

Vergaderjaar 2012–2013

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2013

Inleiding

Op 3 december 2012 heeft de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis de uitkomsten van haar onderzoek gepresenteerd. Diezelfde week heb ik mijn eerste reactie gegeven (2012/13, 33 495, nr.1). Vervolgens hebben wij tijdens het debat op 5, 6 en 11 december over de begroting van OCW voor 2013 over de gebeurtenissen bij de Amarantis Onderwijsgroep gesproken (Handelingen II, 2012/2013, nrs. 31, 32 en 33, behandeling begroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).

Op 17 december 2012 heb ik u vervolgens een brief (2012/13, 33 495, nr.3) gestuurd om u te informeren over de actuele stand van zaken rondom het sanerings- en defusieproces van de Amarantis Onderwijsgroep en over de vervolgoopdracht aan de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis.

In aanvulling op de brieven en op het debat met uw Kamer in december ontvangt u in deze brief mijn uitgebreide reactie op het rapport van de commissie. Ik kom hiermee tegemoet aan een wens van uw Kamer. Bovendien zal ik aan de hand van deze brief en het rapport in de komende maand in gesprek gaan met de sector voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve-sector). In mijn reactie op het rapport richt ik mij op de bve-sector.

In vervolg op deze reactie op het onderzoek naar de gebeurtenissen bij de Amarantis Onderwijsgroep werk ik in de komende maanden samen met de staatssecretaris aan een onderwijsbrede agenda voor de versterking van de bestuurskracht. In april 2013 ontvangt u hierover een brief. Vanzelfsprekend zullen wij in de komende periode bij de totstandkoming en bij de uitvoering van deze agenda het gesprek verbreden van de

bve-sector naar alle onderwijssectoren. De sector voortgezet onderwijs heeft al aangekondigd zelf het gesprek te starten over de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

Naar aanleiding van het regeerakkoord en onder andere de casussen als Meavita, Vestia en Amarantis kijkt het kabinet ook sectoroverstijgend naar lessen voor financieel beheer, verantwoording en toezicht bij (semi)publieke instellingen. De minister van Financiën is voornemens om in het voorjaar uw Kamer hierover te berichten. Deze lessen kunnen ook implicaties hebben voor het financieel beheer en governance in het onderwijs.

In aanvulling op de aanbevelingen van de commissie hebben Kamerfracties verscheidene suggesties gedaan. Zoals ik u al heb laten weten, neem ik deze ter harte. Ook zijn er moties ingediend naar aanleiding van de problematiek bij Amarantis: de motie Van Dijk over bestuursmodellen in het onderwijs (2011/12, 31 524, nr. 137), de motie Klaver over het aanscherpen van de richtlijnen voor jaarrekeningen (2012/13, 33 400-VIII, nr. 74) en de aangehouden motie Van Meenen/Smits over instemmingsrecht op de begroting voor medezeggenschapsorganen (2012/13, 33 400-VIII, nr. 68). De heer Klaver heeft een vierpuntenplan ingediend (2011/12, 31 524, nr. 142).¹ Ik betrek de suggesties en de moties bij de uitwerking van de aanbevelingen en de voorbereiding van maatregelen en ik kom hierop terug in de brief in april 2013.

In deze brief ga ik in op de volgende onderwerpen:

1. Ten eerste stel ik de legitimiteit van onderwijsbestuur aan de orde. Die is door de gebeurtenissen bij de Amarantis Onderwijsgroep en door andere incidenten onder druk komen te staan.
2. Ten tweede zal ik ingaan op het bestuursmodel in de bve-sector. De keuze voor een bestuursmodel vormt immers het fundament voor goed bestuur en is ook van invloed op mijn reactie op de aanbevelingen van de commissie.
3. Vervolgens reageer ik op het eerste deel van de aanbevelingen van de commissie waarin zij oproept tot een discussie over autonomie van schoolbesturen en de bestuurlijke schaal.
4. Daarna ga ik in op het tweede deel van de aanbevelingen die zijn gericht op versterking van de bestuurskracht.
5. Het slot bevat meer informatie over het vervolgproces.

1. Legitimiteit van onderwijsbestuur onder druk

Het leiden van een grote onderwijsorganisatie in deze tijd stelt hoge eisen aan de kwaliteit en mentaliteit van bestuurders en toezichthouders. Door veranderingen in de samenleving is immers ook het onderwijs in een ander vaarwater gekomen. Ook de huidige economische crisis doet een zwaar beroep op de kwaliteit van bestuurders en op de kwaliteit van het toezicht op bestuurders. Dat geldt vooral voor de actualiteit van de vastgoedcrisis die ook doorwerkt in het onderwijs en die deels, zeker in krimpregio's, samenkomt met een teruglopend leerlingenaantal.

Het onderzoek van de commissie naar de feiten en omstandigheden die hebben bijgedragen aan de financiële problematiek bij de Amarantis Onderwijsgroep maakt veel duidelijk; het belang van adequaat beheer, bestuur en toezicht voor de kwaliteit en de continuïteit van onderwijs is in het rapport goed zichtbaar gemaakt.

¹ In januari bericht ik u over de uitwerking van motie Klaver inzake de analyse van de huisvestingssituatie en de financieringspositie in het mbo (2012/13, 33 400-VIII, nr. 75).

