

Vergaderjaar 2013–2014

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 35

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2014

1. Inleiding

Tijdens het notaoverleg over de agenda Versterking bestuurskracht op 27 mei 2013 spraken wij met uw Kamer over het versterken van de bestuurskracht en goed bestuur in het onderwijs (Kamerstuk 33 495, nr. 10). Uw Kamer heeft in dit debat gevraagd te rapporteren over de voortgang op de onderwerpen medezeggenschap, publieke verantwoording en governancecodes. Met deze brief rapporteren wij over deze gevraagde stand van zaken. Tevens ontvangt u met deze brief een reactie op de toezeggingen en aangenomen moties op deze thema's.

Het gaat hierbij om de volgende moties:

- motie Jadnanansing over open data (Kamerstuk 33 495, nr. 15),
- de motie Van Meenen over het instellen van een (publiek transparante) cao (Kamerstuk 33 495, nr. 20),
- de motie Duisenberg over permanente educatie van leden van raden van toezicht (Kamerstuk 33 495, nr. 18),
- de motie Van Dijk c.s. over het aanpassen van de Wet medezeggenschap op scholen (Kamerstuk 33 495, nr. 17),
- de motie Beertema over het instemmingsrecht van onderwijsteams op de vormgeving van het onderwijsleerproces (Kamerstuk 33 495, nr. 23),
- de aangehouden motie Van Meenen en Van Dijk over het toekennen van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting aan de medezeggenschap (Kamerstuk 33 495, nr. 19),
- de motie De Rouwe over het stellen van kwaliteitseisen aan de leden Raad van Toezicht in het hoger onderwijs (Kamerstuk 31 288, nr. 280),
- de motie Mohandis over het verbeteren van de voorlichting over de klachtenregeling (Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 24) die is ingediend tijdens de begrotingsbehandeling 2014 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

1. Medezeggenschap

De medezeggenschap in het onderwijs vormt een belangrijk onderdeel van het systeem van *checks and balances* en zelfcorrigerende mechanismen binnen onderwijsinstellingen. Het biedt ouders, leerlingen/studenten en onderwijspersoneel de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van het onderwijs.

Recent is de medezeggenschap in elke onderwijssector geëvalueerd. Uit de evaluaties komt naar voren dat de medezeggenschapsorganen in elk van de sectoren over diverse juridische mogelijkheden beschikken om hun rol in de horizontale verantwoording naar behoren te kunnen invullen, maar er komen ook verbeterpunten naar voren. Deze richten zich vooral op de medezeggenschapscultuur, en in het funderend onderwijs ook op enkele juridische knelpunten. Onderstaand rapporteren wij over de door uw Kamer gevraagde stand van zaken.

Stand van zaken per sector

Funderend onderwijs

In 2012 vond een evaluatie van de medezeggenschap in het funderend onderwijs plaats. Uw kamer is hierover in maart 2012 geïnformeerd (Kamerstuk 33 223, nr.1). De conclusie van de evaluatie is dat de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) personeel, ouders en leerlingen in positie brengt om een positieve en sterke rol te spelen in het proces van besluitvorming. Het systeem van *checks and balances* functioneert grotendeels zoals beoogd. Wel komt uit de evaluatie naar voren dat in de uitvoering van de WMS nog verbetering mogelijk is. Aan de sectororganisaties, ouderorganisaties, de vakbonden en het Landelijk Actie Komitee Scholieren (LAKS) hebben wij gevraagd voor de verbeteringen in de uitvoering van de WMS een concrete aanpak te maken. Op dit moment zijn de partijen met elkaar aan de slag om dit plan van aanpak op te stellen zodat zij dit in de loop van 2014 ten uitvoer kunnen brengen. Ook wordt de WMS aangepast om enkele juridische knelpunten aan te pakken die in de evaluatie naar voren komen. Om deze aanpassingen is in de motie Van Dijk c.s. (Kamerstuk 33 495, nr. 17) gevraagd. Over de uitvoering van deze motie vindt u in deze brief onder het kopje «Stand van zaken per onderwerp» meer informatie.

