kamerstuknummer 29 546, nr. 6) een beleidsnotitie aan uw Kamer aangeboden met concrete voorstellen om de administratieve lastendruk voor instellingen verder terug te dringen. Toepassing van het principe van de zorgplicht speelt in deze aanpak een belangrijke rol, met zowel een verwacht positief effect op de gewenste deregulering als op het terugdringen van de administratieve lasten. Een zorgplicht is een wettelijke gedragsnorm die de onderwijsinstellingen ertoe verplicht zorg te betrachten voor een door de wetgever omschreven belang dat enerzijds voldoende concreet is en anderzijds gedragsvarianten in de praktijk toelaat. Door deze benadering stelt de overheid de relevante politieke/maatschappelijke belangen veilig, terwijl de onderwijsinstellingen de gelegenheid krijgen in de praktijk verschillende gedragsvarianten toe te passen. Hierover heeft de minister van OCW samen met de minister van Justitie en mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer het rapport «Naar een bruikbare rechtsorde voor het hoger onderwijs» aangeboden. (Kamerstuk II, 2004/05, 29 853, nr. 16) In de nieuwe WHOO zal dit principe ook al waar mogelijk toegepast worden.

Ook voor de andere onderwijs(-sub-)sectoren worden de mogelijkheden daartoe verkend in het kader van programma Bruikbare Rechtsorde dat het ministerie van Justitie aanstuurt. Onderzoek naar de mogelijkheden voor de subsectoren po en vo is reeds gestart als onderdeel van de voorgenomen aanpassing WPO, WEC en WVO. Zo wordt gezien of het huidige complexe regelkader voor zorgleerlingen kan worden vereenvoudigd met de zorgplichten. De eigen verantwoordelijkheid van de scholen voor een sluitend aanbod voor zorgleerlingen is daarbij het uitgangspunt. De overheid zal het in wetten verankerde publieke belang daarmee in balans moeten brengen. In de notitie over de herijking van de zorgstructuur die voor september 2005 is toegezegd, komt het kabinet hierop terug. In het verlengde daarvan onderzoekt het ministerie van OCW ook de haalbaarheid van zorgplichten voor andere onderdelen van de po- en vo-wetgeving.

4.1.2 Vergroting dynamiek van het stelsel

Scheiding bestuur-toezicht

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat juist de veelkleurigheid en differentiatie van de betrokkenheid bij de onderwijsinstellingen de kenmerkende eigenschap is voor de vernieuwing in het onderwijsstelsel. Kern van het gewenste dynamische onderwijsstelsel is dat belanghebbenden bij de instellingen elkaar moeten én kunnen aanspreken. De veronderstelling daarbij is dat de externe verantwoording pas vertrouwen zal wekken, als de interne verantwoording op orde is. Daarmee komt de positie, het belang en de kwaliteit van de toezichtfunctie prominent in beeld. Die is immers van cruciale betekenis, wil het dynamische stelsel goed werken. Het centrale uitgangspunt is scheiding tussen bestuur en intern toezicht. In lijn met het advies van de Onderwijsraad kiezen ervoor dit principe voor de sectoren bve en ho anders vorm te geven dan voor de sectoren po en vo. In de eerstgenoemde sectoren wordt een interne raad van toezicht verplicht. Voor de sectoren po en vo is die verplichting er niet: daar wordt een keus aan de onderwijsinstellingen geboden: óf een Raad van Toezicht óf een scheiding van de bestuurlijke en toezichtfuncties. Op die manier kan rekening worden gehouden met de vrijheid van onderwijs, die tot een grote variëteit aan bestuurlijke inrichting van de onderwijsinstellingen in het funderend onderwijs heeft geleid. Bovendien: in die gevallen dat er nog geen Raad van Toezicht bestaat, zou een verplichting daartoe tot een extra laag leiden, waar dat gezien de omvang van sommige onderwijsinstellingen niet in alle gevallen wenselijk is. Ongeacht de bestuurlijke inrichting van de onderwijsinstelling staat overigens het principe dat alle onderwijsinstellingen verantwoording moeten afleggen niet ter discussie. Deze verantwoordingsnoodzaak is de grondslag voor de eis dat in elk geval het toezicht op het bestuurlijk handelen zichtbaar moet worden gemaakt. Het toezicht zal transparant moeten zijn. De toezichthouder moet zich in alle gevallen verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van het bestuur en zich zelf een positie verschaffen en behouden voor correctie van en/of ingrijpen bij het bestuur. In die gedachtegang ligt het ook in de rede om bij de omgang met of eventuele regelingen over klokkenluiders een centrale rol toe te kennen aan de RvT. De governancecodes binnen de verschillende onderwijssectoren kunnen een geschikte plaats zijn om dat te regelen. In de bijlage «Minimale eisen interne governance» is een overzicht opgenomen van eisen, die in acht moeten worden genomen. Een deel van deze eisen zal in de wetgeving, respectievelijk de toezichtkaders worden verwerkt, een ander deel kan in de branchecodes worden verwerkt. Bij de uitwerking van deze eisen zal moeten blijken waar de balans precies zal moeten worden gelegd.

Publieke verantwoording

In de verschillende sectoren zijn of worden codes tot stand gebracht die de instellingen toepassen of waarvan de instellingen aangeven dat en waarom ze niet van toepassing zijn. Deze vorm van regulering is op zichzelf van belang, maar deze vorm kan niet in de plaats komen van de verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Met andere woorden: er kan niet getornd worden aan de zojuist omschreven voorwaarde van verantwoording op grond waarvan de taken en verantwoordelijkheden van de raad van toezicht en het college van bestuur gescheiden moeten zijn.

Deze verantwoording richt zich uiteraard op de intern betrokkenen: het onderwijzend personeel, de leerlingen en studenten. Dit interne spel van checks and balances gaat vooraf aan de verantwoording naar de omgeving en is daarom te beschouwen als fundament en noodzakelijke randvoorwaarde voor de publieke verantwoording.

De verantwoording door de onderwijsinstelling richt zich dus niet alleen op de interne betrokkenen: ook de omgeving van deze instellingen zal directer moeten worden betrokken bij de (prestaties van de) instellingen. Er zal een dynamiek van checks and balances moeten ontstaan, waarbij de instelling niet alleen verantwoording aflegt, maar ook betekenisvol overleg voert. De omgeving van de onderwijsinstelling zal reële invloed moeten hebben op de strategie en het beleid van de instelling. Dit vereist een dynamisch stelsel, dat tot stand komt door informatierechten te geven aan sommige belanghebbenden (ouders, docenten), door ontwikkelingen rond benchmarking van vergelijkende gegevens over de onderwijsresultaten te stimuleren, en door informatie te ontsluiten en terug te geven aan betrokkenen die bij de overheid bekend is. Deze dynamiek kan gezien worden als het uitvoeren van een van de belangrijkste aanbevelingen van het rapport van de WRR «*Bewijzen van goede dienstverlening*»: het zoeken van een mogelijkheden het afleggen van verantwoording én het van elkaar leren te combineren. Hierover zal het ministerie van OCW in het overleg met de onderwijssectoren nadere afspraken maken. Daarbij zullen ook de (informatie-)eisen aan bod komen die aan jaarverslagen worden gesteld (zowel het financiële jaarverslag als de bestuursverantwoording). De jaarverslagen vormen voor de minister van OCW de belichaming van de meervoudige, publieke verantwoording die we van met publieke middelen bekostigde onderwijsinstellingen mogen verwachten. Meervoudig omdat de jaarverslagen een functie vervullen bij zowel de verticale verantwoording aan de interne en externe toezichthouders en de overheid als de horizontale verantwoording aan de (maatschappelijke) omgeving van de school. Publiek omdat voor alle instellingen (openbaar en bijzonder) het beginsel moet gelden dat de verslagen openbaar zijn, zodat iedereen die dat wenst ze kan inzien. Zeker wanneer het jaarverslag naast een financieel-technische verantwoording ook inzicht biedt in het antwoord op de vraag in hoeverre de voorgenomen doelen zijn gerealiseerd (beleidsinhoudelijke verantwoording). Het jaarverslag moet in het kader van de horizontale verantwoording als een actief en levend instrument worden gebruikt. Het ministerie van OCW gaat overigens wel na of het beginsel van openbaarheid afdoende is gewaarborgd voor de verschillende onderwijssectoren. Dit gebeurt in het licht van een algemene zorgplicht als mogelijk perspectief, zodat extra regeldruk en wetgeving zo veel mogelijk kunnen worden vermeden en voorschriften over de inrichting en vorm waar mogelijk kunnen worden teruggebracht.

De sector po/vo: heldere rolverdeling

In de motie-De Vries werd om een verduidelijking gevraagd van de bestuurlijke rollen en verantwoordelijkheden in het funderend onderwijs. Deze verduidelijking werd vooral gevraagd voor de positie van het

bevoegd gezag, mede omdat in de Koersdocumenten de leerlingen en onderwijsgeevenden en dus de school centraal staan.

Het bevoegd gezag en het interne toezicht

In het rapport van de Onderwijsraad is een uitvoerige analyse opgenomen van de bestuurlijke diversiteit in het funderend onderwijs, toegespitst op de belangrijkste aanbeveling van de Onderwijsraad tot scheiding van de functies bestuur en toezicht. De conclusie daarvan is dat een enkelvoudige oplossing voor het interne toezicht in de vorm van een voorschrift tot de instelling van een apart orgaan voor dit toezicht formeel niet mogelijk is. Immers: bij het openbaar onderwijs vervult de gemeenteraad deels de toezichthoudende taken, die op grond van de huidige regelingen niet aan een Raad van Toezicht zijn over te dragen. Bij verenigingen is de algemene ledenvergadering (of een door deze vergadering benoemd orgaan) het toezichthoudend orgaan. Het ministerie van OCW kan hier geen dwingende voorschriften over vastleggen. In de visie van de Onderwijsraad is het interne toezicht van dermate groot belang, dat hij benadrukt dat de gemeenteraad en de algemene ledenvergadering hun toezichthoudende rol actiever moeten gaan vervullen, dan nu soms het geval is.

