

Vergaderjaar 2012–2013

**33 495**

## **Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen**

**Nr. 6**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 februari 2013

Hierbij bied ik u aan, het rapport «Niet onwettig, wel onwenselijk» d.d. 14 februari 2013 van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis<sup>1</sup>.

#### **1. Inleiding; achtergronden**

Het rapport van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis «Autonomie verplicht» heeft duidelijk gemaakt dat er een wereld te winnen is als het gaat om versterking van bestuurskracht in het onderwijs. De aanbevelingen van de commissie heb ik, met vele andere belanghebbenden in het onderwijsveld, ter harte genomen. In januari heeft u reeds kennis kunnen nemen van mijn voornemens en op dit moment ben ik hierover in gesprek met de mbo-sector. Om duidelijkheid te krijgen over de feiten achter de signalen die ik naast het rapport van de commissie in december heb ontvangen heeft de commissie, onder voorzitterschap van mw. drs. F. Halsema, vervolgonderzoek gedaan. In mijn brief van 17 december 2012<sup>2</sup> heb ik uw Kamer nader geïnformeerd over de opdracht aan de commissie.

Mijn opdracht was tweeledig: enerzijds het boven water krijgen van de feiten en deze toetsen aan de regelgeving waar het de eerdere signalen betreft en anderzijds het vellen van een oordeel over geconstateerde feiten in relatie tot behoorlijke taakvervulling en algemeen aanvaarde normen van doelmatige besteding van publieke middelen. Bij een publieke functie hoort het voldoen aan publieke waarden als soberheid. Zorgvuldigheid bij de besteding van publieke middelen dient boven iedere twijfel verheven te zijn. Dit geldt te meer ten aanzien van bestuurders en leidinggevendenden in onderwijsinstellingen, want deze instellingen (niet alleen de bestuurders, maar ook de organisatie als geheel) hebben een

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

<sup>2</sup> Kamerstuk 33 495, nr.3

belangrijke rol bij de overdracht van waarden en normen aan toekomstige generaties.

Ik dank de commissie voor haar heldere rapport en de zorgvuldige wijze waarop zij de signalen heeft onderzocht. De commissie verschaft duidelijkheid over de feiten achter de signalen. Daarnaast geeft zij haar visie op de verwachtingen die we van bestuurders mogen hebben en een aanvulling op haar eerdere aanbevelingen. Tijdens de conferentie «Versterking bestuur en toezicht» op maandag 11 februari jongstleden heb ik tot mijn vreugde gemerkt dat het debat hierover in de mbo-sector in volle gang is.

Hieronder geef ik mijn reactie op de conclusies van de commissie over de signalen, haar visie op verwachtingen die we van bestuurders mogen hebben en haar aanbevelingen. De commissie maakt daarbij een onderscheid tussen enerzijds volgens juridische kaders onwettig handelen en anderzijds handelen dat weliswaar net volgens de regels is, maar voor de publieke sector onwenselijk. Helaas constateer ik dat, hoewel de commissie constateert dat er geen juridische gronden zijn voor het doen van aangifte, er wel onwenselijk gedrag wordt geconstateerd, naar de maatstaf van publieke waarden. Wat dit ongewenst handelen betreft zal ik met des te meer kracht inspanningen leveren om een gedeeld moreel bewustzijn van publieke waarden tot stand te brengen.

In de aprilbrief zal ik de visie van de Commissie en haar aanbevelingen verwerken.

## **2. Conclusies van de commissie naar aanleiding van de signalen**

Voor het beoordelen van de signalen heeft de commissie een toetsingskader ontwikkeld. Met het ontwikkelde kader heeft de commissie de uitkomsten van het forensisch onderzoek, uitgevoerd door onderzoeksbureau Integis, gewogen. In het toetsingskader besteedt de commissie aandacht aan mogelijke vermoedens van strafbare feiten, behoorlijk bestuurlijk gedrag en doelmatige besteding van publieke middelen. Binnen de kaders van de opdracht en bevoegdheden van de commissie is daarmee een compleet beeld van relevante feiten ontstaan.