Door de gebeurtenissen bij de Amarantis Onderwijsgroep en andere incidenten van de afgelopen jaren is de legitimiteit van onderwijsbestuurders in toenemende mate onder druk komen te staan. Er zijn maatschappelijke twijfels of de bestuurders nog wel publieke belangen dienen en of het stelsel deze voldoende bewaakt. Het rapport biedt concrete aanknopingspunten voor de verbetering van het bestuur, beheer en toezicht binnen instellingen en binnen het stelsel. Dit onderzoek gaat weliswaar over één onderwijsinstelling, maar bevat lessen voor de hele onderwijssector, ook voor alle instellingen waar het goed gaat. Bij veel mbo-instellingen is de sturing, het toezicht, de bedrijfsvoering en de onderwijskwaliteit namelijk wel goed op orde. Ik acht het van groot belang om de lessen uit het onderzoek ter harte te nemen.

2. Het besturingsmodel in het onderwijs

Er kunnen vijf *ideaaltypische* ordeningsregimes onderscheiden worden, waarvan we de eerste drie modellen in de praktijk vaak tegenkomen in de (semi)publieke sector²:

1. Hiërarchische sturing: de overheid stelt eenzijdige en gedetailleerde normen en regels vast en geeft uitvoering aan de publieke taak. Voorbeeld: defensie.
2. Systeemsturing: de overheid stuurt op hoofdlijnen en essentiële normen. Het toezicht heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van het beleid. Voorbeeld: onderwijs.
3. Gereguleerde zelfsturing: de overheid stimuleert, stuurt en/of eist zelfregulering door organisaties, sectoren of professies. Voorbeeld: accountancy.
4. Maatschappelijke zelfsturing: de sector stelt de normen en regels vast en organiseert onderling het toezicht. Voorbeeld: betaald voetbal.
5. Markt: ondernemingen worden gedreven door maximering van winst. Normen ten aanzien van kwaliteit worden bepaald door klanten. Voorbeeld: commerciële omroepen.

In het publiek bekostigde onderwijs ligt het zwaartepunt bij systeemsturing. In het onderwijs stuurt de overheid op hoofdlijnen en stelt daarbij essentiële normen. Daarbij heeft het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs een onafhankelijke positie ten opzichte van het beleid. Zoals de commissie constateert, gaat het bestuursmodel in het onderwijs uit van vertrouwen in individuele schoolbesturen. Om hen in staat te stellen om hun maatschappelijke opdracht te vervullen, bieden we de ruimte waar mogelijk en grijpen we in waar nodig. Lumpsum bekostiging en decentralisatie hebben de beleidsruimte en de autonomie van schoolbesturen in de afgelopen decennia vergroot. In de bve-sector zijn in dit verband ook de wachtgelden en huisvestingsgelden naar de scholen gedecentraliseerd. Zij werden daarmee eigen risicodragers. Het externe toezicht door de inspectie moet in dit model het sluitstuk vormen. In dergelijke bestuurlijke verhoudingen vervullen het ministerie en de bewindspersoon de rol van stelselverantwoordelijke. Dat houdt in dat de hoofdlijnen van ontwikkelingen bij besturen in algemene zin en de kwaliteit van het onderwijs in het bijzonder worden gecontroleerd en daar waar nodig en wenselijk het beleid daarop wordt bijgesteld. Bovendien omvat deze rol – daar waar dat in uitzonderlijke gevallen noodzakelijk is – de zorg voor de continuïteit van onderwijs voor leerlingen. Op deze uitgangspunten en bestuurlijke verhoudingen is het instrumentarium van de inspectie en het ministerie gebaseerd.

² Noordegraaf, M., T Schillemans en K. Yesilkagit, 2012, «Tussen autonomie en normering», USBO.

Van systeemsturing kan een positieve invloed op de borging van de publieke belangen worden verwacht. De overheid zorgt via normering, toezicht en (deels) centrale examens voor belangrijke prikkels voor onder meer de kwaliteit van het onderwijs en de rechtmatige besteding van overheidsmiddelen. Daarnaast zijn concurrentie (vrije schoolkeuze) en de vrijheid van onderwijs in de bve-sector belangrijk voor de bevordering van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

De autonome ruimte biedt instellingen de mogelijkheid om aan te sluiten bij wensen van leerlingen en studenten, en bij lokale omstandigheden. Dit bevordert ondermeer een doelmatig aanbod. Het bve-stelsel onderscheidt zich van de andere onderwijssectoren in Nederland op het punt van de hybriditeit in de sturing. De sturing vanuit zowel de overheid als het bedrijfsleven leidt enerzijds tot een meer complexe sturing van het stelsel en de instellingen, maar het Nederlandse bve-stelsel wordt anderzijds internationaal beschouwd als een krachtig stelsel. Het kan in het opleidingsaanbod inspelen op voorkeuren van werkgevers en op die van studenten en op conjuncturele ontwikkelingen.

Onderwijsstelsels zijn nooit «af». Dat is een gegeven. Maatschappelijke, technologische, economische en politieke ontwikkelingen vragen voortdurend om het bijstellen van de maatschappelijke opdracht aan het onderwijs. De uitkomsten van het onderzoek naar de gebeurtenissen bij de Amarantis Onderwijsgroep vormen voor mij aanleiding om het ordeningsregime in de bve-sector onder de loep te nemen. Dit zal gebeuren in samenhang met andere (semi)publieke sectoren. In aansluiting daarop ben ik voornemens om, naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek van de commissie, de bestuurskracht in het onderwijs aanzienlijk te versterken.

