

Vergaderjaar 2012–2013

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 10

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2013

Inleiding

Leerlingen en studenten verdienen goed onderwijs. Goed onderwijs vereist goed bestuur. Daarnaast is goed bestuur vereist om demografische krimp en de gevolgen van de economische crisis het hoofd te kunnen bieden. Incidenten hebben echter het vertrouwen in en de legitimiteit van het huidige besturingsmodel onder druk gezet. In deze brief vindt u onze voorstellen om de bestuurskracht in het onderwijs te versterken. Dat is nodig om ons onderwijs verder te verbeteren: van goed naar excellent.

Onze agenda voor de versterking van de bestuurskracht in het onderwijs hebben wij aangekondigd in de brief aan uw Kamer van 21 januari 2013 in reactie op het rapport van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (Kamerstuk 33 495, nr. 5). In de afgelopen maanden hebben wij gewerkt aan de voorstellen uit deze brief. We spraken met studenten, docenten en bestuurders en toezichthouders, onder andere op de conferenties Versterking Bestuur en Toezicht (op 11 februari 2013 met de bve-sector en op 11 maart 2013 met de vo-sector). Bovendien zijn wij over bestuurskracht in gesprek gegaan met een vertegenwoordiging van besturen in het primair en voortgezet onderwijs. Met het hoger onderwijs is de afgelopen jaren reeds een intensieve dialoog gevoerd mede in het kader van de wet Versterking besturing en het wetsvoorstel Kwaliteitswaarborgen. Met uw Kamer hebben we onder andere tijdens de begrotingsbehandeling en in het Algemeen Overleg van 20 maart jongstleden gesproken over bestuurskracht, met name in de bve-sector naar aanleiding van de situatie bij Onderwijsgroep Amarantis. Onlangs heeft de Onderwijsraad een verkenning uitgebracht over het functioneren van het besturingsmodel in het onderwijs (*Publieke belangen dienen, naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen*, april

2013). De analyse van de Onderwijsraad is meegenomen in de opstelling van deze brief.

Het regeerakkoord vraagt aandacht voor een betere borging van het publiek belang in (semi)publieke sectoren. Het kabinet kijkt daarom sectoroverstijgend naar lessen voor bestuur, financieel beheer, verantwoording en toezicht in semipublieke sectoren. Bij de uitvoering van de bestuurlijke agenda die wij hier voor het onderwijs voorstellen zullen wij aansluiten bij deze lessen.

In het eerste deel van deze brief geven wij een analyse van het besturingsmodel van het Nederlandse onderwijs, waarin we stilstaan bij de ontwikkeling die het onderwijsstelsel de laatste decennia heeft doorgemaakt en bij de werking van het huidige besturingsmodel in de praktijk. In het tweede deel van de brief zetten wij, op basis van de analyse in het eerste deel, onze agenda voor versterking van de bestuurskracht in het onderwijs uiteen.

I. ANALYSE VAN HET BESTURINGSMODEL IN HET ONDERWIJS

1. Ontwikkeling naar autonomie

De ontwikkeling naar meer autonomie in het onderwijs begon in het hoger onderwijs en het beroepsonderwijs. Begin jaren tachtig van de vorige eeuw verschenen diverse nota's (*Minder regels, meer ruimte; Autonomie en kwaliteit*) om de autonomie van instellingen te vergroten en het management te versterken. Sinds het eind van de jaren negentig zijn instellingen in het hoger onderwijs en de bve-sector autonoom ten aanzien van de hele exploitatie, alle investeringsbeslissingen, en de bevoegdheden om te lenen op de kapitaalmarkt. Op sectorniveau worden cao's afgesloten.

Tegelijkertijd vond een sterke schaalvergroting plaats in mbo en hbo. Als voordelen van schaalvergroting werden gezien: een breder onderwijsaanbod, doelmatigheidswinst, meer financiële armslag, en groter beleidsvoerend vermogen en meer professionaliteit van het bestuur. Grotere instellingen werden beter in staat geacht om de autonomie waar te maken.

In het primair en voortgezet onderwijs kwam de ontwikkeling naar meer autonomie later op gang. Startpunt was de nota *De school op weg naar 2000, een besturingsfilosofie voor de jaren negentig* (1988). Meer autonomie van scholen zou leiden tot betere kwaliteit, hogere doelmatigheid en zou het mogelijk maken sterker in te spelen op de lokale omstandigheden.

In de ontwikkeling van autonomie waren er niet alleen verschillen tussen sectoren, maar ook in dimensies. Het accent van de autonomievergroting lag vooral op het terrein van financieel beheer en huisvesting, minder op het onderwijsinhoudelijke terrein. Tegenover de grotere beleidsvrijheid van instellingen stelde de overheid dat scholen zich meer moesten verantwoorden over de kwaliteit van het onderwijs, zowel naar de overheid als naar hun omgeving.¹

De overheid richtte zich in dit model op het toetsen van kwaliteit achteraf. Deze voornemens werden omgezet in afspraken over bestuurlijke vernieuwing, kwaliteitszorg, bekostiging, schaalvergroting, arbeidsvoor-

¹ Bronneman-Helmens, R., 2011, *Overheid en onderwijsbestel, Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsbestel (1990–2010)*, Sociaal-Cultureel Planbureau, Den Haag.

waarden en autonomie. Dit leidde uiteindelijk tot de invoering van de *lumpsum*financiering in 1996 in het voortgezet onderwijs en in 2006 in het primair onderwijs. Deze autonomievergroting gaat in het primair en voortgezet onderwijs niet zo ver als in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Besturen zijn bijvoorbeeld voor investeringen in schoolgebouwen afhankelijk van de gemeenten. In het primair onderwijs is ook de decentralisatie van arbeidsvoorwaarden nog niet volledig gerealiseerd.

De invoering van de lumpsum ging gepaard met meer aandacht voor transparantie en verantwoording. Schaalvergroting werd gestimuleerd om professionalisering mogelijk te maken.

Vanaf de jaren 1990 (bve en ho) en 2000 (po en vo) in alle sectoren een *governance*model geïntroduceerd met veel nadruk op horizontale verantwoording en op het organiseren van checks and balances. De scheiding van bestuur en intern toezicht werd wettelijk verankerd in de *Wet goed onderwijs, goed bestuur* en de *Wet versterking besturing*.

2. Besturingsmodellen voor het onderwijs

Met de autonomievergroting zijn verantwoordelijkheden voor onderwijs lager belegd. Daarmee kwamen grote verantwoordelijkheden in handen van besturen en scholen. Deze ontwikkeling is ingezet met een grote mate van consensus dat dit bijdraagt aan betere kwaliteit, grotere doelmatigheid en minder bureaucratie. De beweging kan getypeerd worden als een beweging van hiërarchische sturing naar systeemsturing (zie de bijlage voor uitgebreidere informatie over besturingsmodellen). In dit model van systeemsturing heeft het veld veel verantwoordelijkheden, stelt de overheid kaders voor kwaliteit en hebben leerlingen en studenten keuzevrijheid. De incidenten in het onderwijs roepen de vraag op of het huidige besturingsmodel van systeemsturing wel gebracht heeft wat wij ervan verwachtten. In dit licht heeft uw Kamer met de motie Van Dijk² verzocht om alternatieve besturingsmodellen te overwegen. Hieronder geven wij aan hoe wij daar tegenaan kijken.

Voordelen van systeemsturing

Systeemsturing is volgens de literatuur zeer geschikt om publieke belangen te garanderen.³ In het model van systeemsturing krijgen professionals veel ruimte. De ruimte die instellingen hebben om aan te sluiten op lokale omstandigheden bevordert een doelmatig aanbod. Bovendien appelleert die ruimte aan professionele normen en waarden, hetgeen bijdraagt aan de kwaliteit van het onderwijs. De overheid stelt de kaders waarbinnen professionals zich bewegen. De overheid bewaakt via normering en onafhankelijk toezicht de kwaliteit van het onderwijs en de rechtmatige besteding van belastinggeld. Concurrentie (vrije schoolkeuze) en vrijheid van onderwijs bevorderen eveneens de kwaliteit, maar ook de toegankelijkheid en doelmatigheid. Scholen en onderwijsinstellingen maken resultaten inzichtelijk en verantwoorden zich hierover. Hoewel systeemsturing het hoofdmodel is, is er in de uitwerking variatie tussen onderwijssectoren. In het hoger onderwijs bijvoorbeeld, wordt de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld door onafhankelijke commissies van deskundigen (*peer review*) op grond waarvan de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) besluit tot het al dan niet verlenen van accreditatie. In de andere sectoren heeft de Inspectie van het Onderwijs

² Motie Van Dijk, 12 juni 2012, Kamerstuk 31 524, nr. 137.

³ Noordegraaf, M., T Schillemans en K. Yesilkagit, 2012, *Tussen autonomie en normering*, USBO.

deze rol. In het middelbaar beroepsonderwijs is het bedrijfsleven een belangrijke sturende factor.

Grosso modo zijn er twee mogelijke alternatieve routes voor het huidige besturingsmodel van systeemsturing. Ten eerste meer hiërarchische sturing, waarbij de invloed van de overheid veel groter wordt. Ten tweede een model waarin meer wordt overgelaten aan zelfsturing door de onderwijssectoren en de directe controle door de overheid juist veel kleiner wordt. Beide modellen hebben veel nadelen. Meer invloed door de overheid betekent een terugkeer naar een hiërarchisch model van sturing. Dit zou de introductie van centrale planning in een tamelijk turbulente omgeving inhouden. Dat leidt tot nadelen als hogere uitvoeringskosten, meer bureaucratie, meer regeldruk, minder variatie in het aanbod en uitholling van de positie van professionals. De voorstellen in de SP-notitie *EHMBO, eerste hulp voor het middelbaar onderwijs* komen neer op herstel van een hiërarchisch besturingsmodel. De SP stelt bijvoorbeeld voor de huisvesting van het middelbaar beroepsonderwijs centraal door de rijksoverheid te laten regelen. Goede huisvesting die aansluit bij de behoefte van de werkvloer kan echter niet zomaar vanuit Den Haag geregeld worden. Daarvoor is veel kennis nodig van de lokale en regionale situatie. Een beweging de andere kant op, naar meer zelfsturing door de sectoren en/of meer marktwerking heeft evenzeer aanzienlijke nadelen. Een grotere professionele autonomie is bijvoorbeeld motiverend voor onderwijsprofessionals, maar maakt het moeilijker om borging van publieke belangen zeker te stellen.

Bovendien legitimeert internationaal onderzoek de keuze voor systeemsturing. Hieruit blijkt namelijk dat goed presterende stelsels zich onderscheiden door een combinatie van drie kenmerken:⁴

- De overheid stelt heldere kaders om maatschappelijke doelen (kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid) te halen en controleert of dat gebeurt.
- Instellingen maken hun resultaten inzichtelijk en verantwoorden zich daarover.
- Instellingen hebben sterke professionals en veel autonomie om beslissingen te nemen over onderwijsproces, personeel en organisatie.

