

Vergaderjaar 2013–2014

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 54

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2014

Tijdens het notaoverleg op 23 april jl. over versterking governance in de praktijk heb ik uw Kamer toegezegd om schriftelijk te reageren op de motie van het lid Van Meenen (Kamerstuk 33 495, nr. 52). De motie verzoekt «de omgang met medezeggenschap, het organiseren van tegenspraak en het voldoen aan verplichtingen van regelgeving ten aanzien van medezeggenschap op te nemen in het toezichtskader van de Inspectie van het Onderwijs voor funderend onderwijs en mbo en in de instellingsaccreditatie voor het hoger onderwijs.» Hierbij ontvangt u mijn schriftelijke reactie.

Ik ben het eens met de strekking van de motie dat een goed functionerende medezeggenschapscultuur van cruciaal belang is voor het goed functioneren van de interne «checks and balances» van scholen en instellingen. In het notaoverleg van 23 april hebben de Staatssecretaris en ik hier uitgebreid met uw Kamer over gesproken en brede steun gekregen voor onze inzet op versterking van de medezeggenschapscultuur. Met name in het mbo is verdere groei naar meer professionaliteit en volwaardigheid gewenst zodat de medezeggenschap meer invloed kan uitoefenen binnen instellingen. Daarover hebben we ook afspraken gemaakt zoals de subsidieverlening aan de Jongerenorganisatie beroepsonderwijs (JOB) om de medezeggenschap verder te professionaliseren, en het initiatief genoemd tot de ontwikkeling van een medezeggenschapsmonitor in het hoger onderwijs door de studentenbonden samen met de koepels.

In deze brief zal ik naar aanleiding van de motie een korte schets geven hoe de inspectie in haar toezicht aandacht heeft voor het functioneren van de medezeggenschap via risicogericht onderzoek en themaonderzoek. Vervolgens ga ik in op de plaats van de medezeggenschap in het

accreditatiekader voor het hoger onderwijs waar eveneens, via de motie Duisenberg en Mohandis¹, aandacht voor is gevraagd.

Toezicht inspectie op medezeggenschap

Taak van de inspectie

De inspectie bewaakt de kwaliteit van het onderwijs op individuele scholen in het funderend onderwijs en van opleidingen in het middelbaar beroepsonderwijs. De sturingsfilosofie om deze doelen te bereiken is onder meer vastgelegd in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT). Een belangrijk uitgangspunt is dat scholen en instellingen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit, het naleven van de wettelijke voorschriften, de financiële continuïteit en voor de borging daarvan. Hierover leggen zij verantwoording af aan zowel de directe omgeving (bijvoorbeeld ouders, medezeggenschap en andere belanghebbenden) als de maatschappij in het algemeen (waaronder de inspectie). De inspectie heeft daarom de besturen als eerste aanspreekpunt. Het functioneren van de medezeggenschap wordt onderzocht als er signalen zijn dat de «checks and balances» binnen de instelling en het interne toezicht hierop niet goed functioneren, waardoor bijvoorbeeld risico's voor de onderwijskwaliteit kunnen ontstaan.

Toezichtskader

De WOT schrijft voor dat de inspectie haar werkwijze vastlegt in een toezichtskader. Deze toezichtskaders komen tot stand op basis van overleg tussen de inspectie en het onderwijsveld. Na overleg met het onderwijsveld hierover stelt de inspectie dit vast. De toezichtskaders behoeven goedkeuring van de bewindsvolledigen van OCW en worden bekend gemaakt in de Staatscourant en naar gebruik ook naar uw Kamer gezonden.

Inrichting toezichtskaders per sector

Het toezicht van de inspectie in het funderend onderwijs is risicogericht. Dat wil zeggen dat de inspectie haar toezicht gericht inzet en dus alleen op die scholen onderzoek uitvoert waar risico's zijn vastgesteld. Bij ernstige kwaliteitsproblemen, financiële problemen, signalen of incidenten voert de inspectie een specifiek onderzoek uit naar het bestuurlijk handelen. Hierbij wordt het functioneren in de dagelijkse praktijk van de hele bestuurlijke keten van een instelling (van intern toezicht t/m het lerarenteam) beoordeeld. Hierbij komt ook het functioneren van het intern toezicht en de medezeggenschap (op bestuursniveau en op schoolniveau) expliciet aan bod waarbij zaken in beeld gebracht worden als:

- wordt er daadwerkelijk tegenspraak georganiseerd?
- maakt de medezeggenschap gebruik van zijn bevoegdheden t.a.v. advies en instemming?
- wordt de medezeggenschap aantoonbaar serieus genomen?
- draagt de medezeggenschap een lid van de raad van toezicht voor?
- vergaderen intern toezicht en medezeggenschap minimaal eens per jaar zonder het bestuur?
- verantwoorden bestuur, intern toezicht en (G)MR zich jaarlijks d.m.v. het jaarverslag?

Ook in het mbo is sprake van risicogericht toezicht. Daarbij maken het intern toezicht en de medezeggenschap deel uit van het toezichtskader waarmee periodiek de Staat van de Instellingen (SvI) wordt beoordeeld. Zo'n Staat van de Instelling wordt elke drie jaar opgemaakt en bestaat uit

¹ Kamerstuk 33 472, nr. 22

een analyse van gegevens, een instellingsbreed onderzoek en een kwaliteitsonderzoek bij een of meer opleidingen.