3. Discussie over autonomie van schoolbesturen en de bestuurlijke schaal

De commissie roept in het licht van de casus Amarantis op tot een discussie over twee vraagstukken, te weten de autonomie van schoolbesturen en de bestuurlijke schaal.

Autonomie van schoolbesturen

De commissie stelt de vraag of het vertrouwen – dat mede stoelt op de vrijheid van onderwijs, neergelegd in artikel 23 van de Grondwet – zeker in het huidige tijdsgewricht en de aanzienlijke omvang van sommige schoolbesturen – niet te ruim bemeten is. Kunnen en mogen meer voorwaarden worden gesteld aan de kwaliteit van bestuurders en toezichthouders in het onderwijs?

De autonomie van schoolbesturen is voor mij een belangrijk onderwerp van discussie. De vrijheid van onderwijs, zoals die in Nederland is vastgelegd in de Grondwet, is bepalend geweest voor de ontstaansgeschiedenis van het huidige onderwijsbestel in Nederland. Het particulier initiatief en de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van een goed en toegankelijk onderwijsbestel van primair tot aan universitair onderwijs. Dat neemt niet weg dat het onderwijssysteem afgewogen checks & balances vereist. De toegevoegde autonomie van schoolbesturen, de verkregen ruimte en de afname van centrale sturing door de overheid heeft het onderwijsstelsel enerzijds veel goeds gebracht. Anderzijds is de rijksoverheid als gevolg van deze ontwikkeling meer op afstand komen te staan, terwijl – juist ook in de huidige omstandigheden – het van belang is dat de minister goed geïnformeerd is, om daar waar nodig in te kunnen grijpen.

De bestuurlijke schaal

Het tweede punt waarover de commissie graag een discussie ziet, betreft de vraag over de omvang van schoolbesturen en de complexiteit van bepaalde organisatiestructuren. Zij heeft bij de casus Amarantis gezien dat bepaalde bestuurlijke keuzes kunnen leiden tot wat zij «verweesd onderwijs» noemt, tot gebrek aan verbinding tussen bestuur, onderwijsproces en omringende regio. In aanvulling hierop leeft de vraag bij de commissie of bepaalde onderwijsorganisaties als zodanig niet «te groot» zijn geworden. Zij zijn, in de ogen van de commissie, wellicht dermate omvangrijk en complex geworden dat, áls het mis gaat de consequenties in termen van leerlingenaantallen en werkgelegenheid zo groot zijn dat «omvallen» vanuit stelselverantwoordelijkheid bezien zonder aanvullende maatregelen onaanvaardbare consequenties heeft. In deze paragraaf ga ik in op het eerste deel van de aanbevelingen, namelijk de door de commissie gestelde vragen omtrent autonomie van schoolbesturen en de bestuurlijke schaal.

Van veel onderwijsinstellingen kan gezegd worden dat zij een grote rol vervullen in het functioneren van het stelsel, niet alleen door het absolute aantal studenten maar ook door hun regionale functie als onderdeel van de landelijk dekkende infrastructuur van onderwijsvoorzieningen. Dit geldt met name voor bve- en ho-instellingen en voor grote vo-besturen. Factoren die een rol spelen in de ontwikkelingen in omvang en complexiteit van instellingen zijn de historische ontwikkelingen in de sector en de instelling, de diversiteit van het onderwijsaanbod, de heterogeniteit van de studentenpopulatie (leeftijd, vooropleiding, zorgvraag), de ontwikkeling van de instroom van studenten per regio, en de behoefte van stakeholders in de regio. Bij stakeholders valt onder andere te denken aan overige onderwijsinstellingen in de regio, arbeidsmarkt, ouders, gemeente en bedrijfsleven. Zoals ik tijdens het debat over de onderwijsbegroting al zei, kan een grotere schaal voordelen hebben, maar ook extra risico's. Het is van belang om deze in het huidige tijdsgewricht veel bewuster af te wegen. De vraag of een instelling te groot is hangt af van een aantal factoren en is niet eenduidig te beantwoorden.

De verantwoordelijkheid voor de continuïteit van een individuele instelling ligt niet bij de minister van OCW als stelselverantwoordelijke. De minister is verantwoordelijk voor de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs. Het dilemma waar de minister voor staat is of er voldoende ruimte is om de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs te borgen op het moment dat grote aantallen leerlingen geen onderwijs meer dreigen te kunnen volgen. In voorkomende gevallen zou het mogelijk moeten zijn dat (falende) instellingen failliet gaan zolang de continuïteit van het onderwijs verzekerd is. Het vraagstuk hoe om te gaan met faillissementen in (semi)publieke sectoren is echter breder dan alleen het onderwijs en zal dan ook in een bredere context worden gezien.

De bestuurlijke constellatie in het onderwijs zal in beweging blijven. Na jaren van schaalvergroting vanaf de jaren tachtig, is er de laatste tijd vooral aandacht voor schaalverkleining. We staan overduidelijk op een keerpunt. Instellingen zullen hun opleidingenportfolio scherper tegen het licht moeten houden en meer dan nu met andere onderwijsinstellingen en werkgevers in de regio tot een afgewogen en arbeidsrelevant opleidingsaanbod moeten komen. Hierbij staat de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs voorop. Vragen over hoe te komen tot beheerste krimp (of groei) en de inrichting van goed bestuur zijn hierbij essentieel.