Onderzoek van Hanushek, Link en Woessmann (2011) laat zien dat juist in ontwikkelde landen met goed presterende onderwijssystemen een grote mate van autonomie van professionals een belangrijke voorwaarde is voor verdere verbetering van de prestaties van een onderwijsstelsel.⁵

Het kenmerk van systeemsturing is dat er een goede balans mogelijk is tussen verschillende sturingsmechanismen, normering en toezicht vanuit de overheid, vrije schoolkeuze, samenwerking en zelfcorrigerend vermogen van de onderwijssector. Die balans moet steeds in de praktijk gevonden worden en kan voor de verschillende sectoren anders liggen. Het model van systeemsturing biedt een goede uitgangspositie. Wij zien, net als uw Kamer, echter wel noodzaak en ook ruimte voor verbetering. In de volgende paragraaf gaan we in op de werking van systeemsturing in de Nederlandse praktijk om daarmee verbeterpunten in kaart te brengen.

⁴ Webbink, H.D., R. van Elk en M. van der Steeg, 2009, *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels?; een literatuurstudie*. CPB Document 187, Centraal Planbureau, Den Haag.

⁵ Hanushek, E., S. Link, L. Woessmann, 2011, *Does School Autonomy Make Sense Everywhere?* *Journal of Development Economics*, Forthcoming.

3. Analyse van systeemsturing in de praktijk

Onze verbeterpunten sluiten aan op de analyse van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis en zijn daarnaast gebaseerd op onze eigen analyse van het huidige stelsel.

Prestaties stelsel in onderwijskwaliteit zijn goed, maar kunnen beter

Het Nederlandse onderwijs scoort internationaal goed, maar kan beter. Het funderend onderwijs scoort in de internationale vergelijkingen goed, met name ten aanzien van de zwakke leerlingen. Op de internationale ranglijsten voor taal, rekenen en natuuronderwijs in groep 6 bevindt Nederland zich op de respectievelijk tiende, achtste en achtste plaats. In PISA 2009 staat Nederland voor de verschillende domeinen op de tiende, respectievelijk elfde plaats. In de bve-sector is er in de afgelopen jaren een langzame maar gestage verbetering zichtbaar in de rendementen. Ook het Nederlands hoger onderwijs presteert goed in internationaal perspectief. Twaalf van de dertien universiteiten staan in de top 200 van alle werelduniversiteiten van *Times Higher Education Ranking 2011–2012*. Nederland staat voor het hoger onderwijs op de zesde positie op de ranglijst van de 144 meest concurrerende economieën. Toch zijn er ook aanwijzingen dat onze uitgangspositie minder goed wordt en dat het beter kan en moet. We zakken geleidelijk in de rangorde in de PISA-onderzoeken. Voor het domein wiskunde scoren we in PISA sinds 2003 minder goed. Internationaal vergelijkend doen onze zwakke leerlingen het relatief goed, maar presteren de betere leerlingen minder goed. Ons onderwijs differentieert onvoldoende, wat zich onder andere uit in het niet goed bedienen van excellente leerlingen.

Mede doordat het kwaliteitstoezicht gericht is op minimale kwaliteitsnormen, sturen besturen soms nog onvoldoende op basis van kwaliteit (Onderwijsverslag 2011). De rol van het interne toezicht met betrekking tot onderwijskwaliteit is evenmin voldoende uitgekristalliseerd (Onderwijsverslag 2011). Het is niet duidelijk hoe goed scholen zijn ten opzichte van anderen als zij voldoen aan de minimale kwaliteitsnormen. Dat werkt niet stimulerend voor scholen en onderwijsinstellingen die zichzelf willen verbeteren. In het hoger onderwijs is er wel sprake van een gedifferentieerd kwaliteitsoordeel door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). Bij de universiteiten vormt bovendien de internationale competitie in het onderzoek een continue prikkel tot kwaliteitsverbetering.

Functioneren governance verdient versterking

De Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis stelt dat het governancemodel voor bestuur, intern toezicht en horizontale verantwoording nog niet overal naar behoren werkt.

De beoogde correctiemechanismen functioneren nog onvoldoende (Onderwijsverslag 2011). De raad van toezicht is niet altijd in staat een dominant bestuur te corrigeren en de instellingsaccountant is niet altijd effectief. De raad van toezicht combineert de rollen van werkgever, adviseur en controleur, wat professionaliteit vereist. Daarnaast is er geen georganiseerd forum waaraan de raad van toezicht zich moet verantwoorden (Goodijk, 2012⁶). Medezeggenschapsorganen en andere belanghebbenden benutten hun ruimte om bestuurders tegenspraak te geven nog onvoldoende. Bovendien constateert de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis dat het de minister ontbreekt aan interventiemogelijkheden om in te grijpen als bestuurders en toezicht-

⁶ Goodijk, R., 2012, *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*. Assen: Van Gorcum.

houders zó ernstig falen dat de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel schade lijdt. Ten slotte is het governancemodel in de huidige vorm pas recent ingevoerd. Het model heeft zeker in het funderend onderwijs nog tijd nodig om zich te ontwikkelen.

Een voorwaarde voor verbetering van het functioneren van de governance is het vergroten van professionaliteit en deskundigheid, op de terreinen van financiën, onderwijskundige kennis en leiderschap. De overheid zette tot nu toe vooral in op formele voorwaarden (wet- en regelgeving, governancecodes). Minstens zo belangrijk is een permanente dialoog over essentiële voorwaarden als deskundigheid, cultuur en houding van bestuurders en toezichthouders.

Het belang van goede bestuurders

Het huidige besturingsmodel biedt instellingen veel ruimte. Om die ruimte goed te kunnen benutten in het belang van de kwaliteit van het onderwijs moeten bestuurders deskundig zijn op de terreinen van financiën, onderwijskundige kennis en leiderschap. Bestuurders hebben de opdracht om hun eigen visie te ontwikkelen en te realiseren, met ouders, leerlingen, studenten, docenten en leraren. Dit legt een verantwoordelijkheid bij bestuurders en vereist een oriëntatie op publieke waarden als soberheid en dienstbaarheid aan de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van onderwijs. Deskundigheid en moreel kompas zijn niet los van elkaar te zien en horen beide deel uit te maken van het competentieprofiel van bestuurders, zo bleek ook uit de bve-conferentie op 11 februari en de vo-conferentie op 11 maart. Veruit de meeste bestuurders in het onderwijs hebben hart voor de publieke zaak en zetten zich volledig in voor kwaliteit in de klas.

Zoals de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis in haar rapport *Niet onwettig, wel onwenselijk* heeft gesteld, verloren sommige bestuurders in de afgelopen periode de oriëntatie op publieke waarden uit het oog. Zij lieten zich onvoldoende leiden door een moreel kompas en de spelregels van de eigen sectorale governancecodes. Ook de overheid vertrouwde te zeer op het zelfcorrigerend vermogen van de sector. Door schaalvergroting en professionalisering van management in mbo, ho en (in mindere mate) vo, groeide in sommige gevallen de afstand tussen bestuurders en de werkvloer. In sommige gevallen raakten bestuurders het contact met het onderwijs kwijt en leken zij meer gedreven door de groei van de organisatie. Deze ongewenste ontwikkeling speelde volgens toenmalige vice-president van de Raad van State Tjeenk Willink breder in de (semi)publieke sector, waar het publiek belang soms, onder invloed van New Public Management, ondergeschikt raakte aan een bureau-cratisch-bedrijfsmatige logica. In het publieke domein vereenzelvigden bestuurders zich met het bedrijfsleven – ook in hun eigen arbeidsvoorwaarden – waardoor zij zichzelf meer zagen als ondernemers dan als dienaars van de publieke zaak.⁷

Financieel beheer moet beter

Onderwijsinstellingen kunnen in de problemen komen als er, bewust of onbewust, onverantwoorde risico's worden genomen. Die risico's worden soms onvoldoende onderkend vanwege gebrekkige financiële deskundigheid of doordat de risico's niet inzichtelijk zijn gemaakt. Niet alle besturen kijken vooruit met een meerjarige begroting, op basis van betrouwbare leerlingenramingen. Ook de Inspectie van het Onderwijs kan daardoor niet altijd effectief toezicht houden.

⁷ Zie jaarverslag Raad van State, 2005 en 2009.

De aard van de risico's is wel verschillend voor de onderwijssectoren. In het funderend onderwijs zijn besturen bijvoorbeeld niet (volledig) zelf verantwoordelijk voor de huisvesting, maar is de gemeente daarvoor aan zet. Daar ontstaan wel problemen als besturen niet voldoende anticiperen op een afnemend aantal leerlingen, bijvoorbeeld door demografische krimp. In het middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs zijn de besturen zelf verantwoordelijk voor investeringen in huisvesting. Hier ontstaan problemen als het bestuur te eenzijdig gericht is op korte termijnresultaten, vastgoedkennis ontbeert of te weinig reserves heeft ingebouwd voor tegenvallers.

Het is met name instellingen in het middelbaar beroepsonderwijs ook niet gemakkelijk gemaakt. Ze kregen te maken met snel veranderende opdrachten, bijvoorbeeld op het terrein van de inburgering. Bovendien kregen de instellingen te maken met financiële en vastgoedcrises.

Vragen rond schaal

Zoals beschreven in de inleiding heeft het overheidsbeleid in het verleden bijgedragen aan schaalvergroting. Sinds enkele jaren is het denken hierover gekanteld. De discussie van enkele jaren geleden heeft geleid tot de fusietoets. Deze toets voorkomt sinds oktober 2011 ongewenste fusies.

Een grote bestuurlijke schaal kan een risico zijn als deze gepaard gaat met grote complexiteit. De bestuurbaarheid wordt in zo'n geval een risico en de afstand tussen het bestuur en de werkvloer te groot. De menselijke maat komt dan in het geding. Daar hebben we de afgelopen periode meerdere voorbeelden van gezien (Amarantis, InHolland). Het is de taak van de besturen om de verschillende onderdelen van de onderwijsorganisatie op een werkbare manier in te richten waarbij de menselijke maat niet uit het oog verloren wordt. Dat dit mogelijk is, wordt bewezen door grote instellingen die dat prima georganiseerd hebben, zoals de university colleges en deelscholen in het voortgezet onderwijs. Een ander aspect dat samenhangt met schaalgrootte is dat onderwijsinstellingen «too big to fail» kunnen worden. Als zulke instellingen in de financiële problemen komen, kan dat de continuïteit van het onderwijs aan grote aantallen leerlingen en studenten bedreigen.

Aan de andere kant van het spectrum zijn er veel (kleine) basisscholen die te kampen hebben met demografische krimp. Sommige scholen hebben niet meer dan enkele tientallen leerlingen terwijl de aanwas van nieuwe leerlingen de komende jaren flink afneemt. Er bestaan situaties waarin deze kleine scholen de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs niet meer kunnen waarborgen. Om deze problemen het hoofd te kunnen bieden moeten deze scholen zonder belemmering kunnen samenwerken of fuseren. Een van de uitdagingen hierbij is om te zorgen dat de fusietoets het vinden van oplossingen voor vergaande kleinschaligheid en een solide organisatie in het primair onderwijs in de praktijk niet dwarsboomt. In mei ontvangt uw Kamer een aparte brief over de gevolgen van demografische krimp waarin de problematiek van de leerlingendaling en de steeds kleiner wordende scholen wordt behandeld.