MBO

Op 16 juli 2013 hebben zowel uw Kamer als ook de Eerste Kamer het onderzoeksrapport naar het functioneren van de nieuwe medezeggenschap in de mbo-sector ontvangen (Kamerstuk 31 266, nr. 28 en Kamerstuk 31 266, nr. F). Een inhoudelijke reactie op dit rapport ontvangt u hierbij. Uit het onderzoek blijkt dat de helft van de ondernemingsraad-leden (OR-leden) vindt dat het bestuur de ondernemingsraad en de studentenraad zeer serieus neemt. De studentenraden zijn positiever; adviezen van raadsleden worden meestal opgevolgd door het bestuur en wanneer dit niet gebeurt, wordt er duidelijk beargumenteerd waarom het advies niet wordt overgenomen. Instellingen spannen zich in om de studentenraad goed te laten functioneren. Raadsleden krijgen ook de nodige voorzieningen ter beschikking gesteld ter ondersteuning bij het raadswerk. OR-leden overleggen regelmatig, studentenraden minder maar de agenda voor het overleg wordt over het algemeen in gelijke mate bepaald.

Er is weinig animo voor deelname in studentenraden, als gevolg van de onbekendheid met de studentenraden, door gebrek aan tijd en betrokkenheid en het idee dat het raadswerk geen invloed heeft. In reactie hierop kunnen wij u melden dat de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de studentenraden ondersteuning gaat geven bij het professionaliseren van studentenraden en (docenten)begeleiders. Ook zal JOB werken aan de verbetering van het imago van studentenraden en hen ondersteunen bij het uitwisselen van goede voorbeelden. Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat studentenraden ook behoefte hebben aan (meer) overleg met de Raad van Toezicht. Een verplichting tot overleg wordt meegenomen in het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht.

In de evaluatie van juli 2013 is enkel de invalshoek van de ondernemingsraad, de deelnemersraad en de ouderraad belicht. Er komt een aanvullend onderzoek om de doelstellingen van de in 2010 ingevoerde gedeelde medezeggenschapsstructuur in de mbo-sector te evalueren. Daarin wordt de invalshoek van besturen en raden van toezicht op de medezeggenschap meegenomen, om zo een compleet beeld te krijgen van voornoemde wijziging. Wij zijn met de mbo-sector in gesprek over de medezeggenschapscultuur en hoe goede tegenspraak nog beter kan worden georganiseerd voor onder meer de studentenraad binnen de instelling. Het gaat er daarbij met name om hoe studenten meer zeggenschap kunnen krijgen in advisering over de kwaliteit van de opleiding en het creëren van een kwaliteitscultuur.

Hoger onderwijs

In de ho-sector is in 2010 met de wet Versterking besturing de medezeggenschap op veel punten versterkt en zijn de medezeggenschapsbevoegdheden uitgebreid. Na inwerkingtreding van de wet is het functioneren van de medezeggenschap, de opleidingscommissies en het profileringsfonds in 2010 uitgebreid onderzocht en geëvalueerd als gevolg van de moties Anker c.s. en Zijlstra c.s. van uw Kamer (Kamerstuk 31 821 nrs. 43 en 47). Hierover is uw Kamer eerder geïnformeerd (Kamerstuk 31 821 nr. 81). In 2013 zijn deze onderdelen opnieuw geëvalueerd als onderdeel van de door uw Kamer verzochte evaluatie van de wet Versterking besturing.

Deze evaluatie heeft u onlangs ontvangen (Kamerstuk 33 824, nr. 1). Uit beide evaluaties is gebleken dat het wettelijk kader voor een goed functionerende medezeggenschap in het hoger onderwijs op orde is en de versterking van de medezeggenschap moet worden gezocht op het terrein van de medezeggenschapscultuur. Zoals toegezegd in deze brief wordt de studentenbonden gevraagd om een medezeggenschapsmonitor te ontwikkelen waarmee instellingen zich aan elkaar kunnen spiegelen, elkaar feedback kunnen geven en *best practices* kunnen uitwisselen.

De eerder genoemde evaluatie van de opleidingscommissie uit 2010, gaf geen aanleiding tot wijzigingen. Wel heeft de inspectie de aanbeveling gedaan om in de formulering van de wettelijke taak van opleidingscommissies expliciet tot uitdrukking te brengen dat adviseren over de kwaliteit van de opleiding de belangrijkste taak is. Deze aanbeveling wordt ook meegenomen in het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht.