Ten aanzien van de signalen is de overall-conclusie van de commissie dat het onderzochte gedrag «in het algemeen niet als onwettig is te karakteriseren» maar in een aantal gevallen wel degelijk als onwenselijk moet worden benoemd.

**Strafbare feiten** Ik stel vast dat de commissie bij zeven van de acht signalen geen aanleiding ziet tot een redelijk vermoeden van strafbare feiten. Ik volg de conclusies van de commissie ter zake. Ik concludeer derhalve dat er geen aanleiding is om aangifte te doen bij het Openbaar Ministerie. Immers alvorens dat te doen, moet er een redelijk vermoeden van strafbare feiten bestaan. Zo'n vermoeden ontbreekt hier.

Bij één signaal heeft het de commissie ontbroken aan de formele bevoegdheden om het signaal verder te kunnen onderzoeken. De commissie geeft mij in overweging om de bevoegde instanties te vragen een oriënterend onderzoek uit te voeren. Ik heb de bevindingen van de commissie over dit signaal heden aan het Openbaar Ministerie overlegd.

**Behoorlijk bestuurlijk gedrag** Voor de zeven signalen waarbij geen vermoeden van strafbare feiten bestaat, geldt dat voor drie ervan de commissie concludeert dat er geen enkele reden is om te veronderstellen dat sprake zou zijn van een misstand. Dit betreft de volgende signalen: het leveren van kunstvoorwerpen door een zakenpartner van een door Amarantis ingehuurd interieurarchitect; de aan- en verkoop van een

pand van ROC ASA; en de vermeend nauwe banden tussen enkele betrokkenen uit de top van de organisatie van Amarantis, adviesbureau CBE te Amsterdam en woningcorporatie De Key.

Bij drie andere signalen stelt de commissie vast dat er **geen** sprake is van onregelmatigheden en/of ongerechtvaardigde verrijking, maar dat **wel** sprake is van **ongepast gedrag**: de wijze waarop gebruik is gemaakt van een ongebruikelijk ruime lease-regeling; de mate waarin het CvB van Amarantis een weinig gespecificeerde arbeidsovereenkomst met een bestuursadviseur heeft laten voortbestaan (en het daarbij ontbreken van systematische, integrale verantwoording over feitelijk verrichtte werkzaamheden); en de inzet van opdrachtnemers van Amarantis bij het opknappen van de woning van de voormalig directeur huisvesting. Bij het laatste signaal is ook sprake van de schijn van belangenverstrengeling. Er zijn bij deze signalen geen juridische gronden voor terugvorderingen.

Ten aanzien van de betrokkenheid van de vicevoorzitter van de Raad van Toezicht bij de inhuur van bestuurders (het zevende onderzochte signaal) concludeert de commissie dat er sprake is van onregelmatigheid in combinatie met belangenverstrengeling en ongepast gedrag. De commissie benadrukt daarbij dat niet is gebleken dat betrokkene financieel voordeel heeft gehad van deze handelwijze. Ook in dit geval zijn er geen juridische gronden voor terugvorderingen.

De commissie constateert verder op een aantal punten dat de Raad van Toezicht en het College van Bestuur van Amarantis regelingen hebben getroffen die grond geven voor (te) ruime interpretaties en kansen onbenut hebben gelaten om onduidelijke regelingen te corrigeren.

Dit alles overziend, moet ik helaas constateren dat ik de eerdere conclusie van de commissie bevestigd zie dat bij Amarantis in de breedte de bestuurscultuur niet op orde was. Het onwenselijk gedrag is door alle (top)managementlagen heen teruggevonden. Transparantie over keuze van handelen had veel onduidelijkheid kunnen voorkomen.