De balans opgemaakt

Het huidige besturingsmodel is het meest geschikt voor ons onderwijsstelsel. Aan de alternatieven – hiërarchische sturing en gereguleerde zelfsturing – kleven te grote bezwaren. Systeemsturing biedt het beste perspectief voor verbetering. Systeemsturing vertrekt vanuit een goede verantwoordelijkheidsverdeling: normering en toezicht vanuit de overheid, benutten van het zelfcorrigerend vermogen door de onderwijs-

sectoren en transparantie van kwaliteitsgegevens. De onderscheiden verantwoordelijkheden binnen systeemsturing moeten wel beter worden waargemaakt. Ook de Onderwijsraad concludeert in zijn verkenning *Publieke belangen dienen, naar bestuurlijk evenwicht tussen overheid en onderwijsinstellingen* (april 2013) dat in de huidige structuur «goed bestuur» mogelijk is en dat structuurwijzigingen in beginsel niet nodig en zelfs ongewenst zijn.

De basiskwaliteit is grotendeels op orde, maar er zijn nog veel onbenutte mogelijkheden voor verbetering. Besturen sturen te weinig op kwaliteitsverbetering over de hele linie. Hun deskundigheid op het gebied van onderwijskwaliteit en financieel beheer moet beter. Er is onvoldoende aandacht voor beter presterende leerlingen. Daarnaast is er te weinig aandacht voor differentiatie in het onderwijstoezicht. De governance in het stelsel is nog niet volgroeid en moet nog versterkt worden. Er kunnen vraagtekens worden gezet bij het financieel beheer en bij de bestuurbaarheid van grote, complexe instellingen. Eventuele risico's komen te laat in beeld doordat deskundigheid ontbreekt en te weinig systematisch vooruit wordt gekeken. Onvoldoende toekomstgericht en risicobewust vooruitkijken begint bij het bestuur, maar heeft consequenties voor de hele keten van checks and balances: de raad van toezicht, de accountant, de medezeggenschap, de Inspectie van het Onderwijs en uiteindelijk de minister. Als de situatie zó ernstig uit de hand is gelopen dat de kwaliteit van het onderwijsstelsel in zijn geheel onder druk komt te staan, heeft de minister onvoldoende mogelijkheden om falende bestuurders en toezichthouders te corrigeren.

II. AGENDA VOOR VERSTERKING BESTUURSKRACHT IN HET ONDERWIJS

Bij de vormgeving van de versterking van de bestuurskracht, zoeken we naar de balans tussen regels en ruimte. Waar het goed gaat, kan worden volstaan met minder regels en minder interventies vanuit het toezicht. Daarentegen kunnen meer regels en wettelijke mogelijkheden om in te grijpen bij instellingen waar het niet goed gaat, nodig zijn om de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel te borgen. Regels zijn niet altijd de beste oplossing. Soms gaat het om een morele kwestie. Dan is er een cultuurverandering nodig met de juiste checks and balances en ruimte voor de sector om zelf verantwoordelijkheid te nemen. Om de hierboven beschreven knelpunten aan te pakken, stellen we de volgende maatregelen voor die we in afzonderlijke paragrafen uitwerken:

- *paragraaf 4: versterken governance en financieel beheer;*
- *paragraaf 5: vergroten sensitiviteit voor schaalgrootte en menselijke maat;*
- *paragraaf 6: integratie van financieel toezicht en toezicht op onderwijskwaliteit;*
- *paragraaf 7: interventiemogelijkheden van de minister.*

4. Versterken governance en financieel beheer

Voor het versterken van de checks and balances in het besturingsmodel gaan we in op de corrigerende mechanismen in het governancestelsel. We maken daarbij onderscheid tussen de werking van corrigerende mechanismen binnen instellingen en de werking van het zelfcorrigerend vermogen binnen de onderwijssectoren. We gaan afzonderlijk in op de verbetering van het financieel beheer. Ten slotte gaan we in op het faillissement als prikkel voor risicobeheersing.

4.1. Versterking corrigerende mechanismen in het governancestelsel

Moreel kompas: een cultuur van publieke waarden

Een sterker onderwijsstelsel begint bij het versterken van de corrigerende mechanismen in het governancestelsel binnen de instellingen en binnen de onderwijssectoren. Daarvoor is zowel een adequaat governancestelsel als een moreel kompas nodig. Het gaat niet alleen om het naleven van de wet of code, maar vooral ook om het handelen in de geest daarvan en met oog voor het publieke belang. Dat vergt blijvende aandacht voor goed bestuur en een continu debat dat niet alleen gaat over normen maar ook over onderliggende publieke waarden.

De Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis noemt in haar rapport *Niet onwettig, wel onwenselijk* drie beginselen voor wenselijk bestuurlijk gedrag:

1. De bestuurder staat voor de kwaliteit van onderwijs.
2. De bestuurder handelt professioneel en ethisch verantwoord.
3. De bestuurder is aanspreekbaar op zijn gedrag.

Voor de bestuurscultuur die wij met de sectoren willen realiseren, sluiten we aan op de bovenstaande principes. De basishouding van een bestuurder in een publieke onderwijsinstelling moet gericht zijn op soberheid en betrokkenheid bij het onderwijs. Bestuurders moeten leiding kunnen geven aan het gesprek over goed onderwijs. Zij hebben een voorbeeldfunctie en varen op een moreel kompas. Ze zijn open en geven betrokken partijen de kans om een tegengeluid te laten horen en om invloed uit te oefenen op de richting van het onderwijs.

Voor het stimuleren van een andere bestuurscultuur is allereerst de sector zelf aan zet. Een cultuur wordt immers niet gedictéerd met regels van bovenaf. Wij constateren dat in alle sectoren gesprekken en initiatieven gaande zijn om de bestuurscultuur te bespreken en te versterken. Voor de raden van toezicht is in het bijzonder een rol weggelegd om het gesprek hierover binnen de instellingen te blijven voeren. Wij hebben van harte deelgenomen aan de conferenties hierover op 11 februari (bve) en 11 maart (vo). Daarnaast zijn wij blij dat bestuurders in de bve-sector onderling afspraken hebben gemaakt over governance. Zo hebben zij binnen de MBO-raad afgesproken dat de naleving van de governancecode een lidmaatschapsvereiste wordt. In het primair onderwijs is de PO-raad met onze ondersteuning aan de slag gegaan met het project «Sturen op onderwijskwaliteit» en het organiseren van onderlinge bestuurlijke visitaties. De Governance Code Primair Onderwijs speelt daarbij een positieve rol als referentiekader. Wij zullen de sectoren blijven aanspreken en hen waar nodig ondersteunen om de omslag naar een andere bestuurscultuur te realiseren. Bij een gewenste bestuurscultuur hoort ook een actieve en kritische medezeggenschap. Een goed voorbeeld is het hoger onderwijs, waar studenten en medewerkers actief zijn in opleidingscommissies, faculteitsraad en universiteitsraad, waardoor ook zij invloed hebben op en gedeelde verantwoordelijkheid dragen voor de bestuurscultuur.

Het is belangrijk dat we blijvende aandacht organiseren voor publieke waarden, het ontwikkelen en onderhouden van het morele bewustzijn en het herijken van het morele kompas. In het rapport *Niet onwettig, wel onwenselijk* is in dit verband voorgesteld bestuurders en interne toezichthouders een eed of belofte te laten afleggen bij hun (her)benoeming in aanwezigheid van de schoolgemeenschap. De gedachte is niet dat bestuurders een eed of belofte afleggen aan de minister, maar aan de leerlingen, studenten en medewerkers. Zo'n eed of belofte mag, zoals

mevrouw Jadnanansing ook benadrukte, niet verworden tot een bureaucratische eis of een vrijblijvend gebaar, maar moet door de sectoren als levend instrument gedragen worden. Over de gedachte van een eed of belofte gaan we daarom in gesprek met de sectoren.

Het kabinet zal een commissie instellen die adviseert over gedragsregels voor professioneel en ethisch verantwoord handelen van bestuurders en interne toezichthouders in de semipublieke sector. We verwachten dat de aanbevelingen van de commissie de onderwijssectoren en onszelf verder helpen in de gedachtevorming over de mogelijkheid en wenselijkheid van instrumenten, zoals het afleggen van een eed of belofte en de suggestie van de heer Duisenberg om de ontwikkeling naar een sectoroverstijgende governancecode nader te onderzoeken. De aanbevelingen van de commissie zullen wij verwerken in onze agenda.

Publieke competitie en samenwerking

Wij juichen toe dat scholen en instellingen de laatste jaren meer zijn gaan samenwerken. Dat geldt bijvoorbeeld voor het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. In het mbo en ho is afstemming tussen instellingen en het bedrijfsleven noodzakelijk voor een macrodoelmatig opleidingsaanbod. Over de wijze waarop dit wordt gerealiseerd, hebt u verschillende brieven gekregen (de nieuwe beleidsregel macrodoelmatigheid in het ho⁸ en onlangs de brief over macrodoelmatigheid in het mbo). Daarnaast ontstaan samenwerkingsverbanden tussen sectoren, zoals doorlopende leerlijnen voor vmbo, mbo en hbo in de regio (vm2-trajecten, Associate Degree) en voorkomen voortijdig schoolverlaten. De afname van leerlingenaantallen in het primair en voortgezet onderwijs en de economische crisis maken ook in deze sectoren afstemming en samenwerking over aanbod en huisvesting steeds noodzakelijker. In het passend onderwijs vormen samenwerkingsverbanden een cruciale schakel.

Wij willen in een stelsel waarbinnen scholen en instellingen goed en vruchtbaar samenwerken, de groeiende publieke competitie verder bevorderen. Publieke competitie (RMO, 2002⁹) is het mechanisme waarbij door systematische vergelijking en transparantie onderwijsinstellingen en scholen gestimuleerd worden zichzelf te verbeteren. Er wordt een beroep gedaan op de intrinsieke motivatie en het hanteren van professionele normen. Scholen en instellingen worden ertoe aangezet om te streven naar voortdurende verbetering. Dat is een ander mechanisme dan concurrentie tussen scholen en instellingen om leerlingen- en studenten-aantallen, louter gemotiveerd door groei. Het uitgangspunt is het benutten van autonomie voor het ontwikkelen van een duidelijke eigen identiteit en visie. In het hoger onderwijs zijn prestatieafspraken gemaakt met als doel meer profilering en differentiatie van onderwijs en onderzoek. Meer verscheidenheid, ten gunste van de kwaliteit. Publieke competitie wordt bevorderd door transparantie, door het vergelijkbaar maken van prestaties. De Onderwijsraad benadrukt in zijn verkenning *Publieke belangen dienen* (april, 2013) het belang van verantwoording voor het goed functioneren van de checks and balances in het onderwijs. Besturen kunnen door instrumenten als benchmarking en visitatie van elkaar leren en zich verbeteren. Vensters voor verantwoording voortgezet onderwijs zien wij hier als een good practice die al wordt uitgebreid naar het primair onderwijs, maar ook navolging verdient in de andere onderwijssectoren. In de Benchmark Middelbaar Beroepsonderwijs vergelijkt de MBO-raad de prestaties van instellingen onderling op een

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 31 288, nr. 305.

⁹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2002). *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag, november 2002.

aantal onderdelen. Zo laat de bve-sector zien hoe de instellingen hun budget besteden (financiële prestaties), hoeveel deelnemers het mbo gediplomeerd verlaten (studiesucces) en wat de deelnemers vinden van het onderwijs (deelnemersoordeel). Ook dragen de eindtoets bij de basisscholen, pilots toegevoegde waarde, centrale examens en tussen-toets in het voortgezet onderwijs en de centrale toetsen taal en rekenen in het mbo bij aan verbetering van het stelsel.