De minister van OCW deelt deze visie van de Onderwijsraad en neemt de aanbevelingen over. Dat betekent dat het schoolbestuur eindverantwoordelijk is en blijft voor wat er op de scholen gebeurt. Het bestuur blijft daarmee ook het formele aanspreekpunt voor de overheid. Het bevoegd gezag is dus ook het aangrijpingspunt om die taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden te beleggen die betrekking hebben op de onderwijsopdracht die is gebaseerd is op het wettelijk geborgde publieke belang. Van het bevoegd gezag kan worden verwacht dat de professionele verantwoordelijkheid van leraar en personeel wordt geregeld, bijvoorbeeld door een statuut. De scheiding tussen bestuur en intern toezicht zal als principe wettelijk worden verankerd in de WPO/WEC en de WVO. De keuze tussen een (vormvrije) functiescheiding of het raad-van-toezichtmodel wordt vrijgelaten. In het eerste geval zal het bevoegd gezag moeten vast leggen welke personen belast zijn met de functie van het bestuur en welke met de functie van het toezicht. Taken en bevoegdheden zullen door het bevoegd gezag moeten worden vastgelegd. In genoemde wetten zal aangegeven worden wat de bevoegdheden van de raad van toezicht zijn, als voor dat model gekozen wordt. De mogelijkheid van een raad-van-toezichtmodel en -delegatie wordt voor zowel bijzonder onderwijs als bestuurlijk verzelfstandigde vormen van openbaar onderwijs mogelijk gemaakt. Voor het openbaar onderwijs zal het kabinet de consequenties van de specifieke constitutionele positie van het openbaar onderwijs zorgvuldig (juridisch) verkennen.

De voorstellen van het ministerie van OCW voor de verplichting tot informatieverstrekking, het teruggeven van informatie die bij de overheid beschikbaar is en voor benchmarking zullen ook de gemeenteraad en de algemene ledenvergaderingen in staat stellen de prestaties van de individuele onderwijsinstelling te vergelijken met de resultaten van andere instellingen.

Bevoegd gezag en management

De taakverdeling tussen het bestuur en het management van de instellingen moet voor iedereen duidelijk zijn. In het Wetsvoorstel lumpsum po (Kamerstuk I, 2004/05, 29 736, A) is bepaald dat deze taakverdeling in een managementstatuut moet worden vastgelegd. Het Kabinet neemt de aanbeveling van de Onderwijsraad over om in de wetgeving expliciet op te nemen dat het bevoegd gezag taken en bevoegdheden aan het management kan delegeren.

Bevoegd gezag als werkgever

Formeel is het bevoegd gezag werkgever en verantwoordelijk voor de naleving van arbeidsvoorwaardenovereenkomsten (cao's) en het personeelsbeleid. In de subsectoren po en vo heeft de vakminister op dit moment nog de rol van sectorwerkgever, voorzover het de primaire (dus voor po en vo) en een deel van de secundaire arbeidsvoorwaarden (alleen voor po) betreft. Over secundaire arbeidsvoorwaarden worden decentrale cao's gesloten. In de huidige situatie is dus sprake van een gelaagdheid bij de invulling van de werkgeversrol. Binnen een heldere rolverdeling past volledige decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming naar de schoolbesturen (doordecentralisatie). Het Kabinet neemt zich voor om doordecentralisatie in 2006 (voor vo) en 2008 (voor po) te laten plaatsvinden, mits aan de voorwaarden van het toetsingskader voor doordecentralisatie arbeidsvoorwaarden wordt voldaan.

Leerlingen, ouders en personeel

Het Kabinet acht het van belang de positie van leerlingen, ouders en personeel via het voorstel voor de nieuwe Wet medezeggenschap scholen (WMS) te versterken (zie brief van 31 maart jl., Kamerstuk II, 29 768, nr. 4). Naast de WMS die ouders en personeel als groep een positie geeft in relatie tot het bestuur en management, moet er natuurlijk oog zijn voor de positie van de individuele ouder. Onderdeel van een goed horizontaal evenwicht is dat de school ook helder is over de wisselwerking met de individuele ouder. Het is onderdeel van de professionele verantwoordelijkheid van de school dat daarvoor aandacht is. Dat die aandacht er moet zijn, ziet het Kabinet als een principe dat in de vorm van een zorgplicht kan worden gegoten. Dat wil zeggen: waarborgen dat die aandacht er is, zonder voor te schrijven hoe die precies vorm krijgt. Daarnaast biedt de weg van zelfregulering door de sector mogelijkheden. De recent totstandgekomen code om de schoolkosten te beheersen is daarvan een voorbeeld. Een soortgelijk traject is nu gaande om het functioneren van de huidige klachtenregeling in het po en vo te verbeteren. De opstelling van de minister van OCW daarbij is helder. Zelfregulering draagt bij aan het draagvlak om regels uit te voeren, maar kan uiteraard niet in de plaats komen van de uiteindelijke politieke verantwoordelijkheid van de minister van OCW. Mocht de vorm van regulering niet werken, dan zal aanvullende wetgeving nodig kunnen zijn.

Maatschappelijke omgeving

Ten slotte zijn er instanties en groeperingen in de directe omgeving van de scholen: instellingen van vervolgonderwijs, van jeugdzorg en het lokale of regionale bedrijfsleven. Ook met deze partijen zal de onderwijsinstelling reëel overleg moeten voeren. In de komende jaren zullen alle betrokken partijen ervaring moeten opdoen in de feitelijke werking van deze horizontale verantwoording en welke vorm daar het best bij past. Daartoe biedt de lerende aanpak, zoals beschreven in hoofdstuk 5 het kader.

Een belangrijk instrument daarvoor is de hiervoor beschreven publieke verantwoording door middel van het jaarverslag. Bij een dergelijke verantwoording gaat het niet om een eenrichtingsverkeer vanuit de school naar andere ketenpartners. De ketenpartners zullen zich op soortgelijke wijze moeten verantwoorden naar hun omgeving, waaronder de betrokken onderwijsinstellingen. Door deze checks and balances kan dan in goed overleg tussen de belanghouders en de instelling maatwerk in de horizontale verantwoording ontstaan. Om de horizontale verantwoording te stimuleren worden pilots gestimuleerd om via een lerende aanpak ervaring op te doen met deze manier van verantwoording door de school en beïnvloeding door interne en externe stakeholders van de school.

Gemeenten

Binnen het systeem van checks and balances op horizontaal niveau neemt de gemeente in het funderend onderwijs een bijzondere positie in: zij handhaaft de Leerplichtwet 1969 en heeft een rol in het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en in het verminderen van de jeugdwerkloosheid, onder meer door betrokkenheid bij de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie en de Wet inschakeling werklozen en de regionale arbeidsplatforms. De gemeente voert niet alleen lokaal jeugd- en welzijnsbeleid dat van belang is voor de school, maar draagt op een groot aantal terreinen verantwoordelijkheden die invloed hebben op scholen (bijvoorbeeld verkeersveiligheid). De gemeente is verder verantwoordelijk voor de huisvesting (nieuwbouw en ingrijpende verbouw) van scholen. De gemeente kan vooral meerwaarde bieden door in nauwe samenwerking met de school de regie te voeren over het stelsel van hulp- en zorgorganisaties en zo samenhang te bevorderen. Afhankelijk van de lokale situatie zullen de verschillende partijen rond de scholen moeten samenwerken om maximale impact op de maatschappelijke omgeving te bewerkstelligen. Gemeenten voeren daarin dus de bestuurlijke regie. Dat betekent dat gemeenten een duidelijke rol hebben in het funderend onderwijs. Dat is een andere rol dan die van de afgelopen periode. Er is immers geen directe bemoeienis meer van de gemeenten met het interne beleid van scholen, waarbij scholen verantwoording moesten afleggen over bijvoorbeeld het eigen achterstandenbeleid. Deze uitvoerende regie is belegd bij de scholen. De verantwoordelijkheden worden dus verhelderd. Over de manier waarop de bestuurlijke regie van de gemeente en de uitvoerende regie van de school precies aan elkaar geknoopt worden, voert het ministerie van OCW, de VNG en de vier grote gemeenten de komende maanden nader overleg. In het bestuurlijk overleg zullen de minister en de bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeenten in het najaar van 2005 daarover nadere afspraken maken, uiteraard rekening houdend met de autonomie van verschillende andere maatschappelijke organisaties. Daar zullen zij het scholenveld in betrekken.

Gemeente en openbaar onderwijs

In deze beleidsnotitie is aangegeven dat het advies van de Onderwijsraad zal worden gevolgd om het basisprincipe van functiescheiding van bestuur en intern toezicht te verankeren in de sectorwetten van het funderend onderwijs (WPO, WEC en WVO). De positie van het openbaar onderwijs vraagt daarbij om specifieke aandacht vanwege de ontwikkeling dat in toenemende mate het bestuur van het openbaar onderwijs wordt verzelfstandigd in de vorm van publiekrechtelijke en – vooral – privaatrechtelijke rechtspersonen. De Onderwijsraad signaleert daarbij in zijn advies dat een in zo'n geval in te stellen voorziening voor het intern toezicht overlap vertoont met en al snel in het vaarwater komt van de toezichthoudende bevoegdheden die bij wet aan de gemeenteraad zijn toegekend en die verband houden met de grondwettelijke taak van gemeente voor het openbaar onderwijs.

Ten aanzien van de delegatiemogelijkheid van bevoegdheden van bestuur aan schoolleiding die het kabinet en de Onderwijsraad wensen, liggen er mogelijk ook belemmeringen vanwege de specifieke juridische positie van het openbaar onderwijs. Ook deze kunnen in het licht van de tendens tot verzelfstandiging steeds meer gaan knellen. Op grond van het voorgaande zal de Minister van OCenW daarom advies inwinnen op basis waarvan de Minister nog dit jaar nadere voorstellen ontwikkelt voor de specifieke positie van het (verzelfstandigde) openbaar onderwijs die passen binnen het grondwettelijke, duale stelsel.

Rijksoverheid

Voor het funderend onderwijs heeft het ministerie van OCW de verantwoordelijkheid dat er een goed functionerend en hoogwaardig onderwijs-

bestel is en blijft. Het funderend onderwijs bevindt zich in een overgangsfase naar meer autonomie en minder regels. Vanuit genoemde verantwoordelijkheid is het daarbij van belang dat besturen berekend zijn op hun maatschappelijke taak en in staat zijn tot zelfregulering, zelforganisatie en waar nodig zelfcorrectie. De ontwikkeling daar naar toe staat centraal in de lerende aanpak die we in deze beleidsnotitie schetsen. Tegelijkertijd is er een aantal vaste ankerpunten voor het overheids-handelen waarbinnen deze ontwikkeling zich moet voltrekken. Het gaat hierbij om:

- de specificatie van de (minimum)normen voor kwaliteit en opbrengst en het toezicht houden op die kwaliteit en opbrengst;
- de bekostigingsvoorwaarden;
- het waarborgen van de toegankelijkheid van het onderwijs voor alle kinderen;
- de specificaties waarover besturen en scholen (horizontaal en verticaal) rekenschap en verantwoording moeten afleggen;
- het bevorderen van de beschikbaarheid van transparante vergelijkende gegevens over de onderwijsprestaties (benchmarks);
- een goede ondersteuning voor de posities bestuur, onderwijsgeven-den, ouders en leerlingen (waaronder waarborging van goede medezeggenschap);
- het in beeld brengen van de prestaties van het bestel;
- het bevorderen van de verdere ontwikkeling en innovatie van het bestel op basis van inzicht in bestelprestaties.