### **3. Verwachtingen die we mogen hebben van bestuurders**

Naast de juridische toets heeft de commissie geanalyseerd hoe het geconstateerde gedrag zich verhoudt tot behoorlijke taakvervulling en algemeen aanvaarde normen van doelmatige besteding van publieke middelen. De conclusies van de commissie over ongepast bestuurlijk gedrag («kan nog nét binnen de regels, deels bekend uit de marktsector, maar niet passend bij de publieke sector») maken duidelijk dat het besef van het dienen van het publieke belang en de daarbij behorende soberheid en transparantie onvoldoende zijn geweest. Het heeft betrokkenen ontbroken aan zoiets als een duidelijk «moreel kompas» in relatie tot wat het inhoudt om publiek dienstbaar te zijn.

De commissie verklaart dat het ongepaste gedrag ten dele kon ontstaan vanuit de context: de tijd waarin deze bestuurscultuur kon ontstaan. Tegelijkertijd vindt de commissie dat niet voorbij kan worden gegaan aan de verantwoordelijkheid van de individuen zelf.

**New public management** De commissie stelt vast dat bestuurders onderdeel waren van een bestuurscultuur die mede door de overheid is aangemoedigd. De breed gedeelde diagnose in de jaren »80 was dat de overheid niet meer in staat was complexe maatschappelijke opgaven alleen op te lossen. Publieke sectoren werden gestimuleerd om meer op horizontale wijze te worden bestuurd. Onderwijsinstellingen moesten meer bedrijfsmatig gerund worden, zodat de dienstverlening efficiënt en

klantgericht zouden worden en organisaties afgerekend konden worden op hun prestaties. Dat heeft ertoe geleid dat bij sommige bestuurders een bureaucratisch-bedrijfsmatige logica te dominant werd, en het zicht op onderliggende publieke waarden in het onderwijs werd vertroebeld: waarden als soberheid en dienstbaarheid aan publieke doelen (zoals kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid). Bovendien groeide daardoor de afstand tussen bestuur en werkvloer, zoals de commissie ook constateert. De ontwikkeling van «new public management» heeft volgens de commissie bijgedragen aan een context waarin het mis kan gaan en bijvoorbeeld leaseregelingen (te) ruim kunnen worden geïnterpreteerd.

**Eigen verantwoordelijkheid** De commissie concludeert mijns inziens terecht dat bovenstaande geen afdoende verklaring is voor het geconstateerde ongewenste bestuurlijk gedrag. De afwezigheid van gedragscodes is geen reden om (te) ruime regelingen voor secundaire arbeidsvoorwaarden te maken, niet te corrigeren dan wel maximaal te benutten. Ook is het de taak van bestuurders zelf om (schijnbare) belangenverstrengeling te voorkomen.

De wellicht belangrijkste kanttekening maakt de commissie aan het slot van hoofdstuk 6 van haar rapport, waar zij geheel terecht benadrukt dat ongewenst gedrag van bestuurders, toezichthouders en leidinggevenden in het onderwijs alleen terug is te dringen door het versterken van een *gedeeld moreel bewustzijn*. Hier zit mijns inziens de kern.

Omgang met publieke middelen en publiek bestuur betekent vanzelfsprekend het afleggen van verantwoording. Maar dat vraagt om meer dan het afvinken van regels en verslagleggen. Bestuurders dienen sterke verbindingen te houden met de werkvloer en het onderwijsproces. Actief zijn in de publieke sector vraagt van bestuurders dat zij hun publieke dienstbaarheid blijven toetsen en dus actief tegenspraak organiseren. Dat betekent aanspreekbaar zijn en open staan voor kritiek van leerlingen en professionals binnen de organisatie. Het betekent ook de moed hebben om moeilijke gesprekken te voeren met collega's over de zaken die in de organisatie niet goed gaan. Daarvoor is het van belang dat bestuurders deel uit maken van de schoolgemeenschap en zich niet isoleren.