Met de invoering van de fusietoets wordt onnodige fusieverzoeken een halt toegeroepen. Op dit moment bereid ik samen met de staatssecretaris een aanpassing voor van de ministeriële regelingen voor het toetsen van fusies. Tegelijkertijd zijn er ontwikkelingen die nieuwe vragen oproepen over samenwerking, organisatie en verantwoordelijkheidsverdelingen. Voorbeelden van die ontwikkelingen zijn dalende studentenaantallen door krimp en de toenemende samenwerking tussen scholen voor vmbo, mbo en hbo in de regio (vm2-trajecten, Associate Degree, voorkomen van voortijdig schoolverlaten).

Oproep tot discussie

De uitkomsten van het onderzoek geven naar mijn mening de noodzaak aan voor een brede discussie in het onderwijs, de politiek en de samenleving over deze twee vraagstukken. In dit verband wil ik de oproep die de commissie heeft gedaan richting raden van toezicht in het onderwijs om vanuit hun wettelijke taken deze discussie te starten, op deze plek nog eens herhalen om het belang daarvan te onderstrepen. Zelf zal ik in februari met de bve-sector een dialoog voeren over de bestuurlijke autonomie en schaal. Enkele vragen die ik in het gesprek met de sector aan de orde wil stellen zijn: Herkent de sector zich in de conclusies van de commissie? Hoe kunnen we schaalvoordelen en -nadelen beter in kaart brengen? Zijn nieuwe instrumenten nodig om ongewenste groei van instellingen tegen te gaan en welke zijn dit? Deelt de sector de opvatting dat het gezien de autonomie van scholen noodzakelijk is om de bestaande checks & balances opnieuw te doordenken? Vanzelfsprekend zal deze dialoog de komende tijd ook worden verbreed naar andere onderwijssectoren.

4. Aanbevelingen versterking van bestuurskracht in het onderwijs

In deze paragraaf geef ik een reactie op het tweede deel van de aanbevelingen van de commissie. De versterking van de bestuurskracht vraagt om maatregelen die gericht zijn op de transparantie, het professioneel handelen en een heldere organisatiestructuur in instellingen. Daarnaast zijn veranderingen in cultuur van belang.

Cultuur van besturen

Goed onderwijs aan leerlingen en studenten vraagt om bestuurders met besef voor het dragen van publieke verantwoordelijkheid en een moreel kompas, een initiatiefrijke, proactieve houding én het vermogen verbinding te zoeken met de werkvloer. Uiteindelijk gaat het erom dat bestuurders het belang van leerlingen, studenten en hun ouders voorop stellen. Het vraagt om toezichthouders die als het moet niet terugdeinzen om de juiste maatregelen te nemen.

Ik realiseer me dat het aanpassen van wet- en regelgeving en de onderlinge sectorafspraken niet voldoende zijn. Zonder juiste toepassing en handhaving blijven wetten en regels dode letters. Het gaat allereerst om een cultuur van besturen met hart voor het onderwijs. Het debat dat in de samenleving is ontstaan over de bestuurscultuur in de publieke sector maakt duidelijk dat ook op dit gebied versterking nodig is. De in het rapport beschreven casus bevestigt dat de inrichting van het onderwijsproces en de deugdelijkheid van de bedrijfsvoering voor een groot deel bepaald worden door de bestuurscultuur van een onderwijsinstelling.

Bij onderwijsinstellingen moet een cultuur bestaan waarbij men zaken benoemt en bespreekt, en niet wegkijkt, ook niet als het pijnlijk is. Het is een belangrijke opgave voor instellingen om zelfreflectie te hebben, de eigen kritiek te organiseren en elkaar aan te spreken. Het is niet voldoende om alleen de letter van de wet na te leven, maar het is nodig zelf een moreel kompas te ontwikkelen om adequaat te kunnen besturen in de publieke sector. Deze bestuurscultuur moet, in combinatie met de maatregelen die ik in onderstaande paragrafen behandel, leiden tot een versterking van de bestuurskracht.

Maatregelen ter versterking van de bestuurskracht

In de volgende alinea's bespreek ik de maatregelen in de structuur voor de versterking van de bestuurskracht in het onderwijs. Deze maatregelen zijn in lijn met de aanbevelingen van de commissie. De maatregelen ten aanzien van de Inspectie van het Onderwijs, het ministerie en de samenwerking tussen beide, neem ik over en ik ben gestart met de uitvoering hiervan. De maatregelen ten aanzien van het college van bestuur, de raad van toezicht, de medezeggenschap en de instellingsaccountant overweeg ik. Ik wil hierover in gesprek met de bve-sector. Dit geldt ook voor de maatregelen over samenwerking inzake macrodoelmatigheid en huisvesting en over verbindingen met de regio.

In februari ga ik in gesprek met de bve-sector over het rapport en mijn reactie daarop. In april ontvangt u een brief waarin ik terugkom op de onderstaande maatregelen die ik nu overweeg en waarin ik samen met de staatssecretaris een agenda presenteer voor de versterking van de bestuurskracht in alle onderwijssectoren. Voor de totstandkoming van een onderwijsbrede agenda zullen wij vanzelfsprekend ook betrokkenen in de andere onderwijssectoren consulteren.