Vertaald naar het thema «governance» houdt dit in dat het ministerie van OCW het bestuur van de onderwijsinstelling op de genoemde ankerpunten mag en zal aanspreken op de wijze waarop het invulling geeft aan de toenemende beleidsruimte. Keerzijde daarvan is dat het ministerie er ook op mag worden aangesproken dat genoemde elementen op heldere wijze zijn gewaarborgd, maar ook op zo'n manier dat recht wordt gedaan aan de besturingsfilosofie van meer ruimte en minder regels.

Sectoren ho en bve

In het ho en de sector bve wordt gekozen voor het model van de raad van toezicht. Iedere instelling moet beschikken over twee aparte interne organen: een bestuursorgaan (het college van bestuur) en een toezicht-houdend orgaan (de raad van toezicht). Aan deze organen worden elkaar wederzijds uitsluitende taken toebedeeld. Het college van bestuur functioneert zelfstandig en heeft alle daarvoor noodzakelijke taken en bevoegdheden. De raad van toezicht ziet hierop toe. De huidige, wettelijke raden van toezicht bij de openbare universiteiten zullen worden geconverteerd naar een raad van toezicht als intern orgaan van de instelling. Voor het ho wordt één verantwoordings- en toezichtmodel gehanteerd voor de hogescholen, universiteiten en de Open Universiteit. De scheiding van deze functies zal scherp moeten worden gemarkeerd. Daarom ook zal in het wettelijk kader de elkaar wederzijds uitsluitende bevoegdheidsverdeling tussen beide organen van de onderwijsinstelling worden vastgelegd. Daartoe zal de minister van OCW rond de zomer een wetsvoorstel voor wijziging van de WEB aanbieden aan de Raad van State waarin de voorstellen van de Onderwijsraad voor de subsector bve worden overgenomen. Gelet op de verantwoordelijkheden van de minister van VWS en die van de minister van OCW die betrekking hebben op de academische ziekenhuizen, zal laatstgenoemde samen met de minister van VWS met een afgestemd voorstel in de WHOO komen.

Toezicht op bestuurlijk handelen

De subsectoren bve en ho kenmerken zich onder meer door een wat verder ontwikkelde bestuurlijke praktijk dan in het funderend onderwijs: krachtige besturen zijn hier eerder regel dan uitzondering. Juist in die

situatie zal krachtig «tegenspel» moeten worden geboden. De gedachte is immers dat krachtig bestuur als zodanig aangesproken wordt. Dat is wat anders dan dat het bestuur wordt belast met medebestuur. Om dat aanspreken feitelijk en juridisch kracht bij te zetten is van verschillende kanten gewezen op de mogelijkheid om voor sommige partijen de gelegenheid te vergroten naar de Ondernemingskamer te gaan of om een autoriteit of ombudsfunctie in het leven te roepen. De gedachte daarachter is dat de belanghebbenden bij de onderwijsinstellingen daardoor in staat zullen worden gesteld feitelijk invloed uit te oefenen. Het is de vraag of deze specifieke suggestie in de praktijk werkbaar is. Wel is het van belang te onderzoeken op welke wijze de belanghebbenden indien nodig daadwerkelijk adequaat tegenspel kunnen bieden en welke formele kaders thans beschikbaar zijn, respectievelijk daartoe aangepast moeten worden. Daarom zal de minister van OCW hier onderzoek naar doen. Potentiële stakeholders zullen hierbij betrokken worden.

Op korte termijn zal de WHOO zijn beslag krijgen. In een bestuurlijk akkoord met de Bve Raad worden afspraken gemaakt over de fundamentele revisie van de WEB. Deze beleidsnotitie zal daarbij worden betrokken.

4.1.3. Verlichten controlelast door toezicht Inspectie en Auditdienst aan te scherpen

Naar geïntegreerd toezicht

In de loop van 2004 is het project Geïntegreerd Toezicht gestart. Daarbij maken de Auditdienst en de Inspectie in overleg met Cfi onderlinge afspraken om te bereiken dat, als instellingen bezocht worden, alle gegevens in één keer beschikbaar zijn, geen separate bezoeken worden afgelegd en de werkwijze onderling wordt afgestemd. Hierdoor wordt nader invulling gegeven aan de principes van «single audit» en «single information». Bovendien worden de frequentie en de aard van het bezoek bepaald aan de hand van een risicoprofiel van de betrokken instelling: hoog risico betekent een hogere frequentie, diepgaander en feitelijk onderzoek ter plekke. Het kabinet wil echter nog een stap verder gaan. Het toezicht van de Inspectie en de Auditdienst is per definitie gebaseerd op wettelijke kaders en daarop gebaseerde normen. In sommige gevallen blijkt dat inhoudelijke innovatie niet mogelijk is, juist vanwege deze kaders en normen. Het is van belang om het toezicht door de Inspectie en de Auditdienst in de praktijk te moderniseren, zodat mogelijkheden tot innovatie maximaal benut kunnen worden. Dit geheel zal onderdeel worden van de lerende aanpak in hoofdstuk 5.

Beter zicht op het bestel

In deze beleidsnotitie wordt vastgelegd dat de ministeriële verantwoordelijkheid primair gericht is op een dynamisch stelsel en op de richting en grenzen van dit stelsel. Voor het functioneren van individuele instellingen is het bestuur de eerstverantwoordelijke. Inspectie en Auditdienst zien namens de minister in ieder geval toe op de kwaliteit van het onderwijs en op de rechtmatige verwerving en besteding van financiële middelen. Op stelselniveau ziet het ministerie van OCW onder meer toe op de toegankelijkheid, pluriformiteit en de financiële positie van de gehele onderwijssector. Om de ministeriële verantwoordelijkheid op stelselniveau te ondersteunen heeft het ministerie van OCW een set indicatoren geselecteerd die een beeld geven van de belangrijkste ontwikkelingen. Bestelindicatoren hebben een lange houdbaarheid en geven bij elkaar inzicht in de werking van het gehele stelsel. Daarbij is er aandacht voor leerwegen door meerdere sectoren. Het ministerie van OCW is daarmee uiteindelijk verantwoordelijk voor de vaststelling daarvan, uiteraard in overleg met de verschillende onderwijs(-sub-)sectoren. De set bestelindicatoren zal op twee manieren worden gepresenteerd. Enerzijds door de algemene ontwikkelingen in een aparte publicatie Bestel in beeld te beschrijven en

analyseren. Anderzijds door de belangrijkste ontwikkelingen van het onderwijsbestel te beschrijven, specifiek aan de hand van de ministeriële verantwoordelijkheden in het departementaal jaarverslag. In de huidige situatie wordt een grote hoeveelheid gegevens verzameld, bewerkt en gepresenteerd. Het ligt voor de hand te bezien of ook voor deze gegevens de principes van soberheid, samenhang, selectiviteit en sluitendheid gebruikt kunnen worden om de gegevensstroom aanzienlijk op te schonen.

4.1.4 Verspreiding van kennis: de branche aan zet

Voor de dynamiek van het stelsel en de daarmee beoogde voortdurende kwaliteitsverbetering spelen niet alleen de individuele instellingen en het ministerie van OCW een rol, maar zeker ook de sector- of brancheorganisaties. Juist omdat de eerste verantwoordelijkheid van de minister van OCW zich meer op het niveau boven de individuele instellingen richt, ligt het zeer voor de hand een belangrijke rol toe te kennen aan de sector- en brancheorganisaties. Naast de algemene politiek bestuurlijke rol die zij (kunnen) spelen, liggen er grote kansen op het gebied van de ondersteuning van de aangesloten onderwijsinstellingen op het terrein kwaliteitsverbetering, eventueel het rapporteren of maken van afspraken over de ontwikkelingen binnen de sectoren en het ontsluiten van informatie. Uiteraard zijn de branches niet de enigen met wie de minister van OCW overleg voert: de branches hebben geen monopolie op de informatie. De uitkomst zal moeten zijn dat de uiteindelijk beschikbare informatie voldoet aan eisen van onafhankelijkheid en betrouwbaarheid. Alle betrokkenen, maar zeker ook het ministerie van OCW zullen in ieder geval een situatie moeten creëren waarin de onderwijsinstellingen en de daarin werkzame onderwijsgeevenden op een veilige manier van elkaar kunnen leren. Dat kan alleen als er in het lerende systeem dat het kabinet beoogt een sfeer is dat fouten gemaakt kunnen worden en door alle deelnemers opgevat worden als «interessant falen». Dit leren mag uiteraard niet ten koste gaan van het belang van leerlingen en studenten. In de praktijk zullen de onderwijsinstellingen en de daarin werkzame personen dan ook steeds een zorgvuldig evenwicht moeten zoeken.

Van belang is dat het Ministerie van OCenW vooraf duidelijk maakt welke gegevens in het toezicht een rol spelen en welke niet. In het eerste geval bepaalt de minister van OCW welke gegevens worden gebruikt. Duidelijk onderscheid is immers een ontbindende voorwaarde voor een veilige manier van leren. Het belang van de sectoren voor deze veilige manier van leren is evident. Dat is dan ook de reden dat het kabinet een groot deel van de acties in overleg met de onderwijssectoren tot stand wil laten komen of wil uitwerken.

4.2 Het tweede aspect: heldere kaders, richting geven en grenzen stellen

Het onderwijs maakt deel uit van de publieke sector en wordt overwegend door de overheid bekostigd. Juist dit laatste brengt met zich mee dat de minister van OCW niet op alle terreinen vrijheid kan bieden. In deze beleidsnotitie stelt de minister dan ook grenzen aan het stelsel.