Positief is dat in het funderend onderwijs de rol van de gemeente en soms de provincie zichtbaar groeit als aanjager van kwaliteitsverbetering. In de (meestal grote) gemeenten waar de wethouder zich sterk maakt voor verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, zien we goede resultaten. Ondanks dat lokale overheden geen formele bevoegdheden hebben, kunnen zij sturen door het bevorderen van transparantie in onderwijsprestaties, de ontwikkeling van eigen normen en het beschikbaar stellen van aanvullende middelen. De gemeente heeft een belangrijke rol in het funderend onderwijs. De gemeente heeft een zorgplicht om te voorzien in voldoende openbaar onderwijs voor de inwoners. Zij heeft directe verantwoordelijkheden inzake onderwijshuisvesting, passend onderwijs, leerlingenvervoer, de Lokale Educatieve Agenda, VVE (Voorschoolse en Vroegschoolse Educatie), leerplicht en brede schoolontwikkeling, maar ook in het kader van een goed sociaal (vestigings)klimaat en lokale leefbaarheid.

Corrigerende mechanismen binnen onderwijsinstellingen

Door de (toegenomen) autonomie hebben bestuurders ruimte om de invulling van hun publieke taak vorm te geven op basis van de identiteit van de instelling en af te stemmen op lokale en regionale behoeften. De kwaliteit van bestuurders van onderwijsinstellingen is dan ook cruciaal voor goed onderwijs. Bestuurders zelf geven aan dat de kwaliteit van een bestuurder zich vertaalt in het organiseren van tegenspraak. Dit hoeft niet altijd te gebeuren op basis van formele vereisten of bevoegdheden: op de vo-conferentie van 11 maart noemden bestuurders bijvoorbeeld de mogelijkheid van het organiseren van visitaties en ronde tafel bijeenkomsten. En bij de bve-conferentie van 11 februari werd het belang van een open en transparante dialoog tussen bestuur en werkvloer benadrukt. Een transparante cultuur is cruciaal voor een gezonde instelling. Ouders, docenten en leerlingen en studenten moeten effectief weerwerk kunnen leveren als een bestuur te weinig oog heeft voor onderwijskwaliteit en als bestuurlijke beslissingen over huisvesting en financiën schade toebrengen aan het primaire onderwijsproces. Tegenspraak vormt de basis van de corrigerende mechanismen in het governancestelsel. Daarvoor bestaan in de onderwijssectoren al veel mogelijkheden, die in wet- en regelgeving zijn verankerd. In het wetenschappelijk onderwijs heeft de academische professionaliteit van oudsher een sterke positie; de kwaliteit van onderwijs en onderzoek is als verantwoordelijkheid van de decaan geborgd in de wettelijk voorgeschreven facultaire structuur. Kritiek en tegenspraak, het elkaar «de maat nemen» is een attitude waarvan alle geledingen van de universiteit – openbaar of bijzonder – doordeesemd is. Het gaat er om de praktijk van tegenspraak in de onderwijssectoren te versterken. De sectoren zijn bezig om daar stappen in te zetten. Ook uw Kamer heeft op het belang van goede ondersteuning van de medezeggenschap gewezen. Wij willen deze initiatieven op een aantal manieren stimuleren.

Versterking (mede-)zeggenschap en stem van studenten, ouders, leerlingen, onderwijspersoneel

Constructieve tegenspraak start bij een betere positie en kennis van de betrokkenen. Daarom is het van belang dat de informatiepositie en deskundigheid van medezeggenschapsorganen verbetert, zodat zij beter gebruik kunnen maken van hun bestaande rechten en bevoegdheden. De professionaliteit van medezeggenschapsorganen moet verder versterkt worden om scherper tegenspraak te kunnen leveren aan bestuurders. Op dit moment is er al veel informatie, advies en scholing beschikbaar, maar het aanbod is vaak gefragmenteerd. Daar is een verbeterlag mogelijk.

Medezeggenschap, ouders, leerlingen en studenten zijn gebaat bij heldere en toegankelijke informatie over kenmerken en prestaties van onderwijsinstellingen. Wij gaan daarom samen met onderwijssectoren werken aan betere toegankelijkheid van informatie voor ouders, leerlingen en studenten en ook onderwijspersoneel.

Daarnaast gaan we de mogelijkheden uitbreiden voor medezeggenschapsorganen, leerlingen en studenten en personeelsleden om zich te wenden tot andere partijen als zij geen gehoor vinden bij hun bestuur. Sectoren kennen op dit moment al klachtenregelingen op instellingsniveau en landelijke geschillencommissies voor medezeggenschapsorganen. Wij zullen met sectoren deze regelingen kritisch tegen het licht houden en waar nodig verbeteren. Voor het funderend onderwijs is dit recent gebeurd en wordt een plan van aanpak, met handreikingen voor verbetering door de veldpartijen uitgewerkt. In het hoger onderwijs hebben de medezeggenschapsorganen het recht om te overleggen met de interne toezichthouder. Die mogelijkheid zullen wij ook voor andere sectoren wettelijk verankeren, waarbij we zo veel mogelijk afstemming zoeken met de wijze waarop dit ook in andere (semi)publieke sectoren is geregeld.

Het hoger onderwijs kent daarnaast de wettelijke verplichting om een opleidingscommissie in te richten, waarin de helft van de leden bestaat uit studenten van de betreffende opleiding. De opleidingscommissie heeft tot taak advies uit te brengen over de onderwijs- en examenregeling, de uitvoering daarvan jaarlijks te beoordelen en (on)gevraagd advies uit te brengen aan het bestuur van de opleiding en de decaan over het onderwijs in de betreffende opleiding. De opleidingscommissie heeft dus een duidelijke verantwoordelijkheid voor de opleiding en kan kritisch tegenwicht bieden ten aanzien van het bestuur van een opleiding. Zo zijn ook op het niveau van de opleiding de checks and balances geborgd. De bve-sector kent centrale studentenraden en inmiddels ook decentrale studentenraden op opleidingsniveau met instemmings- en adviesrechten op het terrein van onderwijskwaliteit en -voorzieningen. Deze ontwikkeling staat echter nog in de kinderschoenen. Samen met de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) en MBO-raad werken we aan de versterking van de (mede-)zeggenschap van studenten over hun opleiding.

In reactie op de vraag van de heer Rog zullen we de mogelijkheid en wenselijkheid van een enquêterecht voor medezeggenschapsorganen onderzoeken. Concreet worden instellingen dan verplicht om een bepaling in de statuten op te nemen waarbij zij (ten minste) de medezeggenschapsorganen de bevoegdheid geven om een enquêteverzoek bij de Ondernemingskamer in te dienen bij mogelijk wanbeleid. De Ondernemingskamer kan dan onderzoek laten doen naar het beleid en de gang van zaken binnen de rechtspersoon, en – indien sprake is van wanbeleid – voorzieningen treffen zoals het vernietigen van een besluit van bestuurders of een ander orgaan binnen de rechtspersoon of het schorsen of ontslaan

van bestuurders of toezichthouders. Overigens zijn vakbonden op grond van het Burgerlijk Wetboek reeds bevoegd om zich te wenden tot de Ondernemingskamer.

Bij dit onderzoek betrekken we de mogelijke gevolgen voor de belasting van de Ondernemingskamer, de wenselijkheid van een aparte Onderwijskamer (zoals voorgesteld door de heer Rog) en de ervaringen die zijn opgedaan in de zorgsector. Ook houden we rekening met mogelijke juridificering van de relatie tussen medezeggenschap en bestuur en toezicht en met mogelijke doublures met andere instrumenten. Wij zullen uw Kamer over de wenselijkheid van een enquêterecht voor medezeggenschapsorganen in het najaar 2013 berichten.

Het langs deze lijnen versterken van de positie van de medezeggenschap lijkt ons vruchtbaarder dan het geven van instemmingsrecht aan medezeggenschapsorganen op de begroting van instellingen (aangehouden motie Van Meenen/Smits 2012/13, 33 400-VIII, nr. 68). Dat zou er immers toe leiden dat de medezeggenschapsorganen medeverantwoordelijk worden voor het bestuur. Dan kunnen zij de bestuurder niet meer onafhankelijk controleren. Wij hechten eraan dat de medezeggenschap tegenspraak kan leveren en zijn kritische functie jegens het bestuur kan blijven vervullen.

Stevige positionering van interne toezichthouder

Wij delen met uw Kamer het ongenoegen over de rol die het zogenaamde «old boys network» nog teveel vervult bij het benoemen van bestuurders en toezichthouders. Coöptatie en het benoemen van «gelijken» moeten worden doorbroken. Kwalitatief goede bestuurders en interne toezichthouders worden op een transparante wijze geworven en benoemd. Onderwijssectoren wijzen zelf in toenemende mate op het belang van diversiteit in besturen en raden van toezicht, in termen van kennis, kunde maar ook visie. Om naast kwaliteit ook die diversiteit te borgen, dienen werving en selectie plaats te vinden op basis van profielschetsen. Dit is van zo'n groot belang dat wij het uitgangspunt van een open en transparante procedure wettelijk gaan verankeren c.q. aanscherpen in sectorale wetgeving. Het centrale medezeggenschapsorgaan krijgt daarnaast een wettelijk adviesrecht bij benoeming of ontslag van bestuurders (voor zover dit nog niet is geregeld). De medezeggenschapsorganen in het onderwijs hebben al het recht om een voordracht te doen voor de benoeming van één lid van het interne toezichthoudende orgaan, passend binnen het profiel van de raad. Dit recht blijft bestaan, maar wordt niet verder uitgebreid. Dit zou geen recht doen aan de veelheid van belangen en deskundigheid die vertegenwoordiging verdient in de raad van toezicht.

De raad van toezicht speelt een bijzondere rol in het bevorderen van deskundigheid en moreel bewustzijn. Hij draagt zorg voor bij- en nascholing van toezichthouders en bestuurders, voor zover nodig, op het gebied van financiën, beheer, bestuur en onderwijskundig leiderschap. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van de kennis over scholingsmogelijkheden van de (boven-)sectorale organisaties voor bestuurders en toezichthouders, zoals de VTOI (Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen). In de onderwijssectoren worden opleidingen georganiseerd om deskundigheid te vergroten. In het primair onderwijs organiseert de sectororganisatie activiteiten gericht op de koppeling tussen financieel en onderwijskundig beleid. Onder de noemer 'Eerst kiezen, dan delen» biedt de PO-raad activiteiten aan, waaronder een informatiecampagne, een uitgebreid scholingsaanbod, (start)conferenties en verzamelde best practices. Wij hebben de PO-raad bovendien in de

gelegenheid gesteld om gedurende drie jaar een ondersteuningsaanbod aan te bieden waarbij schoolbesturen met financiële problemen gratis gebruik kunnen maken van ondersteuning van een team van ervaren en hoog gekwalificeerde financiële, juridische en bedrijfskundige specialisten (financiële serviceteams). In de bve-sector hebben wij het Programmamanagement MBO15 ingesteld. Vanaf 2011 ondersteunt het programmamanagement mbo-scholen bij de realisatie van het Actieplan mbo «Focus op vakmanschap 2011–2015». In aanvulling daarop is in 2012 afgesproken dat het Programmamanagement MBO15 daarnaast ondersteuning verzorgt op het terrein van human resource management, professionalisering van docenten en managers, en (macro-)doelmatigheid.