Stand van zaken per onderwerp

Uitbreiding adviesbevoegdheden en versterking overlegpositie medezeggenschapsorganen

Zoals aangekondigd in onze brief *Versterking bestuurskracht onderwijs* (Kamerstuk 33 495, nr. 10), gaan wij in het wetsvoorstel *Versterking bestuurskracht* regelen dat de medezeggenschapsraden adviesbevoegdheid zullen hebben bij de vaststelling van benoemingsprofielen voor bestuurders en bij voorgenomen besluiten tot benoeming of ontslag van bestuurders. Hierdoor wordt de benoemingsprocedure voor bestuurders meer open en transparant. Daarnaast wordt in het voorstel een verplichting tot overleg tussen de interne toezichthouder en het medezeggenschapsorgaan opgenomen. Door deze aanvullingen wordt de medezeggenschap nog beter in positie gebracht om als spiegel en tegenwicht voor het bestuur te fungeren.

Aanpassing van de Wet medezeggenschap op scholen

De motie Van Dijk c.s. (Kamerstuk 33 495, nr. 17) vraagt om wijziging van de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) op vier punten. Ten eerste vraagt de motie om het regelen van een rechtsreeks recht van de medezeggenschapsraad op vergoeding van kosten voor rechtsbijstand. De WMS zal op dit onderdeel inhoudelijk gelijkgetrokken worden met de Wet op de ondernemingsraden (WOR). Dit houdt in dat de medezeggenschapsraad alle redelijkerwijs noodzakelijke kosten voor zijn taken rechtstreeks vergoed krijgt van het bestuur.

Ten tweede wordt gevraagd om wijziging van de WMS aangaande de beslechting van nalevingsgeschillen. Wij vinden het wenselijk de WMS op dit onderdeel zo aan te passen dat nalevingsgeschillen niet langer door de Ondernemingskamer worden behandeld maar door de Landelijke Commissie voor Geschillen WMS (LCG WMS). Daarmee zullen alle medezeggenschapsgeschillen in eerste instantie bij de LCG WMS terecht komen. De Ondernemingskamer zal alleen als hoger beroepsinstantie blijven functioneren. Daartoe is wel vereist dat de uitspraken van de LCG WMS ook afdwingbaar kunnen zijn. Dat is mogelijk door medezeggenschapsraden de mogelijkheid te geven de rechter te verzoeken een executoriale titel te verlenen aan de uitspraak van de LCG WMS. Hiermee verandert de rol van de rechter rondom nalevingsgeschillen. Om die reden vindt de nadere uitwerking van de wetswijziging op dit punt plaats in overleg met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Raad voor de Rechtspraak.

Ten derde wordt gevraagd om aanpassing van de WMS aangaande het ontbreken van de mogelijkheid van de medezeggenschapsraad om de nietigheid van besluiten van het schoolbestuur in te roepen waarvoor door de medezeggenschapsraad geen instemming is verleend. De WMS wordt aangepast zodat de medezeggenschapsraad de mogelijkheid krijgt om nietigheid van besluiten in te roepen.

Ten vierde wordt gevraagd om het scholingsbudget rechtstreeks naar de medezeggenschapsraad te laten gaan. Bij aanpassing van het recht op rechtsbijstand, het eerste punt uit deze motie, wordt de WMS inhoudelijk gelijk getrokken met de WOR, waardoor de medezeggenschapsraad rechtstreeks alle redelijkerwijs noodzakelijke kosten vergoed krijgt. Hieronder vallen ook de kosten voor scholing. Daarmee wordt gehandeld in lijn met de strekking van de motie. De WMS wordt als onderdeel van het wetsvoorstel *versterking bestuurskracht* aangepast.