Financiële reserves: op zoek naar signaleringsgrenzen

Bij het debat over de begroting van 2003 heeft de minister van OCW met uw Kamer gesproken over de wijze waarop het ministerie de financiële positie van de instellingen volgt en welke signaleringsgrenzen het ministerie hanteert. Dit onderwerp leent zich bij uitstek om de governanceprincipes uit deze beleidsnotitie toe te passen. Onderzoek naar dit onderwerp heeft per onderwijssector een nieuwe set signaleringsgrenzen opgeleverd voor zowel een slechte als een te ruime financiële positie. (zie bijlage

«Financiële reserves») Hierbij blijkt dat het niet eenvoudig is om een duidelijke grens voor een «te goede» vermogenspositie te geven. Die hangt immers af van de situatie waarin de instelling zich bevindt en van het financiële beleid dat de instelling voert. Omdat het hier om overheidsmiddelen gaat, is het algemeen aanvaard en passend binnen de lijn van deze beleidsnotitie dat instellingen verantwoording afleggen over het gevoerde financieel beleid en de reservepositie. Openheid over het financiële beleid en de reservepositie is niet alleen van belang voor de verticale verantwoording, de stakeholders kunnen bij de horizontale verantwoording ook beter in stelling worden gebracht. Het is daarom van belang dat alle instellingen zich gaan verantwoorden over hun financiële beleid en hun reservepositie. Hiertoe zal het ministerie van OCW waar dat nog niet het geval is, de richtlijnen voor het jaarverslag aanvullen met regels over de verantwoording van het financiële beleid en de financiële positie. Met de sectoren zal de discussie over de boven- en ondergrenzen verder moeten worden gevoerd. In de bijgevoegde notitie over de reserves van de onderwijsinstellingen is een beredeneerde voorzet gegeven. Uit de eerste reacties van de onderwijsbesturen komt naar voren dat zij het belang van een goede financiële verantwoording onderschrijven, maar dat ze over de onderbouwing van de signaleringsgrenzen graag verder willen spreken. Verder geven ze aan dat ze dit onderwerp willen kunnen beoordelen tegen de achtergrond van een governancekader. Nu hieraan wordt voldaan met deze beleidsnotitie kunnen de organisaties met aanvullingen en alternatieven komen. Het gaat er om dat niet wenselijke ontwikkelingen in de vermogenspositie bij instellingen worden voorkomen. Op het niveau van het onderwijsstelsel zal de minister van OCW u jaarlijks in het Jaarverslag en Kerncijfers OCW blijven informeren over de ontwikkeling van de financiële positie per sector.

Verticaal toezicht op rechtmatigheid, kwaliteit en horizontale verantwoording

In deze beleidsnotitie is aangegeven dat het de verantwoordelijkheid van de minister van OCW is om toe te zien op het functioneren van het stelsel. Bovendien zullen in het toezicht op het stelsel wellicht ook de aspecten van toegankelijkheid, doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen worden meegenomen, zodat deze aspecten niet meer in het toezicht op individuele instellingen behoeven te worden opgenomen.

Vanuit het perspectief van het toezicht op het stelsel zal de minister van OCW een aanwijzing moeten kunnen geven. In de eerste plaats is er gebondenheid vanuit de zorg om er op toe te zien dat de beschikbaar gestelde middelen verantwoord worden ingezet voor het beoogde doel: onderwijs. Het verticale toezicht zal dan ook in elk geval blijvend gericht zijn op de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderwijs. Daarnaast en met toenemend belang zal het toezicht zich duidelijker en systematischer moeten richten op de feitelijke werking van de horizontale verantwoording. Dit laatste houdt in dat de Inspectie van het onderwijs zal beoordelen of de governance voldoende vertrouwenwekkend functioneert. De governanceprincipes zullen dan ook mede ten grondslag liggen aan een op korte termijn te ontwikkelen nieuwe toezichtvisie voor het onderwijs die uiteraard ook mede richtinggevend zal zijn voor de toezichtkaders. Daarnaast zal de nieuwe departementale toezichtvisie moeten passen binnen de Kaderstellende visie op toezicht II die het kabinet op korte termijn zal vaststellen en tevens ruimte moeten bieden voor een zich allengs ontwikkelende behoefte aan meer op maat gesneden, gevarieerd en toezicht. Daarmee wil het kabinet bereiken dat de toezichtkaders en daarop gebaseerde toezichtarrangementen niet onbedoeld en onnodig innovatieve ontwikkelingen blokkeren maar juist stimuleren.

Het kabinet streeft ernaar om dat bredere pakket maatregelen vorm te geven in cyclische handhavingprogramma's die zijn gebaseerd op de hiervoor bedoelde nieuwe toezichtvisie. In zulke handhavingprogramma's

kunnen dan duidelijke en verantwoorde keuzes voor de handhaving worden gemaakt, waarover de minister van OCW ook verantwoording aan uw Kamer kan afleggen.

Zulke handhavingprogramma's zullen vooral betrekking hebben op de aspecten waarop het verticale toezicht zich richt, en daarmee op de rechtmatigheid, de onderwijskwaliteit en de horizontale verantwoording. Hierbij zal de minister van OCW aansluiten bij het bestaande arrangement voor het funderend onderwijs waarover de kamer is geïnformeerd als onderdeel van de beleidsreactie op het Onderwijsverslag 2004 in de brief van 20 april 2005 over het bestuurlijke natraject «zeer zwakke scholen» (Kamerstuk vergaderjaar 2005–2005, 29 800 VIII, nr. 199).

Toezicht en regie op de arbeidsvoorwaardenvorming

Voordat het Ministerie van OCenW de arbeidsvoorwaarden decentraliseert is van belang dat de checks and balances in de sector op orde zijn om onderwijskwaliteit en een beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten te waarborgen. Het toezicht op de kwaliteit blijft bij de Inspectie; beheersing van de arbeidskostenontwikkeling is een verantwoordelijkheid van de werkgevers(organisaties). Door benchmarks te ontwikkelen en «good practices» te verspreiden, kunnen de kwaliteit van de arbeidsorganisatie en de efficiency van het onderwijsproces worden gestimuleerd. Op basis van de (jaarlijkse) speerpuntenbrief voor de arbeidsvoorwaarden voor de collectieve sector vindt noodzakelijke regie plaats op de arbeidsvoorwaardenvorming in verschillende overheidssectoren. Vanwege de blijvende verantwoordelijkheid van de minister voor de werking van de onderwijsarbeidsmarkt, blijft ook binnen deze nieuwe toezichtvisie personeelsinformatievoorziening door instellingen noodzakelijk. Via een goede match van informatiebehoefte van minister en sectorwerkgevers kunnen administratieve lasten worden beperkt.

Toezicht op de overige aspecten: naar een responsief sanctiebeleid

Zoals eerder is aangegeven, zullen de onderwijsinstellingen ook worden uitgenodigd in te spelen op de politieke agenda. Van de instellingen verwachten de bewindslieden van OCW specifieke prestaties. Hier past een ander soort sanctiebeleid: waarbij het realiseren van de specifieke prestaties vooral positief gesanctioneerd wordt. Over de ontwikkeling en uitwerking van die gedachte willen de bewindslieden van OCW graag overleggen in het kader van het lerende governancestelsel, waarover meer in hoofdstuk 5.

Het gegeven dat de instellingen werkzaam zijn binnen het publieke domein kan er echter toe leiden dat de minister van OCW ook anderszins grenzen moet stellen. Het is natuurlijk van belang deze grenzen aan de hand van normen zo nauwkeurig mogelijk vooraf aan de onderwijsinstellingen duidelijk te maken of vast te leggen wat de grondslag voor een mogelijke interventie is. Als onderwijsinstellingen zulke grenzen overschrijden (uiteindelijk aan de hand van normen), ontstaat het risico dat het maatschappelijk vertrouwen in het gehele onderwijsstelsel wordt geschonden. Juist om dit soort risico's in te dammen, is de minister van Onderwijs dan ook namens de samenleving politiek gelegitimeerd om deze grenzen niet alleen te bepalen maar ook te bewaken. Om te bevorderen dat de onderwijsinstellingen die grenzen respecteren, zal de minister van OCW dan ook gebruikmaken van een nog nader uit te werken responsief sanctiebeleid waarvan de kern wordt gevormd door een eenvoudig escalatiemodel dat uitgaat van een breed scala aan interventiemogelijkheden met een impact die in zwaarte toeneemt voor de instelling die de gestelde normen niet naleeft. Deze interventiemogelijkheden zullen om te beginnen aansluiten op de werkwijze en keuzen van de scholen zelf en op de horizontale verantwoordingsmechanismen. Ook de branche of sector heeft hierbij een eigen verantwoordelijkheid. Vormen van zelfregu-

lering en zelfbinding op sectoraal niveau met niet-vrijblijvende gedragscodes kunnen bijvoorbeeld heel effectief en als zodanig voldoende zijn. Blijken de positieve sancties, de gedragscodes en andere vormen van zelfregulering toch niet effectief en voldoende? Dan begint de bemoeienis van het ministerie bij actieve monitoring en bilaterale gesprekken, en kan die via gebruik van de openbaarheid vervolgens leiden tot bekostigings-sancties en punitieve sancties op instellingsniveau. Als en voorzover de onderwijsinstelling zijn taken ernstig verwaarloost, staat het eerder genoemde instrument van de aanwijzing ter beschikking van de minister. Zo'n model maakt het mogelijk om proportioneel te reageren, schept duidelijkheid en geeft daardoor rust.

De aanwijzingsbevoegdheid van de minister van OCW

In zijn algemeenheid heeft de minister van OCW te allen tijde het recht op interventie, als en voorzover een onderwijsinstelling niet voldoet aan de eisen van rechtmatigheid, kwaliteit en – in de toekomst – horizontale verantwoording. Dit recht is uit een oogpunt van zorgvuldigheid en voorspelbaarheid voor het optreden van de overheid steeds gespecificeerd in de verschillende wetten en overige regelgeving. In enkele uitzonderingsgevallen kan het noodzakelijk zijn dat de minister ook een formele aanwijzing geeft. In het voorafgaande hebben de bewindslieden van OCW aangegeven dat daartoe aanleiding kan zijn in de volgende situaties:

1. als en voorzover de instelling zijn taken ernstig verwaarloost bij de wijze van omgaan met de financiële middelen of in het licht van het doel waarvoor deze middelen aan de instelling zijn verstrekt;
2. als en voorzover de bestuurlijke ontwikkeling van een of meerdere instellingen ertoe leidt dat de toegankelijkheid of pluriformiteit op stelselniveau bedreigd wordt.

Het oogmerk is dat de minister deze bevoegdheid alleen in zeer uitzonderlijke gevallen benut en zo specifiek mogelijk richt. De minister kan en mag niet feitelijk de (gehele) bestuurlijke verantwoordelijkheid overnemen. Overigens: zeker ten aanzien van de bestuurlijke ontwikkeling bij fusies of daarmee vergelijkbare samenwerking, is het wel van belang dat het ministerie tijdig (in de praktijk dus vooraf) wordt geïnformeerd over de voorname. Het zou immers onevenredig zwaar zijn, als het ministerie de betrokken instelling achteraf zou corrigeren. Onderzocht wordt of in de huidige voorstellen voor de wetgeving voor het hoger onderwijs een dergelijke voorziening kan worden opgenomen. Bij de voorgenomen fundamentele revisie van de WEB kan deze voorziening dan eveneens worden getroffen.

