

Vergaderjaar 2013–2014

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 33

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 oktober 2013

Inleiding

Op 27 mei jl. hebben wij met uw Kamer gesproken over de agenda ter versterking van de bestuurskracht in het onderwijs (Kamerstuk 33 495, nr. 25). Deze versterking is voor ons van groot belang. Beheer, bestuur en toezicht zijn immers bepalend voor de kwaliteit en de continuïteit van een van de meest kostbare publieke goederen: het onderwijs.

De agenda bevat diverse maatregelen om de bestuurskracht te versterken. Hierbij plaatsen wij de kanttekening dat formele voorwaarden zoals regelgeving en governancecodes, niet altijd volstaan om slecht gedrag te verbeteren. Minstens zo belangrijk is een open bestuurscultuur waarin permanent de dialoog wordt gevoerd over essentiële voorwaarden als deskundigheid, cultuur en houding van bestuurders en toezichthouders. Met de Commissie Behoorlijk Bestuur, onder voorzitterschap van mw. drs. F. Halsema, achten wij het organiseren van tegenspraak hiervoor van essentieel belang.

In deze brief treft u, zoals toegezegd tijdens het notaoverleg van 27 mei, een overzicht aan van de verschillende maatregelen en acties van deze agenda, inclusief de wijze waarop wij u de komende periode zullen informeren. De in het overleg gedane toezeggingen en aanvaarde moties zijn hierin meegenomen. Een overzicht van de momenten waarop u de komende periode geïnformeerd wordt treft u in de bijlage aan.

In het eerste deel van deze brief behandelen wij de maatregelen en aanpassingen van wet- en regelgeving te weten de verbreding van de aanwijzingsbevoegdheid, het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht en de continuïteitsparagraaf in de Regeling Jaarverslaglegging Onderwijs. In het tweede deel van de brief gaan wij in op de maatregelen voor het versterken van governance in de praktijk waarover wij u in één brief

«Versterking governance in de praktijk» in januari 2014 zullen informeren. Hierbij gaan wij nader in op de thema's medezeggenschap, publieke verantwoording, governancecodes, bestuurscultuur en deskundigheid. In het derde deel van de brief komen de overige toezeggingen aan de orde die zijn gedaan in het notaoverleg van 27 mei 2013. Het gaat om de Lerarenagenda, de toelichting op de casus Stichting Vermogensbeheer Schoolbesturen Limburg (SVSL), de voornemens om differentiatie aan te brengen in het toezicht en een aantal lopende zaken die betrekking hebben op het aspect menselijke maat in relatie tot schaalgrootte.

1. Maatregelen in het kader van lopende wet- en regelgeving

1.1 Aanwijzingsbevoegdheid

In het wetsvoorstel *Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs* 1 Kamerstuk 33 472, nr. 2 stellen wij voor om de aanwijzingsbevoegdheid, die al bestaat in het primair en voortgezet onderwijs, ook te introduceren in de beroepseducatie en het volwassenenonderwijs (bve) en het hoger onderwijs (ho). Daarnaast wordt met de derde nota van wijziging², die op 16 september jl. aan uw Kamer is verzonden, de aanwijzingsbevoegdheid verbreed in die zin dat deze niet alleen kan worden ingezet bij falen op het gebied van financieel beheer of bij intimidatie, maar ook als bestuurlijk handelend optreden uitblijft wanneer dat is vereist om de kwaliteit en de goede voortgang van het onderwijs te waarborgen, alsmede om te voorkomen dat het onderwijsstelsel als geheel in gevaar komt. Deze verbreding zal gelden voor alle onderwijssectoren. De aanwijzingsbevoegdheid in het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs richt zich tot de raad van toezicht. Via de raad van toezicht kan het college van bestuur in beeld komen. In het primair en voortgezet onderwijs is de aanwijzingsbevoegdheid gericht op de rechtspersoon die de school in stand houdt. In de toelichting bij de nota van wijziging en het nader rapport bij het advies van de Raad van State, lichten wij toe hoe de aanwijzingsbevoegdheid zich tot bekostigingssancties verhoudt en wat de relatie is tot artikel 23 Grondwet.