Het college van bestuur

Met betrekking tot het college van bestuur overweeg ik de volgende aanpassingen in de werkwijze:

- Jaarlijks legt het college van bestuur verantwoording af, intern aan de raad van toezicht en de medezeggenschap en extern aan betrokken stakeholders. Hierbij moeten de doelstellingen en resultaten in beheer, bestuur, onderwijskwaliteit en de verbinding met het onderwijsproces in de klas expliciet aan de orde komen.
- Het college van bestuur zorgt voor een duidelijke en afgeronde planning & control cyclus, waarbij de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo moeten zijn dat ze bijdragen aan een goede werking van de cyclus.
- Het bestuur formuleert een meerjarenstrategie en daarbij behorende risicoanalyse zodat andere stakeholders het gevoerde beleid kunnen beoordelen.
- Van het bestuur verwacht ik een open houding naar stakeholders met het oog op goede checks & balances om de organisatie scherp te houden, zodat tijdig kan worden bijgestuurd.
- Het college van bestuur is samen met de raad van toezicht verantwoordelijk voor een efficiënte en heldere organisatiestructuur, waarbinnen het bestuur, het overige management en docenten slagvaardig kan opereren.
- De procedures voor (her-)benoeming van leden van het college van bestuur moeten transparant zijn. Er wordt door de raad van toezicht een expliciete afweging gemaakt of voortzetting van het dienstverband van een collegelid in het belang van het onderwijs en de instelling is. De raad betreft in deze afweging het advies van het medezeggenschapsorgaan. Ik overweeg om, met name bij grote instellingen, de

- benoeming te maximaliseren tot vier jaar met de mogelijkheid om deze periode maximaal twee maal te verlengen.
- Voorgenomen grote financiële investeringen (bijvoorbeeld op het terrein van huisvesting) en de wijze van financiering van deze investeringen toetst het college van bestuur vooraf bij interne en externe stakeholders. Er zijn verschillende mogelijkheden voor de vormgeving van deze verplichting denkbaar. Deze kan bijvoorbeeld bestaan uit een meldingsplicht of toetsing door een commissie van bestuurders/toezichthouders uit de sector.
 - Het college van bestuur zorgt in samenspraak met de raad van toezicht voor de verdere professionalisering van bestuursleden, waarbij wordt vastgelegd welke activiteiten zij hiervoor gaan ondernemen.
 - Ik overweeg de naleving van de governancecode door bestuurders en toezichthouders als bekostigingsvoorwaarde op te nemen. In het mbo zijn instellingen op dit moment verplicht om jaarlijks verantwoording af te leggen over de omgang met de code volgens het principe «pas toe of leg uit».

Raad van toezicht

Met betrekking tot de raad van toezicht overweeg ik de volgende verbeteringen:

- De procedures voor (her-)benoeming van leden van het college van bestuur en van de raad van toezicht moeten transparant zijn en de medezeggenschap moet betrokken worden. Het ligt voor de hand om hierbij gebruik te maken van openbare werving en om rekening te houden met diversiteit in de samenstelling.
- De leden van de raad van toezicht beschikken over vastgestelde competenties. Het is wenselijk dat er een bij- en nascholingsaanbod komt. Mogelijk komt er een vorm van certificering. Over de (bij-)scho-ling legt de raad van toezicht verantwoording af in het jaarverslag. Bij de uitwerking van de competenties en de opleiding ligt een grote rol bij de sector.
- De raad van toezicht en de voorzitter in het bijzonder is verantwoorde-lijk voor een adequate invulling en samenstelling van de raad. Hierover legt de raad verantwoording af in het jaarverslag.
- Om te waarborgen dat de raad zijn verantwoordelijkheid en rollen kan waarmaken, dient een raad van toezicht eigenstandig onderzoeken uit te kunnen voeren binnen de instelling of onder externe stakeholders.

Medezeggenschap

Het functioneren van de medezeggenschap zal versterkt moeten worden. Dat ben ik eens met de commissie. De aanbeveling van de commissie dat instellingen daadwerkelijk invulling zullen moeten geven aan de in de wet en de governancecode neergelegde informatievoorziening door het college van bestuur en de raad van toezicht aan de medezeggenschapsorganen, onderschrijf ik stellig. Het zou bovendien vanzelfsprekend moeten zijn dat een raad van toezicht regelmatig overleg voert met de medezeg-genschap. Om dit ook wettelijk te borgen overweeg ik om medezeggen-schapsorganen het recht te geven om ten minste één keer per jaar met de raad van toezicht te overleggen. Dit is overigens doorgaans al goed gebruik.

Op dit moment bereid ik een evaluatie voor van de wijzigingen in bevoegdheden en de inrichting van de medezeggenschap in de bve-sector die in 2009 en 2010 in werking zijn getreden. De evaluatie is vóór het zomerreces gereed. Een voorlopige inschatting is dat medezeggenschapsorganen in de praktijk veelal geen gebruik maken van de bevoegdheden die zij hebben. Op basis van de uitkomsten en het overleg met betrokken

partijen neem ik een besluit over de maatregelen om de medezeggenschap in het onderwijs te verbeteren. Ook neem ik hierbij de aangehouden motie mee van Van Meenen/Smits over instemmingsrecht op de begroting voor medezeggenschapsorganen (2012/13, 33 400-VIII, nr. 68), als ook de oproep van uw Kamer in het debat over de begroting van OCW in december 2012 voor de versterking van de positie van de medezeggenschap.