HOOFDSTUK 5 LERENDE AANPAK

Het kabinet streeft naar een dynamischer en daardoor veelkleuriger en gedifferentieerd stelsel. Daarbij heeft het veel aandacht gegeven aan de bestuurlijke inrichting van het stelsel en in het bijzonder aan de verantwoordelijkheid, rollen en bevoegdheden die de minister van OCW heeft. Dit is een noodzakelijke tussenstap om de weg vrij te maken voor de volgende stap. Het in deze brief geschetste beeld verschilt ingrijpend van de werking van het huidige stelsel, dat immers vooral op het toezicht door de centrale overheid is gebaseerd. De noodzaak van veranderen is eveneens evident, omdat deze vorm van toezicht geleidelijk aan effectiviteit verliest, maar ook omdat andere vormen van verantwoording zullen naar verwachting een effectieve bijdrage leveren aan de maatschappelijke legitimiteit van de onderwijsinstellingen. De rol van branche en beroepsorganisaties is in dit verband van belang: ook daar rust een grote verantwoordelijkheid om de dynamiek rond de onderwijsinstellingen levend en betekenisvol te houden. Op deze wijze kan voorkomen worden dat de onderwijssector geheel los komt te staan van de mensen om wie het gaat:

de burgers (als ouders, als studenten en leerlingen en andere stakeholders als gemeenten en bedrijven) maar ook de onderwijsgeevenden. De verandering is onvermijdelijk, maar de vraag is hoe. Zoals eerder in deze beleidsnotitie is aangegeven achten de bewindslieden van OCW het voor deze verandering van belang niet op grond van een blauwdruk vooraf de eindresultaten van deze verandering vast te leggen, maar te kiezen voor een lerende aanpak.

De opzet daarvan is om in overleg met de verschillende onderwijs(-sub-)sectoren en zo veel mogelijk in gezamenlijk opdrachtgeverschap een samenhangend programma op te zetten en uit te voeren waarin het van elkaar leren centraal staat. De aard van de lerende aanpak leent zich niet voor een uitsluitend aansturende rol van het ministerie. In het gezamenlijk opdrachtgeverschap komt vooral het belang van de inbreng van de onderwijssectoren zelf tot uiting. Zo zou kunnen worden aangesloten bij het initiatief Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen, waarin de HBO-raad en de BVE deelnemen. Daarbij zal dit leren zo dicht mogelijk op de bestaande praktijk moeten aansluiten. Mogelijkerwijs groeit deze aanpak op termijn uit tot een expertise- of kenniscentrum: hierover heeft het kabinet nog geen beslissingen genomen. Uit de gespreksronde met alle betrokkenen is gebleken dat juist deze lerende aanpak op een breed draagvlak kan rekenen en de mogelijkheid biedt via trial and error te leren, maar ook geschikt is om op een natuurlijke wijze aan te sluiten bij de algemene maatschappelijke ontwikkelingen in plaats van deze ontwikkelingen te forceren via wetgeving.

Het startpunt van deze lerende aanpak moet wel vast liggen: het risico is immers dat veel geleerd wordt maar weinig feitelijke vooruitgang wordt geboekt. In de beleidsnotitie zijn deze punten vastgelegd; het gaat daarbij met name om de positie van de RvT, de aangescherpte rol van de ouders en leerlingen en de noodzaak om intern en extern verantwoording af te leggen. Het betreft hier deels het doortrekken van bestaande beleidslijnen rond deregulering en verlichting van de administratieve lastendruk, maar ook nieuwe accenten. Daarnaast is het van belang ook de grenzen van het leren aan te geven: deze worden bepaald door wettelijke kaders. In de betreffende sectorwetten zal derhalve ook moeten worden aangegeven welke bepalingen vanwege de lerende aanpak (tijdelijk) niet of anders van toepassing zijn. Zowel de wetgever als de onderwijsinstellingen hebben recht op deze duidelijkheid: dit is één van de belangrijkste lessen uit het rekenschapdossier.

Los van het bovenstaande: ook om de Tweede Kamer in staat te stellen zijn verantwoordelijkheid te nemen, zal de minister van OCW tussentijdse resultaten aan het parlement rapporteren en waar nodig op een geëigende wijze vastleggen (in wetgeving, codes of bestuurlijke afspraken).

Het kernpunt van de lerende aanpak ligt in het vraagstuk van de kwaliteit en betekenis van de horizontale verantwoording in relatie tot het verticale toezicht. Uit de evaluatie van de werking van de code bijvoorbeeld bij het hbo-veld blijkt ook dat deze sector juist op dit punt nog grote stappen vooruit kan, moet en wil zetten. In de gespreksronde met vrijwel alle vertegenwoordigers in de onderwijssectoren werd bevestigd dat dit thema in de komende jaren centraal zal zijn. Het gaat om de wijze waarop de instellingen verantwoording afleggen, het overleg met de maatschappelijke omgeving aangaan én vervolgens verantwoording afleggen over wat is er met de inbreng van de interne en externe belanghebbenden gedaan. Hierdoor wordt de «feedback loop» op instellingsniveau als het ware gesloten. In de lerende aanpak zal bezien worden welke consequenties hieraan in het verticale toezicht verbonden kunnen worden. Daarom verdienen de volgende nieuwe beleidslijnen van horizontale verantwoording in ieder geval aandacht:

- *Effectieve inrichting van de horizontale verantwoording door en reële beïnvloeding van de maatschappelijke omgeving van onderwijsinstellingen.*
Het gevaar van toenemende bureaucratisering is daarbij reëel. De deelnemers aan de lerende aanpak zou moeten bekijken op welke wijze die gereduceerd zou moeten worden. Zo zou de procesgang van de interne en externe verantwoording op een goede manier aan elkaar kunnen worden gekoppeld of zou de interne informatie ook voor de externe verantwoording gebruikt kunnen worden. Ook zullen zij moeten doordenken voor wie deze verantwoording bedoeld is (doelgroepsegmentatie). Wellicht kan daarbij ook aan de orde komen of en hoe de veelheid aan codes tot een zekere samenhang en overzichtelijkheid kan brengen.
- *Benchmarking*
In deze beleidsnotitie is aangegeven dat vergelijkende, toegankelijke informatie een belangrijk instrument is om de maatschappelijke omgeving in staat te stellen reële invloed uit te oefenen. De verschillende onderwijssectoren zullen hierbij worden uitgenodigd met voorstellen te komen hoe de benchmarks van de onderwijsprestaties het beste op de rails te zetten en hoe het risico van vermenging van toezicht en benchmarking kan worden vermeden, zonder de verantwoordingverplichting van de minister van OCW jegens het parlement uit te hollen.
- *Onderzoek naar versterking van de positie van de belanghebbenden*
Essentieel bij horizontale verantwoording is dat de belanghebbenden ook in formele zin een zodanige positie hebben dat zij indien nodig ook een effectieve «tegenmacht» kunnen vormen. In het rapport van de WRR wordt in dit verband gesproken van «tegenspeler». De minister van OCW zal onderzoek doen naar de vraag welke formele kaders thans beschikbaar zijn, respectievelijk daartoe aangepast moeten worden. Potentiële stakeholders zullen hierbij betrokken worden.
- *De positie, het belang en de kwaliteit van de raden van toezicht*
De eerste stap in de verantwoording bij instellingen is de interne verantwoording naar de raad van toezicht. De lerende aanpak zal gericht moeten zijn op ervaringsuitwisseling, het opbouwen van kennis – wellicht via een vereniging van interne toezichthouders – en het doen van onderzoek. Ook zal ervaring kunnen worden opgedaan met de positie van de Raden van Toezicht en klokkenluiders.

Naast de horizontale verantwoording is het eveneens van belang dat ervaring wordt opgedaan met de wijze waarop de geboden ruimte voor de onderwijskundige professionals kan worden ingevuld. Het is in dat verband van belang dat zij mede de publieke agenda kunnen bepalen en in de gelegenheid worden gesteld van elkaar te leren. Dit vraagt een nieuwe vorm van interactie tussen de politiek en de leden van de beroepsgroep en van deze leden met elkaar. In de lerende aanpak zal dit onderwerp tevens aan de orde komen.

De overheidsdeelnemers aan de lerende aanpak richten zich ook specifiek op het overheidsdomein. Daarbij zullen de onderstaande punten aan de orde komen:

- *Harmonisering wetgeving*
Het ministerie van OCW doet momenteel onderzoek naar mogelijke harmonisatie van in ieder geval de WPO, WEC, WVO en de WEB. Centraal in het onderzoek staat of deze wetten adequaat op elkaar zijn afgestemd, of er geen nodeloze versplintering is en of er geen andere complicaties zijn die bijvoorbeeld de doorlopende leerlijnen nadelig beïnvloeden. Uiteraard zullen per onderwijssector nog specifieke bepalingen nodig blijven: in de opzet van dit project is daarin ook voorzien. Tevens geldt als uitgangspunt dat de lopende wetgevingstrajecten (en

bestuurlijke afspraken daaromtrent) geen enkele proceshinder zullen ondervinden van deze voorgenomen harmonisatie.

- *Bruikbare rechtsorde*
Het Ministerie van OCW zal de mogelijkheid verkennen om algemene eisen van goed bestuur (en toezicht) aan het onderwijs een wettelijke basis te geven in het algemene rechtspersonenrecht in plaats van in de onderscheiden sectorwetten. Het ministerie is dan ook actief betrokken bij een onderzoek dat binnenkort gestart wordt in het kader van het programma Bruikbare Rechtsorde naar de vraag of een aparte rechtsvorm voor zogenoemde maatschappelijke ondernemingen (zoals scholen, ziekenhuizen, verzorgingsinstellingen en woningcorporaties) wenselijk is. Dat gebeurt uiteraard in samenhang met toekomstige besluitvorming over een mogelijke harmonisatie van de onderwijs-wetgeving.
- *Zorgplicht*
Het is van belang goed oog te houden op de effecten van zorgplichten in de praktijk en daarvan te leren om deze zorgplichten verder te ontwikkelen.
- *Politieke prioriteiten*
Centraal staat de vraag welke positieve interventies effectief zijn om de instellingen en eventueel de branche- of besturenorganisaties uit te nodigen om de politieke prioriteiten feitelijk te realiseren.
- *Beleidsvorming*
De beleidsvoorbereiding in het kader van bijvoorbeeld de taakstelling en deze beleidsnotitie hebben baat bij soberheid in de beleidsvorming. Voorkomen moet worden dat nieuw beleid tot stand komt, dat in feite haaks staat op de principes van deze beleidsnotitie. Als referentiekader kan het ministerie van OCW hiervoor de criteria in hoofdstuk 3 hanteren. Bovendien zal gezien moeten worden of het traditionele denkkader (de overheid stelt algemene beleidskaders met onduidelijke doelen en criteria, de onderwijsinstellingen voeren dit naar eigen inzicht uit) aangevuld of aangepast moet worden door bijvoorbeeld de beleidsvorming vooral te richten op het behalen van concreet omschreven resultaten.