1.2 Wetgeving voor versterking van bestuurskracht

De wettelijke maatregelen voor versterking van bestuurskracht brengen wij in een apart wetsvoorstel *Versterking bestuurskracht* samen. Het gaat onder meer om de benoemingsprocedure voor bestuurders en interne toezichthouders en het adviesrecht van de medezeggenschap bij benoeming en ontslag van bestuurders en interne toezichthouders. Voorts introduceren wij in het voorstel het overleg tussen de interne toezichthouder en de medezeggenschap. De schorsing of het ontslag van bestuurders en interne toezichthouders door de rechter, alsmede de mogelijkheid van aansprakelijkstelling van bestuurders en interne toezichthouders wegens onbehoorlijke taakuitoefening komen terug in dit wetsvoorstel. Wij dienen het wetsvoorstel rond de zomer van 2014 bij uw Kamer in.

1.3 Aanpassing van de richtlijnen voor de jaarverslaglegging

In de *Regeling Jaarverslaglegging Onderwijs* nemen wij een tijdelijke voorziening op in de vorm van een voorschrift om aan het jaarverslag de zogenoemde continuïteitsparagraaf toe te voegen. Dit voorschrift geldt totdat de continuïteitsparagraaf voldoende is verankerd in de governancecodes van de sectoren en de werking hiervan in de praktijk is bewezen. De *Regeling Jaarverslaglegging Onderwijs* zal nog dit jaar gewijzigd worden,

² Kamerstuk 33 472, nr. 15

zodat de eerste rapportage volgens de nieuwe richtlijnen over het verslagjaar 2013 kan plaatsvinden.

2. Voorstellen voor het versterken van governance in de praktijk

Om integraal naar de verschillende maatregelen voor het versterken van de bestuurskracht te kunnen kijken, en de rapportagelast aan uw Kamer te verminderen, informeren wij u zoals reeds aangegeven over de verschillende voorstellen in dit kader in één brief. In deze brief *Versterking governance in de praktijk*, gaan wij nader in op de thema's medezeggenschap, publieke verantwoording, governancecodes, bestuurscultuur en deskundigheid.

Dit najaar verwachten wij de resultaten van de evaluatie van de Wet versterking besturing van de ho-sector, waarvan medezeggenschap ook een onderdeel is. Over de uitkomsten van deze evaluatie zult u in het komend najaar separaat op de hoogte worden gesteld.

De bevindingen op het gebied van medezeggenschap uit deze evaluatie worden ook meegenomen in de brief *Versterking governance in de praktijk*.

2.1 Medezeggenschap

Wij zijn het met uw Kamer eens dat medezeggenschap goed geborgd moet zijn. Medezeggenschap is immers een belangrijke pijler binnen het governancestelsel. Per sector schetsen wij daarom in de brief *Versterking governance in de praktijk* wat de stand van zaken is en welke stappen wij met de verschillende actoren zetten om de medezeggenschap te versterken. De rol van medezeggenschap bij benoemingen krijgt daarbij aandacht. Ook informeren wij u dan over de voortgang van ons onderzoek naar de mogelijkheid en wenselijkheid van een enquêterecht voor medezeggenschapsorganen.

Voorts informeren wij u ook hoe wij uitvoering geven aan de aangenomen motie Van Dijk c.s.³ over de aanpassing van de Wet medezeggenschap op scholen en de motie Beertema⁴ die verzoekt om onderwijsteams instemmingsrecht te verlenen op de vormgeving van het onderwijsleerproces. Zoals toegezegd tijdens ons overleg op 27 mei gaan wij in op de uitkomst van de gesprekken met het funderend onderwijs over het versterken van de medezeggenschap in de praktijk. Wij zullen rapporteren over de bevindingen uit de evaluatie van de medezeggenschap in de bve-sector.⁵ De bevindingen van de Wet versterking besturing van de ho-sector op het gebied van medezeggenschap worden ook meegenomen in de brief *Versterking governance in de praktijk*. Zoals toegezegd tijdens het notaoverleg zal hierbij worden ingegaan op de rol van de opleidingscommissies en de rapporten van de studentenbonden over medezeggenschap en de facilitering hiervan.