Instemmingsrecht van onderwijsteams op de vormgeving van het onderwijsleerproces

Wij onderschrijven het belang dat in de motie Beertema (Kamerstuk 33 495, nr. 23) wordt gehecht aan de positie van leraren om instemming te geven op het onderwijs dat zij zelf verzorgen. In elk van de onderwijssectoren hebben docenten al inspraak op het onderwijsleerproces via bestaande rechten en overlegorganen, en in sommige sectoren zullen wij in verdere versterking van hun rol voorzien. Uit een recent rapport van de inspectie is gebleken dat docenten voldoende professionele ruimte ervaren. In het funderend onderwijs is het instemmingsrecht van docenten geregeld in de WMS. Daarnaast hebben wij in het kader van het Nationaal Onderwijsakkoord afgesproken met de sectoren po en vo dat er een professioneel statuut wordt ingesteld waarin de rol van leraren over de invulling van het onderwijs verder wordt versterkt. In het mbo functioneren onderwijsteams waarin in collegiaal verband zeggenschap is georganiseerd over de uitvoering van het onderwijs. Dit wordt bekrachtigd door een professioneel statuut dat door de sociale partners in het mbo is overeengekomen. Ook wordt de kwaliteitsgerichte cultuur in de onderwijsteams gestimuleerd met het project kwaliteitsmanagement van MBO15. De ho-sector kent opleidingscommissies die onder meer tot taak hebben om advies uit te brengen over de onderwijs- en examenregeling, en die gevraagd en ongevraagd advies uitbrengen over alles wat het onderwijs in de opleiding betreft. De medezeggenschap heeft direct invloed op de vormgeving van het onderwijs door deels instemmings- en deels adviesrecht op de onderwijs- en examenregeling. De beoordeling van de studenten is uitsluitend in handen gelegd van de examinatoren en examencommissie die in ieder geval deels uit docenten bestaan. Verder willen wij uitdrukkelijk wijzen op de wettelijk vastgelegde academische vrijheid in het hoger onderwijs.

Instemmingsrecht van de medezeggenschap op de hoofdlijnen van de begroting

Naar aanleiding van de aangehouden motie Van Meenen en Van Dijk (Kamerstuk 33 495, nr. 19) over het toekennen van het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting aan de medezeggenschap, schetsen wij de inzichten die wij hebben opgedaan uit de praktijk van het advies- en instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting.

De medezeggenschapsorganen zijn de aangewezen organen voor het uitoefenen van evenwichtige tegenkracht. Deze motie heeft betrekking op de rechten van de medezeggenschap over het financiële bestuur van onderwijsinstellingen. Wij zijn van mening dat op dit terrein de overheid de randvoorwaarden stelt en de basiseisen formuleert die geborgd moeten zijn. Het financieel beleid is een complex onderdeel van goed bestuur waarvoor de benodigde deskundigheid is vereist. Wij kunnen niet van alle medezeggenschapsorganen verwachten dat zij voldoende deskundigheid hebben voor de verantwoordelijke taak van instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Wij zijn van mening dat het de autonome verantwoordelijkheid van instellingen is hoe zij binnen hun organisatie uitwerking geeft aan de *checks and balances* ten aanzien van de hoofdlijnen van de begroting. In elk van de onderwijssectoren bestaan mogelijkheden voor medezeggenschapsorganen om over de hoofdlijnen van de begroting en het financieel beleid te spreken met het bestuur. Dat kan op diverse manieren. Zo kunnen medezeggenschapsorganen gebruik maken van hun initiatiefrecht. Een ander voorbeeld hiervan is om specifieke bevoegdheden aan de medezeggenschap toe te kennen via

reglementen van de instelling zelf, zoals het instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting. Dit komt in de praktijk in het vo en hbo ook voor.

Voor de helderheid schetsen wij hier voor elk van de onderwijssectoren een beeld van de mogelijkheden die de medezeggenschapsorganen hebben.

Voor de po- en vo-sector is in de WMS geregeld dat de medezeggenschapsraad adviesrecht heeft op de hoofdlijnen van het meerjarig financieel beleid. Ook staat in de WMS dat het schoolbestuur de medezeggenschapsraad jaarlijks de begroting en bijbehorende beleidsvoornemens op financieel, organisatorisch en onderwijskundig gebied toe moet zenden. De medezeggenschapsraad is op basis van het initiatiefrecht in de WMS bevoegd tot de bespreking van alle aangelegenheden die de school betreffen. Hij kan dus ook zaken ten aanzien van de begroting bespreekbaar maken. Het schoolbestuur moet hier dan binnen drie maanden schriftelijk op reageren en minimaal een keer met de medezeggenschapsraad overleggen.