Om de positie van de interne toezichthouders te versterken, is het belangrijk dat zij onafhankelijk van het bestuur informatie vergaren ter ondersteuning van hun taak als controleur. Ook is het van belang dat er voldoende binding bestaat tussen werkvloer en toezichthouder. De uitbreiding van rechten van de medezeggenschap om advies uit te brengen bij benoemingen en ontslag van bestuurders (aan de interne toezichthouder) en om te overleggen met de interne toezichthouder, zoals we hierboven hebben aangekondigd, zijn hierbij behulpzaam.

Wij onderschrijven de opvatting van de Onderwijsraad dat interne toezichthouders, naast een instellingsbelang, ook een breder publiek belang dienen (*Publieke belangen dienen*, april 2013). Wij verwachten van de interne toezichthouder dat hij zaken die twijfels oproepen ten aanzien van rechtmatigheid en integriteit die een bredere uitstraling kunnen hebben, tijdig in gesprek brengt bij de Inspectie van het Onderwijs. Dat is in het verleden niet altijd tijdig gebeurd. Het is van belang dat de toezichthouder zich realiseert welke informatie de externe toezichthouder nodig kan hebben om zijn taak goed te kunnen uitvoeren. Daarom gaan we, analoog aan de woningwet, bij wet vastleggen in welke gevallen de interne toezichthouder de Inspectie van het Onderwijs moet informeren over zaken die hij in zijn toezichtsrol tegenkomt.

Werking en naleven governancecodes

Van onderwijsinstellingen verwachten wij dat ze op sectorniveau inzichten met elkaar delen, normen ontwikkelen en elkaar aanspreken op hun gedrag. De ontwikkeling en toepassing van governancecodes speelt hier een belangrijke rol. Wij gaan uit van het versterken van het zelfcorrigerend vermogen van de sectoren. Daaruit volgt dat governancecodes echt eigendom zijn van de sectoren en geen «pseudo-regelgeving» moeten worden. Bestuurders en toezichthouders hebben dit bevestigd tijdens de conferenties. Ze hebben hierover met elkaar van gedachten gewisseld en geconstateerd dat ze nog meer kunnen leren van elkaar, maar dat het ook van belang is dat ze elkaar aanspreken wanneer dat nodig is. Een initiatief dat daar aan bijdraagt is bijvoorbeeld dat de MBO-raad lidmaatschapseisen heeft ingevoerd die zijn verbonden met de naleving van de governancecode. De VO-raad heeft een dergelijke lidmaatschapseis momenteel in beraad. Ook de HBO-raad heeft dit principe verbonden aan de recent opgestelde nieuwe governancecode voor de bekostigde hogescholen. Deze handschoen pakken ook de andere sectorraden op. De Governance Code Primair Onderwijs is een belangrijk richtinggevend document bij het handelen van bestuurders. Wij waarderen dit als zeer positief. Er vinden goede gesprekken plaats over de praktische toepassing en implicaties van de governancecodes. De governancecodes krijgen een minder vrijblijvend karakter. Die ontwikkeling juichen we van harte toe.

In het komende half jaar willen we komen tot afspraken met de sectororganisaties voor bestuurders en toezichthouders over de versterking van de mechanismen voor zelfcorrectie binnen de sectoren. Dit doen we aan de hand van de aanbevelingen in de rapporten *Autonomie verplicht* en *Niet onwettig, wel onwenselijk* van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis. Wij willen met de sectoren in overleg treden over de mogelijkheden die zij zien om hun governancecodes hierin een rol te laten spelen. We denken hierbij, met specifieke accenten per sector, aan onderwerpen als beloning, integriteit, de maximale de zittingstermijn van bestuurders en toezichthouders, profielen en geschiktheidseisen voor bestuurders en toezichthouders en de aanstellingsduur van de instellingsaccountant. Ook een onderzoeksrecht voor interne toezichthouders kan een onderwerp zijn. Ook de Onderwijsraad stelt in zijn recente verkenning, *Publieke Belangen dienen* voor om duidelijke en concrete eisen aan onderwijsbesturen en toezichthoudende organen op te nemen in de governancecodes. Daarnaast ziet de Onderwijsraad graag duidelijker in de governancecodes tot uiting komen dat bestuurders en interne toezichthouders naast een instellingsbelang ook bredere publieke belangen dienen. Wij onderschrijven deze zienswijze van de Onderwijsraad.

In sommige governancecodes in het onderwijs zijn onderwerpen al goed vastgelegd. Zo zijn het onderzoeksrecht voor intern toezichthouders en sinds 2012 het integriteitsprincipe al onderdelen van de governancecode van de PO-raad. De governancecode voor de bve-sector bevat een goede passage over profielschetsen voor bestuurders. In de hbo-sector is onlangs een nieuwe code ontwikkeld met veel bruikbare elementen.

We gaan in gesprek over handhaving van de naleving van de governancecode en het evalueren en onderhouden van dit instrument. We willen goed in beeld houden hoe het met de naleving van de governancecodes in de verschillende sectoren is gesteld, zodat wij de sectoren daarop kunnen aanspreken. De omgang met de code is van cruciaal belang: het gaat om het uiteindelijke gedrag. In elke sector zullen de accenten anders gelegd moeten worden. Over de naleving van de governancecode leggen instellingen verantwoording af in het jaarverslag, zodat deze informatie openbaar is en beschikbaar is voor onder andere de Inspectie van het Onderwijs.

Ten slotte hechten we belang aan het ontwikkelen en onderhouden van deskundigheid van bestuurders en toezichthouders. Naast gerichte bij- en nascholing denken we hierbij ook aan instrumenten zoals collegiale visitatie en intervisie. Een van de uitkomsten van de vo-conferentie op 11 maart is dat dergelijke instrumenten niet vrijblijvend moeten worden gehanteerd. Het inrichten van een (kwaliteits)register voor bestuurders en toezichthouders, zoals voorgesteld door de heer Duisenberg, zou een instrument kunnen zijn. Het initiatief hiervoor zal vooral bij de sectoren moeten liggen.

Onderzoek naar het functioneren van het governancesysteem

Voor verdere verbetering is het belangrijk inzicht te hebben in het feitelijk functioneren van het governancesysteem. Wat kunnen we leren over de versterking van de bestuurskracht uit goede voorbeelden, wat zijn succesfactoren, wat zijn valkuilen? We gaan onderzoek doen naar goed presterende instellingen in alle sectoren, te beginnen bij de bve-sector. Daarnaast gaan we de in deze brief voorgenomen wijzigingen in wet- en regelgeving inzake governance evalueren en monitoren nadat ze van kracht zijn geworden. Bovendien vinden nog evaluaties plaats van wijzigingen in wet- en regelgeving uit het recente verleden, zoals de evaluatie van de wijzigingen in de medezeggenschap in de bve-sector (dit

voorjaar) en de evaluatie in het najaar van *Wet versterking besturing in het hoger onderwijs*.

4.2. Verbetering financieel beheer

Uw Kamer heeft herhaaldelijk en terecht aandacht gevraagd voor verbetering van het financieel beheer. We zullen hier aansluiten bij de toekomstige maatregelen uit het sectoroverstijgende onderzoek naar financieel beheer, verantwoording en toezicht in (semi)publieke sectoren. Goed financieel beheer vraagt om een vooruitziende blik van het bestuur. Bij financiële vraagstukken is het van belang dat het bestuur (vaak impliciete) afwegingen en veronderstellingen expliciteert en daarover transparant is. We hechten waarde aan meer transparantie in het jaarverslag, bijvoorbeeld over de financiële risico's gerelateerd aan investeringen in huisvesting en demografische krimp. Daarvoor is het noodzakelijk dat het jaarverslag een met cijfers onderbouwde beschouwing bevat over de door de instelling verwachte ontwikkelingen op cruciale punten van beleid en organisatie. Deze zogenaamde continuïteitsparagraaf, waarbij drie jaar vooruit wordt gekeken, moet ook de financiële gevolgen van toekomstige ontwikkelingen gaan bevatten. De governancecodes van de sectoren kunnen voor de continuïteitsparagraaf een basis bieden. Wij constateren echter dat de huidige governancecodes nog onvoldoende aandacht schenken aan een dergelijke continuïteitsparagraaf. Gelet op het belang om hier snel stappen te zetten, treffen wij een tijdelijke voorziening in de vorm van een voorschift om een continuïteitsparagraaf in het jaarverslag op te nemen. Dit voorschift zal gelden tot het moment dat de continuïteitsparagraaf voldoende is verankerd in de governancecodes van de sectoren en de werking hiervan in de praktijk is bewezen. Uitgangspunt bij het treffen van de voorziening is om de gevolgen voor de administratieve lasten, zeker voor de kleine instellingen, te beperken. Streven is dat het voorschift voor het eerst van toepassing zal zijn over het verslagjaar 2013. De continuïteitsparagraaf zal zich richten op:

- de meerjarenparagraaf: met een cijfermatige en inhoudelijke toekomstparagraaf voor drie jaren volgend op het verslagjaar;
- het risicomanagement en de planning- en controlcyclus: met zowel een inhoudelijke als een procesmatige beschrijving;
- de governancecode: de instelling vermeldt in het jaarverslag welke code is gehanteerd, of deze wordt gevolgd en doet tevens verslag over de afwijkingen van de code (*pas toe of leg uit*). De sectorwetten regelen dit laatste overigens al.¹⁰

Met onze voorstellen om regels voor het jaarverslag uit te werken en te verduidelijken, realiseren we meer *early warning* signalen. Daardoor kunnen de raden van toezicht en de instellingsaccountant beter in positie komen om waar nodig tegenspraak te bieden. Ook kunnen zij het bestuur van de instelling hierdoor beter ondersteunen bij (toekomstige) financiële vraagstukken.

We werken niet alleen aan de verbetering en uitbreiding van de transparantie via het jaarverslag. De Inspectie van het Onderwijs is daarnaast in overleg met de accountants over de wijze waarop accountants deze stukken controleren via aanpassing van het onderwijscontroleprotocol. Insteek daarbij is dat de accountant nagaat of de jaarrekening een getrouw en realistisch beeld geeft van de huidige situatie. Wij geven hiermee uitvoering aan de motie Klaver (33 400 VIII, nr. 74).

¹⁰ Zie o.a. artikel 102 WVO.

U wordt in mei apart over de evaluatie van de Commissie Don geïnformeerd. Bij deze evaluatie zal de motie Elias en Van Gent over financiële deskundigheid (33 000 VIII, nr. 196) en de motie over zorgplicht banken (motie Klaver 33 400 VIII, nr. 76) worden meegenomen. Bovendien zullen wij in deze brief ingaan op het vierpuntenplan van de heer Klaver over schatkistbankieren.