Overzicht acties: op een termijn van een jaar*Vergroting ruimte en duidelijke rollen**Algemeen*

Krachtig voortzetten bestaand beleid rond deregulering, administratieve lasten en decentralisatie arbeidsvoorwaarden Versterking positie deelnemers en professionals door:

- adequate regeling medezeggenschap
- aanscherping informatieplicht bestuur en management
- borging publieke verantwoording
- verbetermogelijkheden klachtrecht

PO/VO

Wettelijk vastleggen basisprincipes governance:

- scheiding toezicht en uitvoering
- introductie mogelijkheid Raad van Toezicht
- minimale taken/bevoegdheden Raad van Toezicht
- delegatiemogelijkheid van bestuur naar management
- publieke verantwoording (informatieplicht)
- onderzoeken toepassing basisprincipes in relatie tot specifieke positie (verzelfstandigd) openbaar onderwijs

Leerlingen, ouders en personeel beter in positie ten opzichte van bestuurlijk handelen via WMS (meer initiatiefrechten; meer bevoegdheden; recht op informatie) en verbetering functioneren klachtenregeling

Pilots horizontale verantwoording

Heldere afspraken met VNG, grote gemeenten en onderwijsveld over onderlinge verantwoordelijkheden en taakverdeling (verbinding tussen bestuurlijke en uitvoerende regie)

BVE/HO

Invoering scheiding functies RvT en Bestuur:

- wijziging WEB ten behoeve van wettelijke status RvT
- vastlegging functiescheiding in WHOO
- fundamentele heroverweging WEB

Kaders stellen

Afspraken over signaleringsgrenzen reserves en het daarbij te hanteren beoordelingskader (algemeen en sectorspecifiek) Interventierecht minister in sectorale wetten opnemen indien basisprincipes governance niet worden nageleefd Herziening departementale toezichtsvisie (doorontwikkelen van het concept van geïntegreerd toezicht)

Overzicht acties: langere termijn*Lerende aanpak*

Benchmarking en informatieafspraken met sectoren, samenhang aanbrengen in gegevensstromen & bestelindicatoren

Zorgplicht opnemen in de verschillende sectorale wetten

Aanpassen toezichtarrangement ten behoeve van pilots

Harmonisatie wetgeving

Onderzoek naar versterking van de formele positie van stakeholders

Referentiekader aanscherping beleidsvorming

Minimale eisen aan het interne toezicht van onderwijsinstellingen*Inleiding*

De bestuurspraktijk in de sector onderwijs is (zeer) gevarieerd en veelvormig.

Er bestaat groot verschil in de vormgeving en inrichting van het bestuur van een basisschool, school voor voortgezet onderwijs, ROC en een hogeschool of universiteit. In diverse rapporten over governance in (deel-)sectoren van OCW is met kracht van argumenten vastgesteld dat om het governance-spel «op de wagen» en daarmee op een hoger plan te krijgen aan bepaalde cruciale randvoorwaarden met betrekking tot het interne toezicht van instellingen moet worden voldaan.

Die randvoorwaarden zijn te vertalen in enkele basale structureisen. Die komen in de kern neer op de eis dat er hoe dan ook sprake moet zijn van een helder en principieel *onderscheid in de functies van bestuur en toezicht*. Als dat onvolkomen en onvoldoende transparant is vormgegeven en onvoldoende kenbaar is voor de stakeholders leidt dat tot kwalitatief minder goed bestuur en minder goede verantwoording over en toezicht op dat bestuur.

Minimale eisen

In de governancevisie van OCW neemt de externe, maatschappelijke verantwoording een belangrijke plaats in. Deze externe verantwoording kan alleen adequaat plaatsvinden als de interne verantwoording informatief en betekenisvol is. Voor dit laatste is de rol die de toezichtfunctionarissen en de instellingsaccountant spelen van groot belang. De noodzaak van onafhankelijk, deskundig en transparant intern toezicht is in het bijzonder gebaseerd op de volgende overwegingen:

- het gaat bij onderwijs om een activiteit waarvan vraag en aanbod (kwaliteit, plaats, capaciteit, aard, prijs) zich niet of maar ten dele laat regelen door het marktmechanisme
- toezicht op bestuurders/directies heeft dan de functie een vertrouwensband te vormen tussen vraag en aanbod, respectievelijk substitueert te zijn voor het afstemmen van vraag en aanbod
- bestuurders/directies werken met materiële en immateriële zaken die niet hun persoonlijk eigendom zijn. Daarom moet daarover verantwoording worden afgedwongen
- de spanning tussen het persoonlijk belang en het belang van de groep van scholen moet binnen acceptabele grenzen worden gehouden. Om bestuurders/directies er aan te herinneren het oog gericht te houden op de doelstelling van de groep van scholen; niet enkel op de dagelijkse gang van zaken

Wat betekent dit nu concreet voor de OCW visie op governance?

Niet meer en niet minder dan dat in alle sectoren gegarandeerd moet zijn dat met name de functie van het toezicht van de instellingen op onderstaande manier adequaat is vormgegeven. Onder een «adequate vormgeving» wordt in dit verband verstaan: een heldere en voor stakeholders kenbare geformaliseerde regeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die inhoudelijk ingaat op de volgende punten:

1. de benoeming en samenstelling van de bestuurs- en toezichtfunctionarissen;
2. de onafhankelijkheid van het toezicht;
3. de transparantie van het toezicht en het bestuur, en
4. de taak- en bevoegdheidsafbakening tussen het bestuur en het toezicht.

(Een nadere uitwerking als specificatie van bovengenoemde eisen met betrekking tot deze punten is hierna opgenomen onder het kopje «uitwerking minimumeisen intern toezicht onderwijsinstellingen»).

Deze eisen zijn in de OCW visie de noodzakelijke minimumeisen die aan het interne toezicht van onderwijsinstellingen gesteld moeten worden om een situatie van good governance te kunnen bereiken. Een deel van deze eisen zal in de wet worden opgenomen, een ander deel zal in de codes van de verschillende sectoren worden verwerkt. In lijn hiermee is ook het advies van de Onderwijsraad¹ om in de onderwijswetgeving als bekostigingsvoorwaarde op te nemen dat instellingen een vorm van intern toezicht kennen. Dit advies is onder meer van belang omdat daarin de erkenning besloten ligt dat pas als aan deze eisen wordt voldaan er een vruchtbare bodem is waarop verder geploegd, gezaaid en gewerkt kan worden om de belofte van een andere overheid en ander toezicht daadwerkelijk te kunnen oogsten. In zijn advies «Degelijk onderwijsbestuur» van 6 december 2004 bouwt de Onderwijsraad voort op zijn eerdere aanbeveling en adviseert hij in aanvulling hierop om het principiële onderscheid tussen bestuur en toezicht ook inhoudelijk in de onderwijswetgeving te verhelderen.

Het is van belang ons hierbij te blijven realiseren dat er – zoals altijd – verschillende wegen zijn die naar Rome leiden. En om meteen ook een andere Europese metafoor te gebruiken: er zal wat de invoering van deze minimumeisen ongetwijfeld ook sprake zijn van een eigenstandige ontwikkelingsgang van de verschillende sectoren en dus een governance-ontwikkeling op meerdere snelheden. Het toezicht op de naleving van deze minimumeisen – als onderdeel van de governance van onderwijsinstellingen – zal een belangrijk onderdeel van de taakuitvoering van de Inspectie worden. In de lerende aanpak, zoals deze is omschreven in de beleidsnotitie governance, zal nader worden uitgewerkt op welke wijze dit kan worden vormgegeven.

Uitwerking minimumeisen intern toezicht onderwijsinstellingen

	Toezicht	Bestuur
Benoeming en samenstelling bestuurs en toezichtfunctionarissen		
Opstellen profiel leden van bestuursfunctionarissen		
Opstellen profiel leden van toezichtfunctionarissen		
Toezien op juiste nakoming van profiel		
Actueel overzicht met namen, leeftijden, beroep, nevenfuncties, zittingsperiode van zittende toezichtfunctionarissen		
Actueel overzicht met namen, leeftijden, nevenfuncties, zittingsperiode van zittende bestuursfunctionarissen		
Onafhankelijkheid toezichtfunctie		
Scheiding van adviesfunctie aan bestuur en toezichtfunctie op het bestuur		
Geen benoeming van voormalige bestuursleden (ten minste vijf jaar na afloop)		
Geen ongewenste belangenverstrengelingen, waaronder relaties met concurrenten		
Maximaal aantal toezichtfuncties bij andere bekostigde onderwijsinstellingen (twee)		
Transparantie van toezicht en bestuur		
Vaststelling en publicatie van wijze van omgaan met majeure besluiten		
Opstellen jaarverslag en bestuursverslag die voldoen aan eisen gesteld door de wet als verantwoording van het gevoerde beleid		
Goedkeuren van begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag		
Bespreken, beoordelen en vastleggen daarvan van het rapport van de instellingsaccountant over het jaarverslag en bestuursverslag		
Verantwoording over het toezicht en evaluatie van het functioneren toezichtfunctionarissen		

¹ Gedoeld wordt op het advies «Wat scholen vermogen» (Den Haag, 2001).

	Toezicht	Bestuur
Vaststelling of wijziging van de statuten Besluiten tot ontbinding van de rechtspersoon of het aanvragen van surseance van betaling of faillissement		
Taak- en bevoegdheidsafbakening bestuur en toezicht Benoeming en vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van bestuursfunctionarissen Benoeming, vaststelling van bezoldiging, schorsing en ontslag van toezichtfunctionarissen Toezien op realisatie van wettelijke taak in relatie tot strategie instelling		

Financiële positie onderwijsinstellingen

1. Aanleiding

Bij de behandeling van de begroting 2004 in de Tweede Kamer is gesproken over de financiële positie van de onderwijsinstellingen. De vraag werd opgeworpen of er geen instellingen zijn die geld, bedoeld voor onderwijs en onderzoek, op de plank laten liggen. Het huidige signaleringssysteem van het ministerie, probeert vooral de financieel zwakke instellingen tijdig in beeld te brengen. De vraag is hoe dit vraagstuk in het licht van de governance redenering benaderd zou moeten worden. Daartoe is een onderzoek gedaan naar de huidige financiële indicatoren in de sectoren voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, het hoger beroeps- en het universitair onderwijs. De resultaten van dit onderzoek leiden tot een nieuwe set signaleringsgrenzen (hoofdstuk 2) en een voorstel over de wijze waarop daarmee moet worden omgegaan in het licht van de governance (hoofdstuk 3).