Zoals ik in mijn brief van 21 januari jongstleden aangaf, maakt het debat dat in de samenleving is ontstaan over de bestuurscultuur in de publieke sector duidelijk dat ook op dit gebied versterking nodig is. De conclusies van dit rapport onderstrepen dit. Ik ben de commissie dan ook erkentelijk voor de uitgangspunten die zij heeft geformuleerd voor het stimuleren van de discussie over wenselijk bestuurlijk gedrag. Het kabinet zal deze uitgangspunten ook betrekken bij de bredere gedachtevorming over versterking van het besef van publieke dienstbaarheid in de (semi-)publieke sectoren. Immers, ook andere semi-publieke sectoren (woningbouw en zorg) worden geconfronteerd met vragen van bestuurlijke moraal en publieke dienstbaarheid.

Een verantwoorde cultuur van omgang met publieke middelen moet mijns inziens gekenmerkt zijn door een terughoudend gebruik van faciliteiten, in plaats van maximalisatie van wat binnen de regels is toegestaan, en door een constante alertheid op het vermijden van (de schijn van) belangenverstrengeling. Ik ben ervan overtuigd dat in veel instellingen en bij een groot deel van de bestuurders in de onderwijssector het besef van publieke dienstbaarheid leidend is. Tegelijkertijd vind ik dat de aandacht voor bestuurlijke moraal en publieke dienstbaarheid moet doordringen tot in de haarvaten van de onderwijssector en van de instellingen als geheel. Hier zie ik een belangrijke stimulerende rol voor de overheid. Van groot belang is dat dit besef actief wordt onderhouden en geijkt, in steeds wisselende omstandigheden en situaties. Overheid en onderwijssector hebben de taak elkaar daarop te

blijven aanspreken. Zonder op dit punt te vervallen in nieuwe bureaucratistische mechanismen, moeten we zoeken naar een goede set van prikkels om de aandacht vast te houden. Of zoals het op de conferentie van 11 februari jl. treffend werd gezegd: «Iedereen is nu wakker, maar hoe *blijf* je wakker?» Dus: hoe kun je de sector scherp houden?

Voor de overheid en politiek in hun rol van «opdrachtgever» van semi-publieke sectoren ligt er de belangrijke opdracht om te zorgen voor eenduidige, eenvoudige en heldere regelgeving en voor zorgvuldige besluitvormingsprocessen in zaken die bestuur en management van de instellingen raken.

Uitgangspunt moet hier zijn dat vertrouwen in de inzet van bestuurders en toezichthouders de regel is, maar dat harde maatregelen op hun plaats zijn als vertrouwen wordt beschaamd.

Na en tijdens de door de commissie onderzochte periode zijn wet- en regelgeving op een aantal punten reeds aangescherpt. De Wet normering topinkomens (WNT) geeft strengere regels voor secundaire arbeidsvoorwaarden en voor de beëindiging van het dienstverband als de bestuurder zijn taken neerlegt.

Ook de onderwijssectoren hebben actie ondernomen en governancecodes (en in de mbo-sector eveneens een beloningscode) opgesteld.

Voor het vervolg vind ik de drie uitgangspunten voor wenselijk bestuurlijk gedrag die de commissie introduceert uitermate behulpzaam. Het zijn aanbevelingen die de hele onderwijssector zich ter harte kan nemen. Ik zie het als mijn rol om daarover met de sector in gesprek te gaan en waar nodig regels te stellen.

**De bestuurder staat voor de kwaliteit van onderwijs** De kwaliteit van het onderwijs staat voorop. Het is bij uitstek de taak van de bestuurder om binnen de financiële, wettelijke en andere randvoorwaarden de best mogelijke kwaliteit te realiseren, opdat leerlingen en studenten hun mogelijkheden ten volle kunnen ontwikkelen en zij een volwaardige plaats in de samenleving kunnen innemen. Daaraan moet voortdurend worden getoetst, liefst in een publiek forum. Terecht legt de commissie het accent op aantoonbare betrokkenheid van de bestuurder en intern toezichthouders bij het onderwijs en bij de interactie tussen leerling, ouders en leraar. In hun eerdere rapport pleitte de commissie voor openbare wervings- en selectieprocedures voor RvT-leden, een suggestie die ik graag overneem. De aanbeveling dat tenminste een van de RvT-leden een onderwijsinhoudelijke achtergrond in het onderwijs heeft, breng ik eveneens onder de aandacht van de sectororganisaties.