Instellingsaccountant

De rol van de instellingsaccountant is belangrijk in een stelsel met autonomie van schoolbesturen. In de casus Amarantis heeft de instellingsaccountant gehandeld binnen de hiervoor geldende regels, maar heeft onvoldoende effectief gewezen op de risico's. Zo had hij de raad van toezicht kunnen wijzen op het effect en de risico's van de door het college van bestuur gekozen interpretaties van de solvabiliteit. Het is immers bekend dat de Inspectie van het Onderwijs dit kengetal uit de jaarrekening gebruikt bij de detectie van financiële risico's.

Op dit moment bereidt de inspectie in overleg met de accountants aanpassing van het controleprotocol voor. De aanbevelingen die de commissie doet voor de wijziging van het controleprotocol betrek ik hierbij. Ook zullen de lessons learned uit de sectoroverstijgende beschouwingen voor wat betreft het financieel beheer, verantwoording en toezicht bij (semi)publieke instellingen van het kabinet worden meegenomen. Daarnaast overweeg ik om de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijsinstellingen aan te scherpen. De suggesties die de heer Klaver hierover gedaan heeft bij het debat over de begroting van OCW in december 2012, neem ik hierbij mee. Maar er is meer nodig dan de aanpassing van regels om tot een gewenste handelwijze te komen. In de komende periode wil ik, samen met de inspectie, in overleg treden met accountants over de vraag op welke manier de instellingsaccountants kunnen bijdragen aan het versterken van de bestuurskracht in het onderwijs. Belangrijke aandachtspunten in dit overleg zijn de aanbevelingen van de commissie inzake de jaarlijkse risicoanalyse met betrekking tot de continuïteit van een instelling op korte en lange termijn en de instellingsaccountant maximaal 7 jaar te belasten met de controle op de jaarrekening. Ook bespreek ik de aanbeveling van de commissie dat een accountant zich bij de controle op de jaarstukken vergewist van het bestaan van bijzondere verwachtingen van gebruikers ten aanzien van bepaalde onderdelen van de jaarrekening, zoals de Inspectie van het Onderwijs en andere relevante stakeholders; indien nodig stelt hij eisen aan de toelichting in de jaarrekening.

Toezicht door Inspectie van het Onderwijs

Ik ben van plan om, mede gezien de aanbevelingen van de commissie, het onderwijskundig en financieel toezicht op het onderwijs te verbeteren. De aanbevelingen van de commissie zijn er ook op gericht de informatiepositie van de inspectie en daarmee die van het departement te vergroten en de inspectie sneller te kunnen laten reageren als een onderwijsinstelling uit koers dreigt te raken. Het kabinet wil echter uitdrukkelijk de ruimte reserveren om de komende maanden in overleg met de sector maar ook interdepartementaal te bezien hoe het financieel beheer, verantwoording en toezicht bij (semi)publieke instellingen alsook onderwijsinstellingen het beste vormgegeven kan worden. Daarbij zal ik de volgende punten voor het onderwijs in overweging nemen:

- De inspectie kan bij het reguliere toezicht werken op basis van meer integraal opgestelde risicoprofielen van instellingen, waarin de onderwijskwaliteit, de financiële resultaten én ook de te verwachten (financiële) toekomst van de instelling betrokken wordt.

- De risicoanalyse, kan behalve inzicht in de gescreende ratio's solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit, ook inzicht geven in de toepassing van de toegestane afwijkingen van de berekeningswijzen.
- De inspectie past de signaleringswaarde voor solvabiliteit in het mbo-toezichtkader aan van 0,2 naar 0,3. In aanvulling daarop zal de inspectie de bestaande signaleringswaarden voor de financiële ratio's solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit in het algemeen tegen het licht houden.
- Er worden nieuwe instrumenten ontwikkeld om financiële risico's beter en vooral eerder te kunnen detecteren.
- De inspectie werkt het toezicht wat betreft de beoordeling van de continuïteit en het bestuurlijk vermogen verder uit. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag hoe een instelling met governance omgaat. Het is verder van belang om een beeld te krijgen van mogelijke risico's in de toekomst op basis van informatie over toekomstige ontwikkelingen en om niet slechts af te gaan op informatie uit het verleden.
- De inspectie kan de toezichtregimes die horen bij intensief en geïntensiveerd financieel toezicht verder verbeteren, met als aandachtspunten bijvoorbeeld de verplichte opstelling van een verbeterplan door de instelling bij intensief en geïntensiveerd toezicht en de mogelijke benutting van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister in deze situatie. In het wetsvoorstel versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs is een voorstel voor de aanwijzingsbevoegdheid voor de ho- en bve-sector opgenomen. Hierop ga ik nader in in de paragraaf «Interventiemogelijkheden minister van OCW».
- Ik zal nagaan of een wijziging van toezicht op de jaarverslaglegging nodig is en op welke wijze meer zicht kan worden verkregen op de bevindingen van de instellingsaccountants. Hierover ben ik in overleg met de Auditdienst Rijk, de inspectie, accountants en betrokkenen uit het onderwijs. Bij dit punt betrek ik de motie Klaver hierover (2012/13, 33 400-VIII, nr. 74).