Grote investeringen in verband met huisvesting komen door de meerjarparagraaf van het jaarverslag eerder in beeld. In deze paragraaf in het jaarverslag wordt onder meer ingegaan op financiële risico's gerelateerd aan investeringen in huisvesting en de verwachte ontwikkeling van leerlingenaantallen in samenhang met afspraken met andere instellingen over het aanbod van opleidingen. Hierdoor krijgen belanghebbenden zoals de medezeggenschapsraad een betere informatiepositie. Daarnaast wordt de informatiepositie van de Inspectie van het Onderwijs verstevigd. De inspectie kan voorgenomen huisvestingsplannen meenemen in het risicogerichte toezicht, zodat zij eventuele risico's in dit verband kan betrekken bij de bepaling van de intensiteit van het toezicht.

4.3. Faillissement als ultieme stap

De minister is verantwoordelijk voor het stelsel en niet verantwoordelijk voor de instandhouding van een instelling. Een individuele onderwijsinstelling kan dus ook failliet gaan. De mogelijkheid van een faillissement spoort bestuurders en toezichthouders aan om zich te bekommeren om continuïteit, risicobeheersing en de aan hen toevertrouwde publieke dienstverlening. Kredietverstrekkers worden gestimuleerd risico's scherp in het oog te blijven houden bij het verstrekken van krediet, bijvoorbeeld voor grote investeringen zoals huisvesting.

De overheid (hetzij gemeenten in het geval van openbaar onderwijs, hetzij het Rijk) draagt na een faillissement de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van onderwijs. Leerlingen en studenten hebben recht op goed onderwijs. Faillissementen in het onderwijs moeten een uitzonderlijk verschijnsel blijven. Daarom nemen wij de genoemde maatregelen om het financieel beheer door besturen te versterken en te professionaliseren. Het toezicht op de continuïteit van instellingen speelt hierin een belangrijke rol. Desondanks kan niet worden uitgesloten dat instellingen failliet gaan.

Om er voor te zorgen dat het onderwijs in het geval van een faillissement zo min mogelijk wordt verstoord, gaan we na of en zo ja welke maatregelen nodig zijn om een faillissement ordentelijk en gecontroleerd te laten verlopen. Daarbij sluiten we zoveel mogelijk aan bij regelingen in andere (semi)publieke sectoren.

5. Vergroten sensitiviteit voor schaalgrootte en menselijke maat

In de debatten met uw Kamer speelde schaalgrootte een prominente rol. Schaalgrootte is een kwestie van maatwerk. Een grote bestuurlijke schaal is niet per definitie ongunstig of gunstig. Het gaat in het onderwijs immers niet om de kwantiteit maar om de kwaliteit. Niet sec een grote bestuurlijke schaal is een probleem, maar grote schaal gecombineerd met een grote complexiteit kan dat wel worden. Uiteenlopende factoren spelen daarin een rol zoals de diversiteit van het onderwijsaanbod (een variëteit aan onderwijstypen), de heterogeniteit van de leerlingpopulatie, de specifieke behoeften van de omgeving en een grote regionale spreiding. Zo'n grote complexiteit brengt risico's met zich mee en vergt extra bestuurskracht en alertheid op de zichtbaarheid en aanspreekbaarheid van

bestuur en schoolleiding. Bovendien is er in alle gevallen aandacht nodig voor de menselijke maat in de organisatie.

In het regeerakkoord is afgesproken dat er normen komen voor de menselijke maat. Het begrip «menselijke maat» kan en moet op verschillende niveaus binnen de instelling worden ingevuld. In onze visie is het niet opportuun om kwantitatieve getalsnormen op te leggen in de zin van een maximaal aantal leerlingen en studenten of scholen per bestuur (zoals de SP-notitie *EHMBO* uit maart 2013 voorstelt). Het gaat erom hoe de instelling intern is georganiseerd en hoe de menselijke maat wordt gerealiseerd binnen onderwijskundige eenheden, vestigingen of afdelingen. Leerlingen en studenten moeten gekend en herkend worden en gemist worden als ze er niet zijn. Bovendien moeten leerlingen, studenten en ouders de schoolleiding en het bestuur kunnen vinden en kunnen aanspreken als daar behoefte toe bestaat. Ook voor leraren en docenten is herkenbaar onderwijs belangrijk. Alleen dan kan een professionele gemeenschap ontstaan die gericht is op goed onderwijs.

Wij willen de cultuur van groeien om het groeien doorbreken. Bestuurders in het onderwijs zullen een meer expliciete visie moeten ontwikkelen op de optimale omvang van hun organisatie en hoe die past in goed onderwijs en de ontwikkeling in de regio. Vervolgens moet elke onderwijsbestuurder zich afvragen: «Is de menselijke maat binnen mijn instelling gewaarborgd?» Om bestuurders te ondersteunen in het maken van goede afwegingen die samenhangen met menselijke maat, gaan wij in overleg met de sectorraden op basis van good practices uitgangspunten voor «menselijke maat» ontwikkelen.

Samenwerking tussen besturen blijft mogelijk, en bij kleine scholen wenselijk, als dat daadwerkelijk schaalvoordelen oplevert. Voordat wordt overgegaan tot fusie moeten de alternatieven, waaronder andere vormen van samenwerking, goed zijn onderzocht. Bovendien moeten de risico's van fusie voldoende worden onderkend en ondervangen.

De Inspectie van het Onderwijs zal extra alert zijn op signalen die met schaalgrootte samenhangen (beheersbaarheid van een complexe organisatie, snelle groei door fusies, leerlingendaling en mate van overhead). Doel is beheersing van de stelselrisico's van instellingen die «too big to fail» worden of juist substantieel krimpen.

Besturen moeten zich voortdurend afvragen of de voordelen van hun schaal opwegen tegen de nadelen. Bestuurlijk splitsen of defuseren is een wettelijke mogelijkheid die al bestaat in de sectoren po, vo en bve en in het hbo. Hogescholen krijgen meer mogelijkheden om te splitsen of te defuseren¹¹. Omdat een splitsing of defusie grote gevolgen heeft voor personeel en studenten is het van belang dat er, net als bij fusies, aandacht is voor legitimatie van het splitsingsproces, waaronder een grote betrokkenheid van de medezeggenschap.

Fusietoets

De *Wet fusietoets in het onderwijs* (Stb. 2011, 95) voorkomt sinds oktober 2011 slecht gemotiveerde fusies. De «Commissie fusietoets onderwijs» (CFTO) heeft in de afgelopen anderhalf jaar fusieaanvragen getoetst en van advies voorzien voor besluitvorming. Het gaat om 36 adviezen die in overgrote mate betrekking hadden op het primair onderwijs (28) en in enkele gevallen op het speciaal onderwijs (1), voortgezet onderwijs (5) en het bve-veld (2). De voorgelegde aanvragen gaan vrijwel steeds over

¹¹ Zie brief 17 september 2012. Vergaderjaar 2011–2012, Kamerstuk 31 288, nr. 315.

bestuurlijke fusies. De advisering over fusies in het hoger onderwijs is belegd bij de «Commissie doelmatigheid hoger onderwijs» (CDHO). Deze heeft sinds zij fusietoetsen beoordeeld (vanaf 1 oktober 2011) over drie casussen geadviseerd.

De CFTO heeft onlangs aanbevelingen gedaan voor een betere werking van de fusietoets, waaronder een aantal wetwijzigingen. De wet is echter nog te kort van kracht om nu al over te gaan tot wijziging van de voorgestelde punten. Wij zien de ervaringen en aanbevelingen op dit moment dan ook vooral als waardevolle input voor het verbeteren van de ministeriële regeling en de beleidsregels. Een van de uitdagingen is om te zorgen dat de fusietoets geen belemmering vormt voor het vinden van oplossingen voor vergaande kleinschaligheid in het primair onderwijs. Volgens het regeerakkoord moeten immers in krimpgebieden alle vormen van samenwerking mogelijk zijn. De fusietoets mag daarbij geen belemmering zijn. De aanpassing van de fusietoetsregels rondom krimp hebben we al in gang gezet. Leerlingendaling wordt daarbij een rechtvaardigingsgrond voor een fusie in het primair en voortgezet onderwijs. De nadere uitwerking van deze aanpassing wordt opgenomen in de beleidsbrief over leerlingendaling die uw Kamer in mei ontvangt.

De CFTO stelt onder meer vast dat fusie-aanvragen vrijwel altijd gericht zijn op schaalvoordelen en dat er (te) weinig oog is voor de risico's en schaalnadelen. Om die eenzijdigheid te doorbreken, gaan we aanvullende eisen stellen aan de fusie-effectrapportage. De CFTO suggereert te verplichten dat fusiekandidaten ingaan op de risico's van fusie en op de maatregelen die ze nemen om goed en toegankelijk onderwijs te garanderen.

Verder anticiperen we op de evaluatie van de *Wet fusietoets* (in 2015) door onderzoek in gang te zetten naar de effecten van fusiebesluiten en door voorgenomen fusies nauwlettend te volgen. Onderzoeksvraag is hoe goed bestuurde grote onderwijsorganisaties de menselijke maat weten te bewaren, schaalvoordelen benutten en organiseerbaarheid handhaven. Het doel is dat anderen van die goede voorbeelden leren.

Zoals bekend is de advisering over fusies in het hoger onderwijs belegd bij de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO). Omdat de CDHO – anders dan de CFTO – slechts enkele casussen heeft behandeld, is er geen aanleiding om wijzigingen aan te brengen in de uitvoeringspraktijk in het hoger onderwijs.

6. Integratie van financieel toezicht en toezicht op onderwijskwaliteit

Ontwikkeling toezicht

De incidenten die zich in het onderwijs hebben voorgedaan, hebben verbeteringen die al in gang waren gezet bij de Inspectie van het Onderwijs in een stroomversnelling gebracht. Dan gaat het vooral om verscherping van het financiële toezicht en verdere integratie van het financieel toezicht en kwaliteitstoezicht zodat risico's eerder kunnen worden onderkend.

De inspectie houdt risicogericht toezicht, wat inhoudt dat instellingen die onvoldoende presteren nauwlettender worden gevolgd dan instellingen die het goed doen. De inspectie ontwikkelt het risicogericht toezicht op het bestuurlijk handelen. Dit maakt het toezicht effectiever en bevordert de bestuurskracht van de onderwijsinstellingen. Het toezicht op het bestuurlijk handelen gaat uit van de samenhang op bestuursniveau tussen

de kwaliteit van het onderwijs, de personeelskwaliteit en de financiële gezondheid en focust op de effecten van het bestuurlijk handelen voor de leerlingen en studenten.

De inspectie heeft in het hoger onderwijs de taak om toezicht te houden op de kwaliteit van het stelsel, waaronder het accreditatiestelsel, de naleving van wet- en regelgeving en de taak om risicogericht financieel toezicht te houden. De Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) is verantwoordelijk voor de kwaliteitsbeoordeling van het hoger onderwijs. Met de brief van 5 februari 2013¹² aan de Tweede Kamer hebben wij aangekondigd dat wij voor het hoger onderwijs afzien van de invoering van risicogericht toezicht door de inspectie. De rol van de inspectie blijft beperkt tot het toezicht op het stelsel, de naleving van wet- en regelgeving en de financiële rechtmatigheid. Wel stellen wij de inspectie in de gelegenheid om binnen de bestaande wetgeving het stelseltoezicht effectiever in te richten. De komende tijd gaan wij ons beraden op de samenhang en afbakening in de taken tussen de inspectie, NVAO en de Reviewcommissie.