2.2 Publieke verantwoording

Wij vinden het belangrijk dat ouders en leerlingen een goede en weloverwogen school en/of opleidingskeuze kunnen maken. Informatievoorziening en publieke verantwoording spelen hierbij een belangrijke rol. U heeft ons in de motie Jadnanansing⁶ verzocht om in overleg met de onderwijskoepels te komen tot open data en reële en vergelijkbare weergaven van onderwijsresultaten en financiële gegevens van onder-

³ Kamerstuk 33 495, nr. 17

⁴ Kamerstuk 33 495, nr. 23

⁵ Kamerstuk 31 266, nr. F., Deze evaluatie is op 16 juli 2013 naar de kamer gezonden.

⁶ Kamerstuk 33 495, nr. 15

wijsinstellingen. Onze toezegging om u te informeren over de stand van zaken van publieke verantwoording hangt hiermee nauw samen. In de brief *Versterking governance in de praktijk* zullen wij op beide aspecten ingaan. Hierbij zullen wij per onderwijssector de stand van zaken weergeven. Tevens gaan wij in op mogelijke dilemma's die instellingen soms ervaren bij toenemende transparantie. Op basis van de stand van zaken zullen wij met de sectororganisaties in gesprek gaan over mogelijke verbeterpunten.

2.3 Governancecodes

U heeft ons verzocht in gesprek te gaan met de sectoren over de inhoud en de werking van de governancecodes. Met veel waardering hebben wij kennis genomen van de governancecodes in het po⁷, vo⁸, bve⁹, ho¹⁰ en wo¹¹. Er is op dit moment in alle onderwijssectoren veel aandacht voor de inhoud en monitoring van de naleving van de governancecodes. In het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs is de code recent aangepast. De codes worden ook verbeterd naar aanleiding van ervaringen in het veld en onze brief «Versterking bestuurskracht onderwijs» van 19 april 2013. In de bve-sector wordt de code aangepast naar aanleiding van de recent uitgekomen evaluatie.¹² In het voortgezet onderwijs wordt de code verfijnd na adviezen van een monitoringscommissie.

Ook in het primair onderwijs is de code in 2012 bijgewerkt. Deze aanpassing heeft plaatsgevonden nog voor de brief *Versterking bestuurskracht onderwijs* uit april jl. Op dit moment werkt een adviescommissie van de PO-raad aan een advies voor de professionalisering van bestuurders in het primair onderwijs, waarbij de governance code ook een rol speelt. In lijn met de motie Duisenberg¹³ over permanente educatie van de leden van de raad van toezicht, is het belang van het onderhouden van deskundigheid in de gesprekken met de sectoren meegenomen. Daarnaast wordt in navolging van de motie Van Meenen¹⁴, in de gesprekken met de sectoren ho en mbo ook de mogelijkheid tot het instellen van een (publiek transparante) cao voor bestuurders in deze sectoren besproken. In de brief *Versterking governance in de praktijk* rapporteren wij over de uitkomsten van de diverse gesprekken met de sectoren.

2.4 Bestuurscultuur en deskundigheid

Ook over de bestuurscultuur en deskundigheidsbevordering van bestuurders en toezichthouders gaan wij in gesprek met de betrokkenen. Daarvoor zijn de aanbevelingen van de Commissie Behoorlijk Bestuur van belang.¹⁵ Zoals eerder aangegeven speelt het organiseren van tegenspraak en een open en transparante bestuurscultuur hierbij een centrale rol. Daarnaast doen wij onderzoek naar goede voorbeelden van menselijke maat en praktijken van goed bestuur om zo lessen te trekken en een open en transparante bestuurscultuur in het onderwijs te bevorderen. Voor dit onderzoek naar goed presterende instellingen wordt gekeken naar alle sectoren, te beginnen met de bve-sector. Tot slot nemen wij het

⁷ PO-raad, «Code Goed Bestuur in het Primair Onderwijs», 2012.