2. Naar een nieuwe set signaleringsgrenzen voor de financiële positie onderwijsinstellingen

2.1 Inleiding

Voor de beoordeling van de vraag of de financiële positie van een instelling te ruim is, moet aan twee factoren aandacht worden besteed, te weten aan de buffer- of weerstandsfunctie van het eigen vermogen en aan de financieringsfunctie van het eigen vermogen.¹ Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen de publieke en eventueel private herkomst van het eigen vermogen. De missie of het statutaire doel van de instelling zal meestal dezelfde zijn voor beide soorten van vermogen. Hierna wordt achtereenvolgens ingegaan op de bufferfunctie van het eigen vermogen en op de financieringsfunctie. Daarbij wordt onderscheiden naar de verschillende onderwijssectoren, omdat zowel de risico's als de financieringsbehoefte tussen de sectoren verschillen. Zo maakt het nogal wat uit dat de instellingen in het voortgezet onderwijs geen huisvesting hoeven te financieren en het beroeps- en hoger onderwijs wel. Tot slot worden de twee functies van het eigen vermogen gecombineerd en worden conclusies getrokken over een set eenvoudige signaleringsbovengrenzen.

2.2 De buffer- of weerstandsfunctie van het eigen vermogen

De bufferfunctie van het eigen vermogen is bedoeld voor het opvangen van risico's. Dit betekent dat deze buffer zal worden aangehouden in de vorm van liquide middelen of in een vorm die eenvoudig en snel in liquide middelen is om te zetten. Daarbij is de vraag welke financiële buffer daarvoor maximaal te verantwoorden is. Dit betekent dat de risico's in geld moeten worden uitgedrukt.

Het gaat niet om alle risico's die de instelling loopt, maar alleen om die risico's die niet gemakkelijk te verzekeren zijn en die evenmin zijn af te dekken via een voorziening op de balans. Zo zal bijvoorbeeld bij een snel stijgend ziekteverzuim de vervangingsbehoefte toenemen. Een belangrijk risico is dat van een plotselinge leerlingen- en daaruit resulterende opbrengstdaling terwijl allerlei kosten doorlopen. Daarnaast speelt een heel palet aan niet zo gemakkelijk te verzekeren restructurering-, imago-, en milieurisico's. Indien een instelling voor deze restructurering-, zonder nadere motiveringen, een buffer aanhoudt van 5% van de totale baten, is dit aanvaardbaar te achten. Een hogere buffer voor dit

¹ In het rapport «Zuinig op de toekomst» van september 2003, een evaluatierapport van de Stichting Vangnet HBO is een berekening opgenomen van de gewenste vermogensomvang van de hogescholen. Daarbij wordt eveneens het onderscheid gemaakt naar de bufferfunctie en de financieringsfunctie van het eigen vermogen.

restrisiko kan, maar vergt dan een nadere uitleg. Uit intern onderzoek is gebleken dat het redelijk is om een per sector verschillende additionele buffer voor het risico van een leerlingendaling aan te houden en wel als volgt:

- Voor een VO-instelling: 4% van de jaaromzet
- Voor een BVE-instelling: 1% van de jaaromzet
- Voor een HBO-instelling: 3% van de jaaromzet
- Voor een WO-instelling: 2% van de jaaromzet.

De vertaling van deze buffer naar een kengetal verloopt idealiter via een normstelling voor de liquide middelen. Dan moeten echter ook alle andere factoren die invloed hebben op de liquiditeit mee betrokken worden. De berekening wordt dan echter erg ingewikkeld, waardoor het tegendeel van transparantie wordt bereikt. Daarom is er hier voor gekozen de risicobuffer op dezelfde noemer te brengen als de financieringsfunctie van het eigen vermogen door ze uit te drukken in procenten van het balanstotaal. In het VO ligt het totaal baten gemiddeld circa 60% hoger dan het balanstotaal, in de overige sectoren zijn deze ongeveer aan elkaar gelijk.¹ De afleiding van de totale risicobuffer in procenten van de omzet naar een risicobuffer in procenten van het balanstotaal is gegeven in het volgende overzicht.

Tabel1: vermogensbuffer in % baten resp. balanstotaal

	VO	BVE	HBO	WO
Buffer restrisiko's in %baten	5	5	5	5
Buffer leerlingendaling in % baten	4	1	3	2
Totale risicobuffer in % baten	9	6	8	7
Totale risicobuffer in % balanstotaal	15	6	8	7

In het voorgaande is alleen gesproken over een leerlingendaling. De vertraging waarmee de bekostiging reageert op de feitelijke leerlingentelling betekent omgekeerd dat een instelling met groeiende leerlingaantallen deze groei eveneens met een vertraging van 3 resp. 15 maanden gefinancierd krijgt. Zeker bij langer aanhoudende groei kan dit tot aanzienlijke financieringsvraagstukken leiden. Juist om deze op te lossen wordt in het VO de bekostiging dichter bij de feitelijke leerlingenvomvang gebracht.

Specifieke activiteiten en omstandigheden kunnen daarnaast aanleiding zijn voor een instelling voor het vormen van een bijzondere reserve. Te denken valt aan de risico's die kunnen voortvloeien uit de zogenaamde derde geldstroom ofwel het werken voor derden.

2.3 De financieringsfunctie van het eigen vermogen

Op de balans van een onderwijsinstelling kunnen we aan de bezittingenkant een terrein en gebouwen aantreffen, machines en installaties en leermiddelen en inventarissen. Het maakt voor het financiële beleid van een instelling een groot verschil of het zelf de eigen huisvesting moet organiseren en financieren of niet. Voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs geldt dat de gemeente hiervoor verantwoordelijk is, met de kanttekening dat partijen in overleg de huisvesting kunnen doorcentraliseren naar de instelling. Het bestuur kan zich wat betreft een noodzakelijke spaarpot dan beperken tot een meerjarig schema voor groot onderhoud en vervanging van apparatuur en inventarissen. De overige sectoren moeten ook voorbereid zijn op een eventuele vervanging van de huisvesting. Dit betekent nog niet dat de huisvesting geheel of gedeeltelijk in eigendom moet worden verworven. De instellingen mogen ook huren. Sale-lease-back-transacties van onderwijspanden vinden plaats. Het in eigendom verwerven/behouden is dus de keuze van de instelling. Dit geldt

¹ Bron: OCW rapportage van CFI Jaarrekeningen tot en met 2003.

ook voor de mate waarin de huisvesting met eigen en met vreemd vermogen wordt gefinancierd. In het algemeen worden onderwijsinstellingen als zodanig solvabel beschouwd door private financiers dat een hoog aandeel vreemd vermogen tot de mogelijkheden behoort. Voorzover dat minder het geval is, zijn er de waarborgfondsen in het HBO en BVE die leningen borgen, met als neveneffect een lagere rente. Daar is onlangs bijgekomen de mogelijkheid te schatkistbankieren. Onder de voorwaarde dat de instelling de liquide middelen in de schatkist aanhoudt, mogen ze lenen bij de schatkist op basis van onderpand door hypotheek. Zowel het BVE, het HBO als het WO kent een vrij te besteden lumpsum. Welk deel aangewend wordt voor huisvesting is een beslissing van het instellingsbestuur zelf. Deze bestedingsvrijheid prevaleert boven de wijze waarop de huisvesting in de sectoren indertijd is overgedragen en dus is een differentiatie in signaleringsgrenzen voor de huisvestingsfinanciering niet aan de orde.

Het opstellen van een signaleringsbovengrens voor de financieringsfunctie is echter niet mogelijk zonder een uitgangspunt te kiezen voor de maximale omvang waarmee de huisvesting met eigen vermogen wordt gefinancierd. Feitelijk is dit niet goed doenlijk. Net zo min als voor inwoners van ons land een richtlijn opgesteld kan worden of het verstandig is te huren of een huis te kopen en welk percentage hypotheek bij koop minimaal aanwezig moet zijn. Als op dit gebied een signaleringsgrens wordt opgesteld, is dit met nog meer voorbehoud dan al geldt voor de overige indicatoren. Als het gaat om de grens waarboven het instellingsbestuur tot een nadere uitleg is verplicht aan de horizontale stakeholders, is een bovengrens van 50% eigen vermogen ter financiering van de huisvesting aanvaardbaar. Deze norm sluit aan bij de normatiek zoals die destijds door de commissie Koopmans voor de universiteiten is ontwikkeld, met dien verstande dat deze commissie de 50% eigen vermogen als ondergrens hanteerde. Hogere keuzes blijven op zich verdedigbaar, zeker bij de universiteiten die het onroerend goed om niet hebben overgedragen gekregen. Het is echter wenselijk dat hogere keuzes ook verdedigd moeten worden indien zich financiële knelpunten op andere terreinen van het instellingsbestuur voordoen.

Deze keuze betekent dat vlak vóór de vervanging van het gebouw de instelling een bedrag heeft gespaard van maximaal de helft van de vervangingswaarde van het gebouw. Op dat moment heeft de instelling geen langlopende leningen, waardoor het balanstotaal relatief klein is. Het eigen vermogen in procenten van het balanstotaal bedraagt dan circa 60%. Zodra een nieuw gebouw is aangekocht ter financiering waarvan voor de helft van de aanschafwaarde langlopende leningen zijn aangehouden en het balanstotaal toeneemt, loopt het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal terug tot circa 40%. Dit betekent dat een relatief jong gebouwenbestand/hoog leningenbedrag respectievelijk oud gebouwenbestand/laag leningenbedrag als verklaring kunnen worden aangevoerd voor een eigen vermogen van minder respectievelijk meer dan 50% van het balanstotaal.

In het voortgezet onderwijs heeft het eigen vermogen een rol te vervullen als financiering van machinepark (vmbo) en inventarissen. Voor de gehele sector VO maken deze circa 30% uit van het balanstotaal. Voor machines en inventarissen geldt dat deze in een veel gelijkmatiger tempo dan gebouwen door de jaren heen vervangen kunnen worden. Dit betekent dat er voor nieuwe aanschaffingen niet vooraf gespaard hoeft te worden. De jaarlijkse kasstroom met name uit de bekostiging zal hiervoor toereikend zijn. Voor machines en inventarissen is het aanvaardbaar indien deze geheel met eigen vermogen worden gefinancierd. In het VO is dit aandeel

in het balanstotaal circa 30%. In het BVE, HBO en WO beweegt dit getal, met de nodige variatie, zich meer in de richting van de 10%.¹

Het voorgaande kan aldus worden samengevat. De aanvaardbare solvabiliteit in verband met de financieringsfunctie van het eigen vermogen is per sector als volgt:

Tabel 2: aanvaardbaar eigen vermogen voor de financieringsfunctie, in procenten balanstotaal

Eigen vermogen in % van het balanstotaal	VO	BVE	HBO	WO
Wegens huisvesting	0	40 (*) á 60 (**) gemiddeld: 50	40 (*) á 60 (**) gemiddeld: 50	40 (*) á 60 (**) gemiddeld: 50
Wegens machines/ inventarissen	30	10	10	10
Totaal financieringsfunctie	30	60	60	60

(*) Bij nieuwe huisvesting.