Sinds 1 januari 2013 houdt de inspectie scherper toezicht op de financiële continuïteit. Zo is de grenswaarde voor solvabiliteit verhoogd van 0,2 naar 0,3 en kijkt de inspectie nu ook naar personele lasten en eventuele negatieve financiële buffers.

Geïntegreerde risicoanalyse met meer prospectieve variabelen

De eerste fase in het inspectietoezicht start met de jaarlijkse risicoanalyse. Deze risicoanalyse zal zich op een uitgebreider, geïntegreerd risicomodel baseren met meer vooruitkijkende (financiële) variabelen. Hiermee vindt integratie van het kwaliteitstoezicht en het financieel toezicht plaats. Tegelijk zal het financieel toezicht organisatorisch binnen de Inspectie van het Onderwijs apart worden belegd, namelijk bij de directie Rekenschap en Juridische Zaken, die een eigenstandige inbreng levert in het toezicht van de inspectie. De onafhankelijkheid en kwaliteit van het financiële toezicht is tevens geborgd door de beroepsregels die gelden voor de medewerkers die dit toezicht uitoefenen.

De Inspectie van het Onderwijs zal in samenwerking met andere toezichthouders extra financiële deskundigheid inschakelen bij de nadere operationalisering van financiële variabelen en normen. De analyse wordt daarnaast naar het bestuurlijke niveau getild. Beoogd wordt met deze verbreding eventuele (toekomstige) risico's op bestuursniveau eerder en scherper te detecteren en zo nodig eerder en effectiever te interveniëren. Een eerste versie van het geïntegreerde model zal vanaf augustus 2013 beschikbaar zijn. De geïntegreerde risicoanalyse bestaat uit twee fasen: de primaire detectie en de expertanalyse. In de fase van de primaire detectie vormt de inspectie zich een beeld van de mogelijke risico's, hoofdzakelijk aan de hand van beschikbare kengetallen. In de fase van de expertanalyse bespreken de betrokken inspecteurs de beschikbare gegevens in samenhang met elkaar, waarbij de expertise en ervaring vanuit kwaliteit en financiën met elkaar in verband wordt gebracht. Op basis van deze risicoanalyse besluit de inspectie of nader onderzoek nodig is.

De winst van deze aanpak is de volgende:

- Risico's worden eerder en integraal (zowel op onderwijskwaliteit als financieel) in kaart gebracht, wat het mogelijk maakt om snel in te grijpen.

¹² Kamerstukken II, 2012–2013, 33 472 nr. 6.

- Het oordeel van de inspectie wordt completer. Om over de doelmatigheid van de besteding van geld te oordelen is immers vaak ook een onderwijskundig oordeel nodig. Deze zaken worden nu in samenhang beoordeeld.
- Informatie-uitwisseling tussen de inspectie en het ministerie wordt vollediger omdat onderwijskwaliteit en financiën in samenhang in beeld worden gebracht.

De inspectie kan bijdragen aan grotere bestuurskracht bij de onderwijsinstellingen. Zeker bij teruglopende financiële mogelijkheden moeten besturen scherpe keuzes maken om de onderwijskwaliteit te waarborgen. Doordat de inspectie de beide invalshoeken (kwaliteit en financiën) gebruikt, kan daarover het goede gesprek worden gevoerd met het bestuur.

Toezicht op het bestuurlijk handelen

De Inspectie van het Onderwijs betreft het bestuurlijk handelen in het toezicht als uit de risicoanalyse blijkt dat het bestuurlijk handelen risico's oplevert voor de kwaliteit van het onderwijs. Het toezicht op het bestuurlijk handelen zal multidisciplinair zijn, omdat het gaat over onderwijskwaliteit, en/of financiële, bestuurskundige en organisatiekundige aspecten.

De invoering van het bestuurlijke toezicht verloopt verschillend voor verschillende sectoren: in de toezichtkaders voor de sectoren bve en vo is dit bestuurlijk toezicht al voor een deel opgenomen. Bij het primair onderwijs en in het speciaal onderwijs voert de inspectie nog pilotprojecten uit.

De inspectie zal het toezicht op het bestuurlijk handelen vastleggen in de bestaande toezichtkaders voor de sectoren. Elementen van gedrag en cultuur zullen deel uitmaken van het toezicht. Zo zijn er indicatoren voor een open en integere bestuurscultuur en voor de publieke taak van de instelling. Het kader zal ruimte bieden voor maatwerk.

De interne toezichthouder zal, afhankelijk van de ernst van de situatie en de fase van escalatie, gesprekspartner zijn of onderwerp van onderzoek. Het interne toezicht en de inspectie kunnen elkaar stimuleren door onderling contact te hebben en informatie uit te wisselen.

De inspectie zal jaarlijks ook onderzoek doen bij een steekproef van besturen die niet in beeld zijn op basis van de risicoanalyse. Dit onderzoek geeft zicht op de kwaliteit van besturen op stelselniveau en dient tevens om te controleren of het gebruikte risicomodel werkt. Zo nodig zullen de uitkomsten van het periodieke onderzoek gebruikt worden om op bestuursniveau tot intensiever toezicht over te gaan.

Informatie-uitwisseling en escalatieladder

Zoals aangekondigd in de brief van 21 januari 2013 worden de acties van de inspectie enerzijds en het ministerie anderzijds geordend aan de hand van een eenduidig en risicogericht toezichtrepertoire («escalatieladder»). Deze escalatieladder voor het financieel toezicht wordt geïntegreerd met de bestaande escalatieladder voor kwaliteitstoezicht (zie bijlage voor een samenvatting van deze geïntegreerde ladder). De ladder geeft aan welke interventies mogelijk zijn bij een stapsgewijs toenemende ernst of hardnekkigheid van problemen. Er zijn verschillende niveaus: van kleinigheden, die vaak onmiddellijk hersteld kunnen worden tot ernstige zaken, waarvoor gepaste interventies bestaan. De escalatieladder is geen

spoorboekje voor alle gevallen. Elke situatie is anders en vraagt – uiteraard binnen bepaalde grenzen – een eigen aanpak. Verder kan op elk niveau worden ingestapt en kunnen ook stappen op de escalatieladder worden overgeslagen. Door deze manier van werken in combinatie met de geïntegreerde risicoanalyse worden eventuele problemen zo vroeg mogelijk herkend (early warning) en wordt indien nodig op tijd en adequaat ingegrepen. Het ministerie en de inspectie delen actief signalen, knelpunten en early warnings. De escalatieladder maakt duidelijk, met inachtneming van de onafhankelijke positie van de inspectie, wie, waarvoor, wanneer verantwoordelijk is en actie onderneemt. Dit zorgt waar nodig voor snel en slagvaardig gezamenlijk opgetreden bij instellingen.

In augustus 2013 start de inspectie het toezicht met het uitgebreide integrale risicomodel. In de tussentijd werkt de inspectie ook aan het toezichtkader bestuurlijk handelen en aan de versterking van het financieel toezicht.

Differentiatie in kwaliteitstoezicht

In het regeerakkoord staat in de onderwijsparagraaf «Van goed naar excellent onderwijs» dat het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs zich ook zal gaan uitstrekken tot de categorieën «goed» en «excellent». Vanaf 1 augustus 2014 zal de inspectie een gedifferentieerd oordeel vellen over scholen. Na de zomer komt er een aparte brief waarin we ingaan op de wijze waarop de inspectie de differentiatie vorm zal geven. Deze brief zal niet gaan over het hoger onderwijs. In het hoger onderwijs is er al sprake van een gedifferentieerd kwaliteitsoordeel, door de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO).

7. Interventiemogelijkheden minister

In de voorgaande paragrafen hebben wij onze voorstellen uiteengezet ten aanzien van de versterking van de governance en het financieel beheer, de sensitiviteit voor schaalgrootte en de aanpassing van het toezicht. Wij zijn ervan overtuigd dat de bestuurskracht van de besturen en daarmee het stelsel van systeemsturing op deze wijze worden versterkt.

De recente ervaringen en het rapport van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis maken echter duidelijk dat het vertrouwen in het onderwijsstelsel als zodanig gevaar kan lopen als individuele instellingen ernstig ontsporen. In dat geval zijn aanvullende wettelijke middelen nodig om op tijd en effectief te kunnen ingrijpen. High trust vraagt, zoals ook onder andere de heer Van Meenen het zo treffend samenvatte, om high penalty. Daarbij zoeken we naar balans met het behoud van professionele ruimte en eigen verantwoordelijkheid. De huidige aanwijzingsbevoegdheid, zoals die is opgenomen in de wetgeving voor po en vo en ook onderdeel is van het wetsvoorstel dat dit instrument introduceert voor bve en ho, is te beperkt. De minister kan daarbij immers alleen in het uiterste geval maatregelen opleggen voor wanbeheer in de zin van financieel wanbeleid. Onderwijskundig falen valt daar niet onder. Wel kan in zo'n geval soms herstel worden afgedwongen door het inhouden of opschorten van de bekostiging. Daarmee kan een financieel wankelende instelling echter over de rand van de afgrond worden geduwd. Bovendien kan de minister met het huidige sanctierepertoire niet altijd op tijd ingrijpen. Tot slot een punt van wat andere orde: bij stichtingen kunnen op dit moment alleen bestuurders op grond van artikel 2:9 van het Burgerlijk Wetboek hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld wegens onbehoorlijke taakvervulling als bedoeld in artikel 2:9 van het Burgerlijk wetboek, niet ook interne toezichthouders.

Daarom willen wij de mogelijkheden om in te grijpen op de volgende manieren vergroten:

1. Wij willen de huidige aanwijzingsbevoegdheid uit de wetgeving voor po en vo en de aanwijzingsbevoegdheid die in het wetsvoorstel voor bve en ho is geformuleerd, verbreden. Behalve bij financieel wanbeleid moet de aanwijzingsbevoegdheid ook als ultimatum remedium kunnen worden ingezet als bestuurders en toezichthouders nadrukkelijk nalaten effectief te interveniëren en als de problemen met de onderwijskwaliteit in de instelling zo ernstig zijn dat zij ook het vertrouwen in de (onderwijs)kwaliteit van het stelsel en het functioneren van het stelsel in gevaar brengen. De aanwijzingsbevoegdheid kan daarmee een breder toepasbaar middel in de escalatieladder worden, waarmee ook de preventieve werking ervan toeneemt.
2. Als zo'n aanwijzing onvoldoende oplevert en acuut ingrijpen absoluut noodzakelijk is, dan moet de minister de rechter kunnen verzoeken om bestuurders of toezichthouders te schorsen of te ontslaan. De rechter kan dan op voorstel van de minister een tijdelijke voorziening voor het bestuur of toezicht treffen. De nadruk ligt daarbij op het tijdelijke aspect. Het is de bedoeling dat de instelling zo snel mogelijk de teugels zelf weer oppakt. Hoewel deze regeling ingrijpend zou zijn, is ze niet uniek. Parallellen kunnen worden gevonden in de Woningwet en in het enquêterecht geldt een vergelijkbare regeling.
3. In navolging van actuele wetgeving voor woningcorporaties en zorginstellingen, willen wij wetgeving in gang zetten om te bereiken dat niet alleen bestuurders, maar ook interne toezichthouders hoofdelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld wegens onbehoorlijke taakvervulling als bedoeld in artikel 2:9 BW. De heer Rog heeft in het AO van 20 maart het belang hiervan benadrukt.