Informatievoorziening inspectie – OCW

De commissie constateert knelpunten in de informatievoorziening tussen de inspectie en het ministerie. Informatie over zowel instellingen als opleidingen die op verschillende plaatsen in het ministerie en bij de inspectie binnenkomt, moet bijeengebracht worden en eerder actief onderling gedeeld worden. Ook is er volgens de commissie te weinig sprake van het gezamenlijk duiden van risico's die zich bij een instelling onder geïntensiveerd en intensief toezicht voordoen.

Ik ben met de commissie van mening dat het gezien de omvang en complexiteit van een aantal onderwijsinstellingen noodzakelijk is dat het departement deze instellingen nauwlettend moet volgen en niet slechts het stelsel als geheel in ogenschouw moet nemen. Door meer dan nu vroegtijdig informatie uit te wisselen tussen beleidsdirecties en de inspectie, is snel en slagvaardig gezamenlijk optreden bij instellingen mogelijk. Ook wordt het Toezichtberaad tussen enerzijds de directeur-generaal en de beleidsdirecteuren van het ministerie en anderzijds de toezichtsdirecteuren en hoofdinspecteur van de inspectie, geïntensiveerd. De leden van het beraad komen frequenter bij elkaar om signalen, knelpunten en *early warnings* actief te delen en in samenhang te bespreken, met inachtneming van de onafhankelijke positie van de inspectie. De acties van de inspectie enerzijds en het ministerie anderzijds zullen worden geordend aan de hand van een eenduidig en risicogericht toezichtrepertoire («escalatieladder») voor het financieel toezicht. Het moet duidelijker worden wie, waarvoor, wanneer verantwoordelijk is en actie onderneemt. De escalatieladder voor het financieel toezicht kan analoog aan het kwaliteitstoezicht worden ontwikkeld.

«In gevallen waar het onderwijsbelang dit noodzakelijk maakt», stelt de commissie voor om de interventiemogelijkheden van de minister van OCW uit te breiden. Het zou voor de minister mogelijk moeten worden om de voorzitter van een raad van toezicht te schorsen en de minister zou ook over een aanwijzingsbevoegdheid moeten kunnen beschikken in het geval een instelling onder geïntensiveerd of intensief toezicht staat.

Ik onderschrijf het belang van passende en proportionele interventiemogelijkheden voor de minister als verantwoordelijke voor het onderwijsstelsel in situaties waarbij de kwaliteit van het onderwijs en de financiële positie van een instelling sterk verslechteren. In het wetsvoorstel versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs (2012/13, 33 472, nr. 2) is de invoering van een aanwijzingsbevoegdheid voorzien voor de bve-sector en het hoger onderwijs. Indien sprake is van wanbeheer van één of meer bestuurders of toezichthouders kan de minister de raad van toezicht een aanwijzing geven. De aanbeveling van de commissie om een bredere aanwijzingsbevoegdheid in te voeren, die ook in het geval van intensief en geïntensiveerd toezicht ingezet kan worden, overweeg ik. Ook de aanbeveling om de mogelijkheid te creëren om de voorzitter van de raad van toezicht te schorsen zal ik onderzoeken.

Samenwerking inzake macrodoelmatigheid en huisvesting

Ontwikkelingen in de samenleving, waaronder de verwachte krimp in verschillende regio's en de economische situatie maakt naar mijn mening meer samenwerking tussen onderwijsinstellingen noodzakelijk. Voor de samenwerking op het terrein van macrodoelmatigheid van het onderwijsaanbod heb ik in een paar regio's al actie ondernomen. De splitsing van de Amarantis Onderwijsgroep in vijf kleinere onderwijsinstellingen noodzaakte immers tot een herbezinning van de macrodoelmatigheid van het onderwijsaanbod in de regio Amsterdam en Utrecht/Amersfoort. De heer M. Vermeulen en de heer R. de Lusenet voeren momenteel een onafhankelijk onderzoek uit naar de macrodoelmatigheid van het bve-opleidingenaanbod van de roc's in deze regio's. Zij zullen hierover medio april 2013 een openbaar advies uitbrengen aan de bestuurders van de betrokken bve-instellingen. Hierover heb ik u geïnformeerd in mijn brief van 17 december 2012 (2012/13, 33 495, nr.3).

De commissie gaat ervan uit dat schoolbesturen streven naar een verantwoorde inzet van publiek geld, en uit dien hoofde niet louter uit concurrentieoverwegingen inzetten op nieuwbouw en het vergroten van hun onderwijsaanbod. De commissie stelt dat autonomie in deze zin verplicht tot samenwerking met collega-schoolbesturen, inzake nieuwbouw en macrodoelmatigheid, en tot het afleggen van verantwoording over afwegingen die worden gemaakt bij het doen van substantiële investeringen.

