

Vergaderjaar 2008–2009

30 599

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht

Nr. 22

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 december 2008

In mijn brief d.d. 3 juli 2008 (Kamerstukken 2007/08, 30 599, nr. 21) heb ik toegezegd u in het najaar van 2008 nader te informeren over de mogelijkheden waarop het enquêterecht in de sector voor beroepsonderwijs en volwasseneducatie (bve-sector) zou kunnen worden toegepast. In de afgelopen maanden heb ik onderzocht wat de mogelijkheden van het enquêterecht zijn als antwoord op de vraag naar de mogelijkheden om in te grijpen bij falend intern toezicht. Graag informeer ik u over mijn conclusies.

Het belang van adequaat toezicht

Goed onderwijs, daar draait het om. Intern toezicht is geen doel op zich maar een hulpmiddel ter ondersteuning van het primaire doel, namelijk dat onderwijsinstellingen hun verantwoordelijkheden en taken naar behoren vervullen. De interne toezichthouder vormt als tegenmacht ten opzichte van de bestuurder een belangrijk onderdeel in het geheel aan checks & balances die nodig zijn voor goed bestuur van onderwijsinstellingen. Met de invoering van onafhankelijk toezicht binnen onderwijsinstellingen willen we een extra waarborg inbouwen. De interne toezichthouder vervult belangrijke rollen: als werkgever van de bestuurder, als adviseur van de bestuurder, en als toezichthouder op het handelen van de bestuurder. Adequate interne controle op een zelfstandig functionerend bestuur kan een belangrijke bijdrage leveren aan een goede invulling van de wettelijke taken, en aan het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van publieke middelen. Bovendien speelt de interne toezichthouder ook een belangrijke rol in het bewaken van de maatschappelijke verankering van de school (zie o.a. mijn brief d.d. 8-11-2007, kamerstukken 2007/08, 27 451 en 30 599, nr. 78). Adequaar intern toezicht is alleen mogelijk als de interne toezichthouder:

- de bovengenoemde rollen goed vervult;
- onafhankelijk (van de bestuurder en belanghebbende partijen) opereert én

- het vertrouwen geniet van belanghebbende partijen in en om de instelling.

Correctiemogelijkheden binnen het bve-stelsel bij falend intern toezicht

Als instellingen wettelijke bepalingen onvoldoende naleven of de kwaliteit van het onderwijs is onder de maat, dan heeft de minister van OCW verscheidene mogelijkheden om in te grijpen. Dat was zo en dat blijft zo. Maar wat gebeurt er als het interne toezicht faalt? Dat is de vraag waar het nu om draait.

Er zijn verschillende manieren om het functioneren van het interne toezicht te beïnvloeden. Denk hierbij onder meer aan de governancecode en de mogelijkheid voor belanghebbenden om direct contact op te nemen met de interne toezichthouder. In aanvulling hierop bevat het wetsvoorstel medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs een voordrachtsrecht voor personeel en een adviesrecht van de medezeggenschapsorganen op de wervingsprofielen voor raden van toezicht (Kamerstukken 2007/08, 31 266, nr. 2). Bovendien hebben vakbonden reeds de mogelijkheid om het enquêterecht bij de Ondernemingskamer uit te oefenen. Personeelsgeledingen van de medezeggenschapsorganen in de bve-sector kunnen via de vakbonden gebruik maken van dit instrument. Daarnaast kunnen partijen in en om de school bestuurders en interne toezichthouders aansprakelijk stellen voor de schade die zij hebben geleden. In beginsel zijn bestuurders en interne toezichthouders alleen aansprakelijk voor schade als sprake is van ernstige verwijtbaarheid. Hoewel er dus verschillende manieren zijn om het functioneren van de interne toezichthouder te beïnvloeden, legt de interne toezichthouder formeel aan niemand verantwoording af. Dit betekent dat er geen partij is die formeel tegenwicht kan bieden.

Op 30 september 2008 heeft de Algemene Rekenkamer een verkenning over goed bestuur in publieke sectoren uitgebracht («Goed bestuur in uitvoering, de praktijk van onderwijsinstellingen, woningcorporaties, zorgorganisaties en samenwerkingsverbanden», Kamerstukken 2008/09, 31 729, nr. 1). In die verkenning benoemt de Algemene Rekenkamer het «verantwoordingsvacuüm» als kwetsbaar punt voor het functioneren van intern toezicht in publieke sectoren. Dit vacuüm kan ontstaan als er geen partij is die de interne toezichthouder «bij de les houdt» en formeel tegenwicht kan bieden. De uitkomsten van de verkenning van de Algemene Rekenkamer benadrukken naar mijn mening nogmaals het belang van het vraagstuk.