Overigens is het niet eenvoudig om iemand met succes hoofdelijk aansprakelijk te stellen op grond van dat artikel. Aangevoerd moet dan immers worden dat betrokkene persoonlijk een ernstig verwijt treft, en daaraan stelt de rechter hoge eisen. Dit onderstreept dat het om een uiterste middel gaat.

Wij vertrouwen erop dat deze extra interventiemogelijkheden niet of nauwelijks gebruikt hoeven te worden als onze maatregelen voor versterking van de bestuurskracht zijn uitgevoerd. Bestuursmodel, financiën, cultuur en organisatie zijn dan immers beter op orde, wat leidt tot goede leiding, heldere structuren en organisatie, duidelijke rollen, taken, verantwoordelijkheden, goed tegenspel, scherpe meerjarenbegrotingen, en goed intern en extern toezicht. Bovendien zal er een preventieve werking uitgaan van de wetenschap dat de minister stevig kan ingrijpen als dat nodig is, en van de wetenschap dat artikel 2:9 BW ook van toepassing is op interne toezichthouders.

De bevoegdheid van de minister de raden van toezicht bij de openbare universiteiten te benoemen achten wij van belang in de huidige bestuurlijke verhoudingen met de openbare universiteiten. Wij willen overleg voeren of gegeven de invoering van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister er aanleiding is tot wijziging.

8. Implementatie agenda versterking bestuurskracht onderwijs

Komende periode gaan wij in overleg met de sectororganisaties over de implementatie van de agenda versterking bestuurskracht onderwijs. De voorstellen in deze brief zullen wij in een brief aan de besturen in het onderwijs uiteenzetten. Wij streven er naar binnen een half jaar met elke sector afspraken te maken over de implementatie van de bestuurlijke agenda, rekening houdend met de sectorspecifieke omstandigheden en

de stappen die sectoren zelf al zetten. Immers, niet alle in deze brief genoemde maatregelen gelden voor alle sectoren in dezelfde mate.

Een aantal maatregelen uit deze brief vergt wijziging van de onderwijswetten. De verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid zal worden verwerkt in het wetsvoorstel *Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs*¹³, waarin nu voor bve en ho de aanwijzingsbevoegdheid is opgenomen die we al kennen voor po en vo. Deze ingrijpende aanpassing van het wetsvoorstel gebeurt bij een nog op te stellen nota van wijziging die om advies zal worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Onze planning is dat deze nota van wijziging bij de Tweede Kamer zal worden ingediend in het najaar van 2013. Dit traject zal in ieder geval worden gevolgd voor de sectoren bve en ho en mogelijk ook voor de sectoren po en vo.

De overige maatregelen uit de brief waarvoor wetgeving noodzakelijk is, zullen onderdeel zijn van één wetsvoorstel voor alle onderwijssectoren. Het gaat daarbij onder meer om de benoemingsprocedure voor bestuurders, verplicht overleg tussen raad van toezicht en medezeggenschapsorgaan, schorsing of ontslag van bestuurders en toezichthouders door de rechter en de introductie van de mogelijkheid van aansprakelijkstelling van toezichthouders ex artikel 2:9 van het Burgerlijk wetboek. Onze indicatieve planning is dat dit afzonderlijke wetsvoorstel in het najaar van 2013 gereed kan zijn voor openbare internetconsultatie, omstreeks maart 2014 om advies kan worden voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State en rond juni 2014 kan worden ingediend bij de Tweede Kamer.

Alle partijen in het stelsel hebben een verantwoordelijkheid voor het beter functioneren van het geheel en het versterken van de oriëntatie op het publiek belang in het stelsel. Een levend bewustzijn van publieke waarden vereist continue reflectie, de bereidheid elkaar aan te spreken en debat. Wij willen dit ondersteunen door een gezaghebbend bestuurder of wetenschapper van buiten de sector uit te nodigen jaarlijks op een vast moment in een essay te reflecteren op de stand van het onderwijsbestuur. Het verschijnen van het verslag van de Inspectie van het Onderwijs is daarvoor een geschikt moment. Om de verantwoordelijkheid van iedereen voor het functioneren van het stelsel uit te drukken stellen we daarnaast voor om jaarlijks een «dag van het bestuur» in het onderwijs te organiseren, waarvan de organisatie rouleert tussen de verschillende partijen in het stelsel.

Wij zullen de maatregelen voorgesteld in deze brief afzonderlijk, maar ook in samenhang monitoren en evalueren. De wijziging van de aanwijzingsbevoegdheid en de ervaringen die daarmee opgedaan worden vormen daarvoor een goed aangrijpingspunt.

De implementatie van de agenda is een gezamenlijke opgave. Het huidige besturingsmodel, getypeerd als systeemsturing, biedt de beste garanties om ons onderwijs verder te verbeteren. De verantwoordelijkheid voor goed bestuur van instellingen ligt primair bij de bestuurders, toezichthouders en sectoren zelf. De checks and balances kunnen beter werken. Dat vraagt om een cultuur waarin een kritische houding en tegenspreken wordt gewaardeerd. Het vraagt om een moreel kompas om eigen gedrag

¹³ Kamerstuk 33 472.

te verbinden met (veranderende) maatschappelijke normen. Wij zullen vanuit onze stelselverantwoordelijkheid de randvoorwaarden hiervoor versterken, om met elkaar beter onderwijs te realiseren.

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

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

Bijlage bestuursmodellen

De overheid heeft de volgende mogelijkheden om de publieke doelen te realiseren:

1. *Normeren en toezicht*. De overheid stelt normen aan uitkomsten en de inzet van middelen, zoals opleidingseisen voor personeel. Toezicht omvat het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan ingrijpen.
2. *Concurrentie* is de onderlinge strijd tussen verschillende partijen om schaarse bronnen of afnemers die kan bijdragen aan hogere kwaliteit en meer doelmatigheid. De overheid beïnvloedt via het orderingsbeleid de mate waarin het concurrentiemechanisme werking krijgt. Daarbij gaat het om regels rond toetreding en uittreding, vrije schoolkeuze, fusies e.d.
3. *Maatschappelijke controle (normen en waarden)*. Maatschappelijke controle is werkzaam op het niveau van de instelling en de beroepsgroep. Instellingen kennen verschillende checks and balances, waardoor de macht van het bestuur aan controle is onderworpen (governance). De beroepsgroep kan zelf kwaliteit bewaken en bevorderen door instrumenten als het formuleren van standaarden, het onderhouden van een register en het instrument van peer review en visitatie. Maatschappelijke controle wordt bereikt door de regulerende werking van professionele waarden en standaarden.
4. *Samenwerking* tussen principieel gelijkwaardige partijen. Convenanten en het maken van afspraken zijn hiervan voorbeelden. Samenwerking als coördinatiemechanisme is effectief om het gemeenschappelijk draagvlak te vergroten, maar binding van partijen kan een probleem zijn.

Uit deze sturingsmechanismen volgen de bestuursmodellen in de onderstaande tabel. De eerste drie modellen komen vaak voor in de (semi)publieke sector. Ieder model kent een specifieke invulling van de onderliggende coördinerende mechanismen. Zo krijgt concurrentie een andere invulling in een zuiver marktperspectief, dan in een gereguleerde omgeving vanuit het perspectief van systeemsturing.

<i>Coördinatie mechanismen</i>	<i>Hiërarchische sturing</i>	<i>Systeemsturing</i>	<i>Gereguleerde zelfsturing</i>	<i>Markt</i>
	De overheid stelt eenzijdige en gedetailleerde normen en regels vast en geeft uitvoering aan de publieke taak.	De overheid stuurt op hoofdlijnen en essentiële normen. Het toezicht heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van het beleid.	De overheid stimuleert, stuurt en/of eist zelfregulering door organisaties, sectoren of professies.	Ondernemingen worden gedreven door maximering van winst. Normen t.a.v. kwaliteit worden bepaald door klanten.
I. Normeren, toezien door de overheid	X	X		
II. Concurrentie		X	X	X
III. Maatschappelijke controle		X	X	
IV. Samenwerking (convenanten)		X	X	X
Voorbeelden	Defensie	zorg, onderwijs	accountancy	Educatieve uitgeverijen

Bijlage escalatieladder

Toelichting

- De escalatieladder geldt voor zowel financiën, naleving/rechtmaticheid als kwaliteit.
- De ladder is geen tijdsvolgordelijk schema, maar een schema van oplopende ernst (en zwaarte van interventie).
- Toepassing van de ladder is altijd maatwerk. Interventies op verschillende niveau kunnen gelijktijdig plaatsvinden (en leiden dus tot verhoging van de totale zwaarte).
- De onderstaande ladder geeft geen uitputtend overzicht van interventies. Afhankelijk van de situatie zijn nog andere interventies denkbaar.
- De escalatieladder zal gebruikt worden als onderlegger voor de rapportage van de inspectie in het toezichtberaad over risico-instellingen. In deze rapportage kan naast de weergave van het escalatieniveau, aanvullende informatie over het verloop van het traject worden toegevoegd.

E. Aangepast toezicht als bij D waarbij ernst toeneemt en/of er sprake is van langdurigheid en/of er nieuwe signalen zijn

- Overdracht aan M met advies ten aanzien van interventie(s)
- Interventie M (voortouw ligt na overdracht door inspectie bij DG)

D. Aangepast toezicht als bij C waarbij ernst toeneemt en/of er sprake is van langdurigheid en/of er nieuwe signalen zijn

- Formele waarschuwing/ vooraankondiging overdracht aan M.
- Formele waarschuwing intrekking licentie (bve)

Overige interventiemogelijkheden:

- Bestuursgesprek
- Gesprek en beoordeling rol interne toezichthouder

C. Aangepast toezicht vanwege (al dan niet in combinatie):

- hoog financieel risico

- tekortkomingen kwaliteit (zeer zwak)

- sanctietraject naleving

- Publicatie op toezichtkaart school (niet naleving, zeer zwakke school)
- Opname op lijst zeer zwakke scholen/opleidingen
- Publicatie op toezichtkaart bestuur (intensief toezicht financieel)
- Bestuursgesprek en prestatie/verbeterafspraken
- Informerend en attenderend gesprek met interne toezichthouder (bij continuïteit en kwaliteit)
- Bekostigings sanctie (bij niet naleving) volgens beleidsregel
- Indien van toepassing (eventueel direct) escalatie naar niveau D.

B. Aangepast toezicht vanwege (al dan niet in combinatie):

- verhoogd financieel risico

- tekortkomingen kwaliteit (zwak) volgens toezichtkader

- tekortkomingen naleving

- Publicatie op toezichtkaart school (niet naleving, zwakke school)
- Publicatie op toezichtkaart bestuur (geïntensiveerd toezicht financieel)
- Herstelplan door bestuur/school
- Hersteltijd afhankelijk van tekortkoming volgens toezichtkader of beleidsregel
- Indien van toepassing (eventueel direct) escalatie naar niveau C.

A. (Kleine) formaliteiten

Afspraak tot onmiddellijk herstel

- Attendering en waarschuwing (bij mogelijk toekomstige tekortkomingen opbrengsten)
 - Geen publicatie op toezichtkaart
 - Indien niet voldaan, over naar stap B.
-