De toegevoegde waarde van bve-instellingen voor hun studenten (onderwijskwaliteit) vormt de essentie van hun wettelijke taken. Dit geldt overigens voor scholen in alle onderwijssectoren. Van scholen verwacht ik dat zij hun uiterste best doen om nog meer toegevoegde waarde dan collega's te realiseren. Concurrentie in dit opzicht is van belang voor de (verhoging van) kwaliteit van het onderwijs. Daarentegen acht ik concurrentie louter gericht op vergroting van het marktaandeel onwenselijk. De ontwikkelingen in de samenleving, vooral de krimp, noodzaakt tot meer samenwerking tussen onderwijsinstellingen met betrekking tot macrodoelmatigheid, maar ook op het terrein van huisvesting. Dit vormt een breuk met het verleden waar instellingen als gevolg van toenemende

leerlingen- en studentenaantallen nog vooral gericht waren op concurrentie in studentenaantallen. De wijze waarop meer samenwerking tussen instellingen zou kunnen worden gerealiseerd, zal ik bespreken met het onderwijsveld. Ik betrek daarbij de aanbeveling van de commissie om op regionaal en landelijk niveau meer informatie beschikbaar te maken over de ontwikkeling van leerlingenaantallen en reeds in gang gezette huisvestingsprojecten.

Verbindingen met de regio

Voor het vervullen van de maatschappelijke opdracht is de verbinding van een onderwijsinstelling met de regio onontbeerlijk. Niet zozeer een grote bestuurlijke schaal op zichzelf maar vooral het ontbreken van verbindingen van het bestuur met het onderwijs in de klas en met de regio vormen naar mijn mening een groot risico voor het onderwijs. Zoals de commissie ook schrijft, dreigen financiële of organisatorische beslissingen van het college van bestuur dan los te komen staan van het bestaansrecht van onderwijsinstellingen: het verzorgen van goed onderwijs. Door het versterken van de regionale binding kan bovendien een meer optimale afstemming plaatsvinden tussen de vraag naar en het aanbod van opleidingen.

De aanbevelingen van de commissie om de verbindingen te versterken en te borgen, zouden vooral uitgewerkt kunnen worden in de sectorale governancecodes van bestuurders en toezichthouders. De commissie stelt voor om een «commissie stakeholders» in te laten stellen door het college van bestuur. Deze commissie bewaakt de relatie met relevante stakeholders van een onderwijsinstelling. Ik sta sympathiek tegenover deze maatregel, maar ik wil in gesprek over de vraag hoe een dergelijke commissie van stakeholders kan functioneren, zonder onnodige bestuurlijke drukte.

Oproep aan onderwijsorganisaties

In alle onderwijssectoren zijn sectororganisaties, docentenorganisaties, brancheorganisaties en onderwijsvakbonden actief. Deze actoren dragen zelf geen directe verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs. Maar ik verwacht dat zij in de komende maanden en jaren hun verantwoordelijkheid nemen om hun leden te ondersteunen bij hun beroepsuitoefening en het dragen van hun verantwoordelijkheden met betrekking tot het onderwijs in hun onderwijsinstelling. Een goede aanzet daartoe zijn in mijn ogen de maatregelen die de MBO Raad aankondigt in de brief aan uw Kamer d.d. 28-11-2012 getiteld «Goed bestuur in het mbo» en de publicatie van de Vereniging van Toezichthouders in het Onderwijsinstellingen (VTOI) »Bestuurscrises in het Nederlandse onderwijs: incidenten of weeffouten? 10 lessen voor de toekomst». De MBO Raad zet stappen door jaarlijks een analyse te maken van de sector en dreigende risico's met instellingen te bespreken. Ook hebben de leden van de MBO Raad besloten om de governancecode «Goed bestuur in de bve-sector» integraal te beschouwen als lidmaatschapseis van de vereniging MBO Raad. De effecten hiervan kunnen de maatregelen die ik in deze brief voorstel versterken om tot versterking van het bestuur in de sector te komen. De publicatie van de VTOI zie ik als een nuttige inbreng voor de discussie en voor de uitwerking van maatregelen.

5. Vervolg

Zodra de uitkomsten van het vervolgonderzoek van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis onder voorzitterschap van mevrouw F. Halsema bekend zijn, zal ik u hierover zo spoedig mogelijk informeren. De commissie heeft mij laten weten de uitkomsten van het onderzoek in februari te presenteren in plaats van in januari. De reden hiervoor is de toepassing van hoor en wederhoor, die meer tijd vergt dan voorzien. In de komende maanden werk ik aan de totstandkoming van een agenda voor de besturing in het onderwijs. Ik kom dan terug op de bovenstaande maatregelen om de bestuurskracht te versterken en ik ga dan ook nader in op de vraagstukken over de autonomie van schoolbesturen, de bestuurlijke schaal, en het bestuursmodel in het onderwijs. Daarbij zorg ik voor afstemming met andere (semi)publieke sectoren, zoals zorg- en woningcorporaties. Hierbij betrek ik ook uw suggesties en moties, de uitkomsten van het gesprek met de sector, de uitkomsten van de gesprekken die mijn ambtsvoorganger in augustus/september 2012 met de sector heeft gevoerd en de uitkomsten van het rapport van de Inspectie van het Onderwijs naar de financiële positie van het mbo. Tevens neem ik hierbij reeds lopende wetstrajecten om tot kwaliteitsverbetering te komen in ogenschouw.

In april 2013 ontvangt u een brief waarin ik samen met de staatssecretaris mijn agenda presenteer voor de versterking van de bestuurskracht in alle sectoren.

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