Als de situatie zich voordoet dat een interne toezichthouder zodanig tekort schiet in de controlerende taak dat dit het functioneren van de organisatie en de belangen van studenten, personeel of anderen ernstig of langdurig schaadt, dan zou het enquêterecht voor belanghebbende partijen een passend instrument kunnen zijn om formeel tegenwicht te bieden. Zij kunnen de Ondernemingskamer van het Gerechtshof in Amsterdam vragen om onderzoek te doen. Indien uit het onderzoek blijkt dat er sprake is van wanbeleid, dan kan de Ondernemingskamer voorzieningen treffen die op basis van het onderzoek nodig worden geacht. U kunt hierbij onder andere denken aan het schorsen/vernietigen van besluiten van organen binnen de rechtspersoon, het schorsen/ontslaan van bestuurders of toezichthouders, of het tijdelijk aanstellen van bestuurders of toezichthouders. Het enquêterecht zou een krachtig instrument kunnen zijn en een adequaat sluitstuk kunnen vormen van het geheel aan interventiemogelijkheden in de richting van de interne toezichthouder.

Enquêterecht als antwoord op dit vraagstuk is op korte termijn niet haalbaar

Aan goed intern toezicht bij onderwijsinstellingen hecht ik veel waarde. Vanuit dit oogpunt vind ik het belangrijk dat een goed antwoord wordt gevonden op de vraag naar de correctiemogelijkheden bij het tekortschieten van het interne toezicht. Betrokken partijen binnen de rijksoverheid en in de bve-sector staan in principe niet negatief tegenover de uitbreiding van de mogelijkheden van het enquêterecht voor de bve-sector. Helaas is in de afgelopen maanden ook gebleken dat de uitbreiding van de mogelijkheden van het enquêterecht binnen de bve-sector op korte termijn niet mogelijk is.

De belangrijkste reden hiervoor is dat ik dit vraagstuk niet alleen geïsoleerd voor de bve-sector kan uitwerken. Dit is onmogelijk en onwenselijk gezien de vergaande consequenties voor andere (onderwijs-)sectoren en de samenhang met andere beleidsterreinen. Er vinden verscheidene relevante ontwikkelingen plaats waarmee ik rekening moet houden. De belangrijkste zijn:

- de ontwikkelingen op het terrein van goed bestuur binnen de andere onderwijssectoren (de voorgenomen wetswijzigingen op dit terrein voor de sectoren po, vo en ho);
- de gedachtevorming over de nieuwe rechtsvorm «maatschappelijke onderneming» (en het idee om de belanghebbendenvertegenwoordiging verscheidene bevoegdheden waaronder het enquêterecht te geven);
- het advies «Evenwichtig Ondernemingsbestuur» van de Sociaal Economische Raad (SER) en de kabinetsreactie op dit advies (inzake de toegang tot het enquêterecht voor ondernemingsraden);
- de evaluatie van het «enquêterecht» (artikel 345 en 346 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek) door de minister van Justitie.

Op 13 juni 2008 heeft de minister van SZW zijn reactie (Kamerstukken 2007/08, 31 083, nr. 22) gegeven op het advies «Evenwichtig ondernemingsbestuur» van de Sociaal Economische Raad (SER). Vervolgens heeft hij in een verslag van een schriftelijk overleg (Kamerstukken 2007/08, 31 083, nr. 24) antwoord gegeven op vragen vanuit de Tweede Kamer over zijn reactie. In beide reacties is hij ingegaan op de toegang tot het enquêterecht voor ondernemingsraden. Binnen de SER bestaat verdeeldheid over de vraag of de ondernemingsraad het recht moet krijgen om een enquêteprocedure te entameren. Op dit moment kunnen werknemers dat alleen via een vakbond. En dat blijft zo. Deze uitkomst is relevant voor de medezeggenschap van personeel in alle publieke en private sectoren, ook voor de bve-sector.

In zijn reactie heeft de minister van SZW ook aangegeven dat het advies van de SER zal worden betrokken bij de gedachtevorming over de wenselijkheid van de aanpassing van het enquêterecht. Deze gedachtevorming zal plaatsvinden zodra de evaluatie van het enquêterecht door de minister van Justitie is afgerond. De verwachting was dat het onderzoeksrapport in het najaar van 2008 gereed zou zijn. Helaas is dit rapport tot op heden nog niet beschikbaar. Overigens is de verwachting dat het op zeer korte termijn alsnog beschikbaar zal zijn. Bovenstaande ontwikkelingen zijn bepalend voor mijn mogelijkheden binnen de bve-sector.

Vervolg

Ik zal bekijken of het alsnog mogelijk is om het enquêterecht of een vergelijkbaar instrument te introduceren. Ik ga ervan uit dat het evaluatie-rapport over het enquêterecht van de minister van Justitie zeer binnenkort

beschikbaar zal zijn. Mogelijk levert de gedachtevorming over de nieuwe rechtsvorm «maatschappelijke onderneming» ook nog bruikbare ideeën op. In ieder geval staat voor mij als een paal boven water dat een goed antwoord moet worden gevonden op het voorliggende vraagstuk. Goed intern toezicht is immers essentieel voor goed bestuur van instellingen. In de brief over menselijke maat in het onderwijs is de verbetering van het interne toezicht als één van de maatregelen aangekondigd. In dat verband zal ik verder gaan met dit vraagstuk.

Ik vertrouw erop u hiermee voorlopig voldoende te hebben geïnformeerd.

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