⁸ VO-raad, «Code «Goed onderwijsbestuur» in het voortgezet onderwijs», 2011.

⁹ MBO Raad en Platform van Raden van Toezicht mbo-instellingen, «Goed bestuur in de bve-sector», 2009.

¹⁰ Vereniging van hogescholen, «Branchecode Goed Bestuur 2013», 2013

¹¹ VSNU: «Code goed bestuur universiteiten 2013», 2013

¹² Commissie Governance, «Voldoende... En nu naar goed!», 2013

¹³ Kamerstuk 33 495, nr. 18

¹⁴ Kamerstuk 33 495, nr. 20

¹⁵ Commissie behoorlijk bestuur, «Een lastig gesprek», 2013

voorstel voor het afleggen van een eed of belofte mee in de gesprekken met de sectoren.

3. Overige acties

Hieronder komen de overige toezeggingen aan de orde uit het notaoverleg van 27 mei 2013.

3.1 Lerarenagenda

In de eerste week van oktober, rond de dag van de leraar, ontvangt u de *Lerarenagenda*. Hierin zetten wij uiteen hoe leraren, schoolleiders, bestuurders en lerarenopleiders in onze visie aan zet zijn bij (sturing op) het werken aan de kwaliteit van onderwijs. Het professioneel statuut krijgt hierin ook een plaats. Deze agenda is mede het resultaat van inspirerende gesprekken met docenten en andere relevante partijen in het onderwijsveld.

3.2 Menselijke maat

Het onderwerp menselijke maat in het onderwijs agenderen wij op werkbezoeken en in gesprekken met de sectororganisaties en diverse relevante organisaties. De uitkomst van deze gesprekken en de uitkomsten van het eerder genoemde onderzoek naar praktijken van goed bestuur, bieden handvatten voor goede praktijkvoorbeelden van menselijke maat, mede in relatie tot schaalgrootte.

3.3 Too big to fail

Wat betreft de wens om een lijst op te stellen van instellingen die too big to fail zijn, merken wij het volgende op: er zijn geen eenduidige criteria waarmee voor de afzonderlijke sectoren kan worden bepaald wanneer een instelling «too big to fail» is. Het gaat niet alleen om omvang (aantal leerlingen of studenten en hoogte van de lumpsum), maar ook om complexiteit (om wat voor onderwijs gaat het, welke groepen moeten worden bediend en hoe is het georganiseerd) en de omgeving (onderwijsaanbod van andere instellingen, reisafstand e.d.).

Met de Inspectie van het Onderwijs is gesproken over de vraag hoe in het toezicht meer rekening wordt gehouden met instellingen die too big to fail zijn. De inspectie heeft mede naar aanleiding van het Amarantis-rapport «Autonomie verplicht»¹⁶ haar financiële toezicht aangescherpt waarbij meer toekomstgerichte indicatoren dan voorheen worden toegepast. De inspectie beziet in haar risicogerichte toezicht (po, vo en bve) integraal de mogelijke risico's. Het gaat, behalve om de kwaliteit van het onderwijs, ook om zaken als financiering en huisvesting en in dat verband met name om risico's in de sfeer van de schaalgrootte (groot en ook klein) en de ontwikkeling daarvan (groei en ook krimp van het aantal leerlingen/studenten). Door dit aangescherpte toezicht komen eventuele problematische situaties vroegtijdig naar voren zodat wij tijdig maatregelen kunnen nemen wanneer de situatie dit vereist.

3.4 Casus Stichting Vermogensbeheer Schoolbesturen Limburg (SVSL)

De door uw Kamer gevraagde toelichting op de casus Stichting Vermogensbeheer Schoolbesturen Limburg (SVSL) nemen wij op in de jaarlijkse publicatie *Financieel Beeld voor het funderend onderwijs*. Die kunt u voor het einde van 2013 verwachten.