In het hoger onderwijs ziet de inspectie toe op de naleving van wet- en regelgeving en heeft de inspectie tot taak de kwaliteit van het stelsel voor hoger onderwijs, met inbegrip van het accreditatiestelsel, te beoordelen en te bevorderen.²

In het nieuwe Toezicht 2020 dat momenteel in ontwikkeling is, zal de kwaliteitszorg van de school of instelling een belangrijk kwaliteitsgebied vormen van het toezichtskader van alle sectoren. De inzet is dat bij elk kwaliteitsonderzoek dat de inspectie zal verrichten, het functioneren van de medezeggenschap op de desbetreffende school of instelling onderzocht wordt.

Themaonderzoek

Waar het nodig is om aandacht te vragen voor onderwijsvraagstukken op stelselniveau en waar het mogelijk is om een bijdrage te leveren aan verbetering, hanteert de inspectie specifiek thematisch toezicht. De afgelopen jaren heeft de inspectie diverse themaonderzoeken uitgevoerd waarbij de medezeggenschap en/of de opleidingscommissie in beeld zijn gekomen:

- Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo (2010);
- De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs (po, vo en (v)so) (2013);
- Het functioneren van opleidingscommissies in het hoger onderwijs (2010); en
- Intern toezicht op onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs (2013).

Medezeggenschap in het accreditiekader van de NVAO

In het hoger onderwijs is de externe kwaliteitszorg en externe beoordeling van kwaliteit belegd bij de NVAO. De rol van personeel en studenten als tegenkracht en een cultuur gericht op kritische reflectie en afleggen van verantwoording aan de interne stakeholders is onontbeerlijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Daarom spelen studenten en docenten een belangrijke rol in het accreditatieproces.

Bij de instellingstoets kwaliteitszorg wordt gekeken naar de manier waarop inspraak van studenten en medewerkers deel uitmaakt van de organisatie- en beslissingsstructuur. In het accreditiekader van de NVAO is expliciet opgenomen dat «betrokkenheid van medewerkers en studenten blijkt uit de wijze waarop zij worden geraadpleegd en uit de doorwerking van hun aanbevelingen in de opleidingen». Bij de beoordeling van deze standaard worden ook de taakstelling en de positionering van examencommissies en opleidingscommissies betrokken.»

Wanneer een instelling geen instellingstoets kwaliteitszorg doorloopt is op dit punt een en ander opgenomen in de standaarden voor de uitgebreide opleidingsbeoordeling, waarin opleidingscommissies een belangrijke rol hebben. In het accreditiekader is opgenomen dat het visitatiepanel tijdens het locatiebezoek in elk geval met de opleidingscommissie spreekt.³ Een belangrijke beoordelingsstandaard is bovendien dat de opleidings- en examencommissie, medewerkers, studenten, alumni en het

² Artikel 3, tweede lid, onder c van de WOT.

³ De eisen voor accreditatie gelden voor bekostigd en onbekostigd onderwijs op gelijke wijze. Opleidingscommissies zijn alleen verplicht bij bekostigd hoger onderwijs, en niet bij onbekostigd. In alle gevallen wordt wel gesproken met studenten en docenten.

afnemend beroepenveld van de opleiding actief betrokken zijn bij de interne kwaliteitszorg.

Binnenkort zal ik uw Kamer ter voorhang een nieuw accreditatiekader toezenden. Dan zal ik eveneens ingaan op de motie Duisenberg en Mohandis⁴ over hoe de opleidingscommissies explicieter een plaats kunnen krijgen in het accreditatieproces.

Tot slot

Zoals hierboven aangegeven zijn de toezichtskaders van de inspectie als externe toezichthouder zo ingericht dat deze aansluiten op het interne toezicht van de instelling of school. Dat betekent dat het functioneren van de medezeggenschap niet in alle gevallen onderwerp van onderzoek is. Dat zou – en dat geldt niet alleen voor medezeggenschap – bij instellingen en scholen waar het intern toezicht en de horizontale verantwoording goed functioneren, onnodige onderzoekslast genereren. De inspectie zal echter wel overgaan tot onderzoek, indien er signalen zijn dat de «checks and balances» binnen de instelling en het interne toezicht niet goed functioneren, waardoor bijvoorbeeld risico's voor de onderwijskwaliteit kunnen ontstaan.

Ik ga ervan uit dat de motie van dhr. Van Meenen niet beoogt om bij ieder inspectieonderzoek, ook bij goed functionerende scholen, de medezeggenschap te onderzoeken, omdat dit zou leiden tot ongewenste en onnodige extra administratieve lasten. Daarom beoordeel ik de motie als overbodig. Zoals aangegeven in de inleiding deel ik de doelstelling van de aangehouden motie wel, en zie ik, gesteund door uw Kamer, de oplossing voor het versterken van de positie van de medezeggenschap eerder in het versterken van de medezeggenschapscultuur dan in extra regels. Hiertoe heb ik een aantal initiatieven genoemd om die medezeggenschapscultuur te stimuleren, zoals de medezeggenschapsmonitor in het hoger onderwijs en de subsidie aan JOB. Over de resultaten daarvan zal ik u bij gelegenheid nader informeren.

Mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

⁴ Kamerstuk 33 472, nr. 22