(**) Bij oude huisvesting

2.4 Conclusies over de signaleringsgrenzen

Bij het combineren van de signaleringsgrenzen voor de bufferfunctie en voor de financieringsfunctie van het eigen vermogen is het de vraag of deze twee eenvoudig mogen worden opgeteld. Indien een instelling gebouwen in eigendom heeft tot 60% van het balanstotaal is het wel erg veel van het goede daarbovenop nog een liquide buffer aan te houden voor risico's. Met deze gebouwen als onderpand is snel een lening af te sluiten om daarmee de kosten voortvloeiend uit een optredend risico te dekken. Inventaris of het machinepark van een VO-school is veel moeilijker als onderpand te gebruiken. Met andere woorden, in de sector VO moeten de waarden voor de buffer- en de financieringsfunctie worden opgeteld, in het BVE en het HO is dit niet nodig.² Dit betekent dat de volgende signaleringsgrenzen resulteren:

Tabel 3: Signalerings (boven) grenzen in % balanstotaal

	VO	BVE	HBO	WO
Bufferfunctie	15	6	8	7
Financieringsfunctie	30	60	60	60
Bovengrens solvabiliteit	45	60	60	60

Tenslotte is de vraag hoe de bestaande signaleringsgrenzen in het licht van het bovenstaande moeten worden gezien. Allereerst de rentabiliteit. De huidige normstelling zegt dat een rentabiliteit tussen -1 en +1 voldoende is en een hogere rentabiliteit dan +1 goed. Het laatste kan niet langer ongelimiteerd worden vol gehouden. Boven een bepaalde grens wordt er teveel geld buiten het onderwijsproces gehouden. Marges van -1 en +1% zijn wel aan de krappe kant. Daarom wordt voorgesteld de signaleringsgrenzen voor de rentabiliteit te stellen op -3% aan de onderkant en +3% aan de bovenkant. Dit zijn de signaleringsgrenzen voor het verticaal toezicht. Van het instellingsbestuur mag verwacht worden dat ook bij een uitkomst die binnen de signaleringsgrenzen van de minister uitkomt, een verantwoording wordt gegeven in hoeverre de uitkomst het resultaat van bewust financieel beleid is geweest door een vergelijking met de vooraf opgestelde begroting en in hoeverre de uitkomst door toevallige factoren is bepaald.

¹ Bron: OCW-rapportage van Cfi: Jaarrekeningen tot en met 2003.

² Op grond hiervan is er vanaf gezien de invloed van de komende wijzigingen in de bekostiging van het HO op de omvang van de bufferfunctie in de beschouwingen te betrekken.

Vervolgens de liquiditeit. Dit is in beginsel een belangrijke indicator, maar meer voor de korte termijn dan voor de lange termijn. Daarmee is deze indicator primair van belang voor het interne financieel management en het interne toezicht daarop. Voorgesteld wordt deze voortaan voor het verticale toezicht buiten beschouwing te laten.

Tenslotte de solvabiliteit. Naast het solvabiliteitsbegrip in enge zin, te weten het eigen vermogen in procenten van het totale vermogen, hanteert het ministerie het solvabiliteitsbegrip in bredere zin, namelijk eigen vermogen plus voorzieningen in procenten van het totale vermogen. Dit was destijds zinvol, omdat de regels voor het treffen van voorzieningen nogal wat ruimte lieten. Het eigen vermogen was daardoor enigszins te manipuleren. Door te werken met het bredere solvabiliteitsbegrip werd dit ondervangen. De regels voor het treffen van voorzieningen zijn inmiddels aangescherpt en het accountantstoezicht daarop eveneens. Er kan daarom volstaan worden met het enge solvabiliteitsbegrip. Het minimum hiervoor is destijds bepaald op 10%. Het voorstel is dit percentage te handhaven.

De signaleringsgrenzen komen er dan als volgt uit te zien:

Tabel 4: Eindoverzicht signalerings onder- en bovengrenzen

	minimum	maximum VO	maximum BVE, HBO, WO
Rentabiliteit in % totale baten	- 3	+ 3	+ 3
Solvabiliteit in % totale vermogen	10	45	60

3. Inpassing van financiële signaleringsgrenzen binnen het besturingsmodel

Onderwijsinstellingen zijn maatschappelijke organisaties die grotendeels maar niet uitsluitend publiek gefinancierd worden. Van overheidswege wordt er op diverse manieren toezicht uitgeoefend op de vervulling van die maatschappelijke rol. Op diverse terreinen oefent de overheid zelf toezicht uit door inspecties, accountantscontrole e.d. Dit is het verticaal toezicht. Binnen de instelling bestaat er intern toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van een als zodanig gepositioneerde raad van toezicht. Daarnaast stimuleert de overheid dat anderen in hun rol van belanghebbende invloed uitoefenen op het functioneren van een instelling. Deze horizontale beïnvloeding wordt uitgeoefend door ouders, door leerlingen en studenten, door het personeel van de instelling, enzovoorts. OCW geeft in dit verband de kaders voor de wijze waarop instellingen zich maatschappelijk dienen te verantwoorden, zodat horizontale beïnvloeding mogelijk wordt. De verantwoording van een instelling dient dan te voldoen aan eisen van inzichtelijkheid en betrouwbaarheid.

In de governancebenadering is een systeem van horizontale checks and balances bij uitstek geschikt om de financiële soliditeit van instellingen te monitoren en feedback uit te lokken. Deze systematiek sluit ook goed aan op het feit dat de meeste normen voor het beoordelen van de financiële soliditeit geen harde normen zijn. Het zijn signaleringsgrenzen die het (interne én externe) debat over de financiële positie van een instelling mogelijk maken. Daartoe zal in het bestuursverslag van een instelling een analyse moeten staan hoe de instelling scoort ten opzichte van genoemde grenzen. Bovendien geeft het bestuur aan wat in het algemeen het financieel beleid is en wat het beleid is op basis van de analyse. Belanghebbenden moeten vragen kunnen stellen als: waarom de ouderbijdrage verhogen als er een solvabiliteit is van 60%, of waarom geen extra leraar aanstellen, waarom deze investering uitstellen, waarom

sparen voor nieuwbouw bij teruglopende leerlingaantallen, enzovoorts. Het bestuur verantwoordt zich over het (lange termijn) financieel beleid.

Het verticaal toezicht zal uiteraard toezien op de werking van de horizontale «checks and balances» bij individuele instellingen. De overheid heeft daarnaast de verantwoordelijkheid er op toe te zien dat de ter beschikking gestelde middelen voldoende doelmatig worden besteed. In de governance redenering zal deze vraag niet in de eerste plaats worden beantwoord vanuit het toezicht op de individuele instellingen, maar vooral op het niveau van de sector. Deze verantwoording is uiteraard gebaseerd op de (door de public accountant gevalideerde) financiële gegevens van de individuele instellingen.

Het toezicht op de individuele instellingen richt zich in het bijzonder op de rechtmatigheid van het verwerven, op besteden van de publieke middelen en kwaliteit van de geleverde prestaties én op de feitelijke werking van het systeem van checks and balances. Mocht op één van deze aspecten een risico ontstaan dan zal bij de beoordeling van deze situatie ook een slechte of te ruime financiële positie van een school/instelling meewegen.

Voorgesteld wordt om op grond van bovenstaande benadering tot de volgende werkwijze te komen.

1. Er zijn grote verschillen tussen de sectoren en tussen de instellingen binnen een sector wat betreft de factoren die de financiële positie bepalen. De feitelijke informatie over de achtergronden van de vermogensposities is beperkt. Nader overleg met het veld kan nodig zijn. De beredeneerde grenzen uit deze notitie dienen daarbij als startpunt. Het is aan de organisaties om met aanvullingen of alternatieven te komen. Van belang is dat een niet wenselijke ontwikkeling in de vermogenspositie bij een instelling tijdig kan worden gesignaleerd.
2. De instellingen zullen worden aangezet hun financiële beleid en de reserve positie uit te leggen in het jaarverslag. Daarbij kunnen ze de signaleringsgrenzen gebruiken als referentiekader. Dit geldt voor alle instellingen, of ze nu onder, tussen of boven de grenzen scores.
3. Aan Cfi zal opdracht worden gegeven om het voorschrift jaarverslaggeving, waar dat nog niet het geval is zodanig aan te passen dat het bestuur van een instelling in het bestuursverslag verantwoording gaat afleggen over het gevoerde financiële beleid en de reserve positie.
4. Verder zullen de organisaties worden betrokken bij het ontwikkelen van het toetsingskader om de financiële verantwoording op de punten van het financiële beleid en de reservevorming inhoudelijk te kunnen beoordelen.
5. Er zal rekening moeten worden gehouden met een leertijd van enkele jaren. De instellingen zullen moeten leren hun financiële positie uit te leggen en het departement moet kaders ontwikkelen om de informatie over de vermogenspositie te kunnen beoordelen.
6. De belangrijkste functie van dit deel van de verantwoording is dus het geven van inzicht in de gemaakte keuzes ten aanzien van de financiële positie. Dit is niet alleen van belang voor het overleg tussen de organisaties en het departement, maar ook voor het stimuleren van de horizontale verantwoording. Door het zichtbaar maken van de gemaakte keuzes in het financiële beleid kunnen de horizontale «checks and balances» binnen en in de omgeving van de instelling, zoals een raad van toezicht en de medezeggenschapsorganen hun invloed uitoefenen en op het punt van het financiële beleid de keuzes van het bestuur in bespreking brengen.
7. Het geven van meer inzicht in de financiële keuzes is zoals eerder gezegd een leerproces voor alle betrokken partijen, ook voor het ministerie. Hiervoor moet tijd worden uitgetrokken. In een periode van 3 jaar

kan de inhoudelijke materie en de positie van belanghebbenden nader uitkristalliseren. Met ingang van de jaarrekeningen over 2005 zal het ministerie beoordelen of het inzicht in de financiële positie verbetert. Instellingen die te weinig inzicht geven zullen daarop door het ministerie worden aangesproken met de bedoeling dat deze instellingen alsnog het gewenste inzicht zullen geven (conform commissie Tabaksblatt: comply or explain). Indien daaruit blijkt dat er geld ten onrechte niet wordt aangewend, dan is de verwachting dat een bestuurlijk gesprek hierover zal helpen. Zijn de ruime financiële middelen het gevolg van goed beleid, dan kunnen deze worden geëxploiteerd met extra uitdagingen. De verwachting is dat het daarbij hooguit over een handvol instellingen per sector zal gaan. Voor het ministerie zijn er dus geen consequenties uit hoofde van meer toezicht en overleg. In 2008 zal worden geëvalueerd of de hierboven genoemde verwachting zich daadwerkelijk voordoet inclusief de mate waarin de betrokkenen feitelijk invloed uitoefenen op de financiële positie van de instelling.