¹⁶ Kamerstuk 33 495, nr. 1

3.5 Leerlingendaling en financieel beheer

Op 29 mei jl. heeft u reeds de brief over leerlingendaling¹⁷ ontvangen, waarin onder andere voorstellen staan voor versoepeling van de fusietoets. Met de brief over financieel beheer¹⁸ van 16 juli jl., hebben wij voldaan aan de toezegging om een reactie te geven op het vierpuntenplan van de heer Klaver over het schatkistbankieren en gebruik van derivaten.

3.6 Toezicht

Zoals in het regeerakkoord en onze brief *Versterking bestuurskracht onderwijs* van 19 april jl. aangekondigd, zal het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs zich ook gaan uitstrekken over de categorieën «goed» en «excellent». Het doel hiervan is te komen tot gedifferentieerd toezicht om daarmee bij te dragen aan een verbetercultuur op alle scholen. In het najaar informeren wij uw Kamer over de wijze waarop wij gedifferentieerd toezicht in het onderwijs de komende jaren willen vormgeven.

Daarnaast ontvangt uw Kamer voor het einde van het jaar een brief met de zogenoemde «standstill» die is toegezegd tijdens de plenaire beraadslagingen met uw Kamer op 12 september jl. over de beëindiging van de bekostiging van Ibn Ghaldoun. In deze brief informeren wij uw Kamer over het toezicht van de inspectie: is het inspectietoezicht zodanig ingericht dat een soortgelijke situatie als die bij Ibn Ghaldoun, tijdig aan het licht zou komen als deze zich onverhoopt wederom zou voordoen. In deze brief informeren wij u daarnaast of het bestaande palet aan bevoegdheden voldoende is om in situaties zoals die zich voordeed bij Ibn Ghaldoun daadkrachtig te kunnen ingrijpen.

4. Tot slot

De verantwoordelijkheid voor goed bestuur van instellingen ligt in eerste instantie bij de bestuurders, toezichthouders en de sectoren zelf. De komende maanden bespreken wij deze agenda daarom verder met de sectororganisaties. Doel van die gesprekken is om met elke sector afspraken te maken over uitvoering van de bestuurlijke agenda. Hierbij houden wij rekening met sectorspecifieke omstandigheden en bouwen wij voort op de stappen die sectoren zelf al zetten.

Wij ondervinden een grote betrokkenheid en bereidheid bij de onderwijssectoren om gezamenlijk te werken aan het versterken van het bestuur in het onderwijs. Wij vertrouwen erop dat de komende tijd de agenda voortvarend wordt uitgevoerd. Wij zullen hierover niet alleen de komende maanden, maar ook in de periode daarna het gesprek met alle betrokkenen blijven aangaan.

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

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

¹⁷ Kamerstuk 31 293, nr. 167

¹⁸ Kamerstuk 33 495, nr. 32

Overzicht van maatregelen en acties

Brief	Inhoud	Versturen aan de kamer
Derde nota van wijziging van de wet Versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs	Wijziging van de aanwijzingsbevoegdheid.	16-09-2013
Wetsvoorstel Versterking bestuurskracht	Wettelijke maatregelen voor versterking van bestuurskracht.	Zomer van 2014
Regeling Jaarverslaglegging Onderwijs	Toevoeging continuïteitsparagraaf.	Eind 2013
Brief <i>Versterking governance in de praktijk</i>	Nadere informatie over maatregelen voor het versterken van governance in de praktijk op de gebieden medezeggenschap, publieke verantwoording, governance codes, bestuurscultuur en deskundigheid.	Januari 2014
Lerarenagenda	Visie op rol leraren, schoolleiders, bestuurders en lerarenopleiders bij (sturing op) het werken aan de kwaliteit van onderwijs.	Oktober 2013
Brief gedifferentieerd toezicht	Voornemens om differentiatie in het toezicht in het onderwijs vorm te geven.	Najaar 2013
Publicatie financieel beeld voor het funderend onderwijs	O.a. toelichting op de casus Stichting Vermogensbeheer Schoolbesturen Limburg (SVSL).	Eind 2013