De «menselijke maat» is daarbij van groot belang: een cultuur waar mensen zich gekend en erkend voelen, waar verantwoordelijkheden duidelijk zijn en mensen elkaar aanspreken. Een cultuur waar de bestuurders geworteld zijn in de schoolorganisatie en gericht zijn op het primaire proces.

**De bestuurder handelt professioneel en ethisch verantwoord** Voor dit ijkpunt kijkt de commissie geheel terecht naar de bestuurder als professional. Professionaliteit betekent immers vanzelfsprekend ook: weten waar de grenzen liggen en daar niet overheen gaan, zelfverbetering, onderhoud van kennis en kunde, internaliseren en het dagelijks toepassen van beginselen van behoorlijk bestuur. De gedachte van een «eed» voor bestuurders in het onderwijs is in dit verband interessant. Zo'n eed past goed bij de heroriëntatie op publieke waarden die op dit moment plaatsvindt en die het kabinet ook van harte stimuleert. Het is niet voor niets dat ook in andere publieke sectoren de eed in ere is hersteld, zoals binnen de rijksdienst, of wordt geïntroduceerd, zoals in het wetenschappelijk onderzoek. De eed is een ritueel dat treffend uitdrukt dat een

bestuurder dienstbaar is aan de kwaliteit van het onderwijs en daarover verantwoording schuldig is aan de betrokkenen bij het onderwijs, zoals de leerlingen of studenten, hun ouders, de docenten en andere leden van een schoolgemeenschap. Zeker als de eed ook wordt afgenomen voor het forum van deze betrokkenen.

Ik zie de eed primair als een onderdeel van de professionele codes binnen de sectoren zelf. Vandaar dat ik met de sectoren zal overleggen of en hoe een eed bijdraagt aan de oriëntatie op publieke waarden.

Essentieel is ook dat de context van het bestuurlijk handelen er één is van heldere bevoegdheden en regels: het handelen moet berusten op duidelijke bevoegdheden, en deze mogen alleen worden gebruikt waarvoor ze zijn bedoeld, met een goede motivering en feitelijke onderbouwing.

Het is tegen de achtergrond van het bovenstaande essentieel dat instellingen hun governancecode ook echt «tot leven» weten te brengen. Zij moeten instaan voor daadwerkelijke toepassing van die code: de betrokkenen moeten in de dagelijkse praktijk handelen conform de strekking en geest van zo'n code, die ook integriteitaspecten omvat. In hun jaarverslag leggen de instellingen «verantwoording af over de omgang met een branchecode voor goed bestuur», zo bepaalt artikel 2.5.4 van de Wet educatie en beroepsonderwijs. Ik reken op het «zelfreinigend vermogen» van de sector, dat door de beide rapporten van de commissie ongetwijfeld een forse prikkel krijgt. Daarnaast is omgang met de branchecode onderdeel van het risicogerichte toezicht van de Inspectie van het Onderwijs.

### **De bestuurder is aanspreekbaar op zijn gedrag**

De besturing van het onderwijs is ingericht volgens de principes van «good governance». Die principes moeten optimaal kunnen werken. Dat vereist dat het krachtenveld in en om de instellingen preventief en corrigerend werkt, ook in relatie tot een goed besef van wat het betekent, publiek dienstbaar te zijn (en daarop ook aanspreekbaar te zijn), want dat spreekt kennelijk niet altijd vanzelf. Bestuurders moeten tegenspraak op hun handelen organiseren en daarmee een kritisch tegengeluid en tegenspel organiseren. Zij moeten morele vraagstukken zichtbaar maken, morele dilemma's binnen de instelling en de sector delen, «good practises» identificeren en benutten. Bijvoorbeeld door kwetsbare besluiten transparant te delen binnen de organisatie.

Ik onderzoek hoe de overheid kan bijdragen aan het vergroten van de transparantie, maar benadruk dat hier ook een grote verantwoordelijkheid ligt voor de onderwijsinstellingen zelf.

Behalve voor aanspreekbaarheid op gedrag en het organiseren van tegenspraak wil ik ook aandacht vragen voor een klankbordfunctie binnen de organisatie als het gaat om integriteitsvraagstukken en het gebruik van persoonlijke faciliteiten. Er is voorts ook bestuurlijke moed voor nodig om te erkennen dat in een instelling niet alles goed gaat. Die moed dient te worden gestimuleerd en vraagt ook om een adequate reactie van de collega-bestuurders. Transparantie over wat goed gaat en wat nog niet goed gaat, moet worden beloond, niet afgestraft.

Tegelijkertijd moet, zoals gezegd, bij beschaamd vertrouwen ingegrepen kunnen worden.

Blijvende alertheid Om die noodzakelijke blijvende alertheid een steun in de rug te geven, zal ik het Programmamanagement MBO15 vragen om gericht mbo-instellingen te adviseren over integriteitsvraagstukken.

Op de conferentie van 11 februari kwam ook naar voren dat het *gedrag* van bestuurders van groot belang is, dat veel middelen en instrumenten om goed invulling te geven aan moreel leiderschap al *bestaan* maar onvoldoende worden benut en ingevuld, en dat het heil niet zozeer moet worden verwacht van opnieuw nieuwe wet- en regelgeving.

Op onderdelen is echter aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk juist ook om het tegenspel meer gewicht te geven. Op de conferentie van 11 februari kwamen (de in december en nu deels opnieuw door de commissie voorgestelde) maatregelen langs als het maximeren van de benoemingstermijn voor bestuurders en toezichthouders, het voorkomen van coöptatie bij benoeming van interne toezichthouders, het geven van een voordrachtsrecht aan de deelnemersraad van de instelling voor de benoeming van een lid van de Raad van Toezicht, het bieden van meer ruimte voor samenwerking tussen instellingen, koppelen van investeringsbeslissingen in huisvesting aan macrodoelmatigheid van aanbod (voorkomen van leegstand) en het invoeren van de aanwijzingsbevoegdheid (als stok achter de deur) voor de Minister waarmee op instellingsniveau kan worden ingegrepen.

Ik wil daarbij wel de kanttekening maken dat we moeten voorkomen om bestuur en intern toezicht zodanig te omgeven met nieuwe regels, randvoorwaarden en potentiële aansprakelijkstellingen dat de betrokkenen op «safe» gaan spelen en geen stap meer verzetten zonder dekking aan alle kanten. Dat zou bestuur en toezicht verlammen, slagvaardigheid inperken en initiatieven tot innovatie in de kiem smoren. Bovendien dreigt het risico dat nog maar weinigen te vinden zouden zijn voor het uitvoeren van dergelijke functies.

#### **4. Tenslotte**

Ik kan niet vaak genoeg benadrukken dat het allerbelangrijkste is dat bestuurders en toezichthouders in het onderwijs, in samenspraak met hun omgeving en de overheid, hun moreel kompas versterken. Dat is niet alleen van wezenlijk belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit is ook voor het functioneren van publieke instellingen – de dragende krachten binnen onze democratische rechtstaat.

Ik ga de komende tijd met de mbo-sector specifiek, maar ook met de andere onderwijssectoren het gesprek aan over dit rapport. De analyse en conclusies van de commissie zijn een goed hulpmiddel voor versterking van de bestuurskracht, waaronder het vergroten van het moreel bewustzijn. Ik zal de organisaties melden dat ik het zeer op prijs zou stellen, de invulling van de suggesties uit deze brief met hen te kunnen bespreken.

Ik hoop, uw Kamer hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

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