In de mbo-sector heeft de ondernemingsraad adviesrecht op het meerjarig financieel beleid op grond van het professioneel statuut. Tevens heeft de ondernemingsraad adviesbevoegdheden met betrekking tot besluiten van de mbo-instelling tot het doen van belangrijke investeringen ten behoeve van de onderneming, het aantrekken van een belangrijk krediet ten behoeve van de onderneming of het verstrekken van een belangrijk krediet (op grond van de WOR). Daarnaast is het College van Bestuur, op grond van de WOR, verplicht om de begroting aan de OR te verstrekken en deze met de ondernemingsraad te bespreken. De studentenraad heeft geen advies- of instemmingsrecht met betrekking tot de begroting en het financieel beleid.

De studentenraad is op basis van het initiatiefrecht bevoegd alle aangelegenheden te bespreken met het bestuur van de instelling (op grond van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB)). Het bestuur is verplicht om op de voorgelegde aangelegenheden te reageren.

Ook kan de studentenraad voorstellen doen aan het bevoegd gezag over deze aangelegenheden en standpunten kenbaar maken, alsmede het bevoegd gezag te verplichten daarover een standpunt in te nemen en bekend te maken.

In de ho-sector heeft de centrale medezeggenschap adviesbevoegdheid over de begroting. Verder heeft de centrale medezeggenschap instemmingsbevoegdheid over het instellingsplan. Ook bestaat het versterkt initiatiefrecht waardoor de medezeggenschap in een vroeg stadium mee kan denken over de richting en inhoud van het beleid. Het is in het ho ook mogelijk dat op instellingsniveau aan medezeggenschapsraden het instemmingsrecht op de begroting kan worden toegekend.

Enquêterecht voor medezeggenschapsorganen

In reactie op de vraag van de heer Rog hebben wij de mogelijkheid en wenselijkheid van een enquêterecht voor ondernemings- en medezeggenschapsraden nader gezien. Dit hebben wij gedaan in de bredere context van het geheel van maatregelen ter versterking van de bestuurskracht.

Het toekennen van het enquêterecht aan ondernemings- en medezeggenschapsraden creëert onzes inziens een onevenwichtigheid in de *checks and balances* van de medezeggenschap, de raad van toezicht, de inspectie en de Minister. Zo zijn er tal van maatregelen die bijdragen aan het versterken van de bestuurskracht. Zoals bijvoorbeeld de verplichting voor diezelfde interne toezichthouder om de onderwijsinspectie te informeren

bij vermoedens van wanbeheer; de introductie van «early warning» instrumenten zoals de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag van de instelling; en (ruimere) mogelijkheden om bestuurders/interne toezicht-houders aansprakelijk te stellen, te schorsen of te ontslaan wegens onbehoorlijke taakvervulling, alsmede de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van OCW. Bovendien hebben wij naast de bestaande bevoegdheden de positie van de medezeggenschap reeds versterkt door verschillende maatregelen, zoals de verplichting voor de interne toezichthouder om jaarlijks te overleggen met de medezeggenschapsraad en adviesbevoegdheid van de medezeggenschapsraad bij benoeming of ontslag van bestuurders. Het geheel van deze factoren, instrumenten en krachten zal naar verwachting de werking van de *checks and balances* in het onderwijs aanzienlijk verbeteren. Het aanvullend toekennen van het enquêterecht aan medezeggenschapsraden dient in dit licht geen redelijk doel.

Klachtenregeling

Naast medezeggenschap vormt het goed functioneren van klachtenregelingen en geschilbeslechting een belangrijk onderdeel van de *checks and balances* in het onderwijs. Het is van belang dat klachten binnen instellingen op een laagdrempelige en vertrouwelijke wijze worden opgepakt en dat er op instellingsniveau heldere procedures zijn voor het behandelen van klachten van individuele leerlingen, ouders en studenten.

Het funderend onderwijs kent een verplichte klachtenregeling, die is opgenomen in de betreffende sectorwetten (de WPO, de WEC en de WVO). De klachtenregeling in het funderend onderwijs is in 2013 geëvalueerd. In juli 2013 is uw Kamer hierover geïnformeerd (Kamerstuk 33 400 VII, nr. 157). De uitkomsten van de evaluatie zijn positief. Vrijwel alle scholen hebben een klachtenregeling en een klachtencommissie. De meerderheid van de ouders, leerlingen en personeel is tevreden over de manier waarop de school met de klachten omgaat. De meeste scholen hebben zowel een interne als externe vertrouwenspersoon waar ouders, leerlingen en personeel met klachten terecht kunnen. Hoewel scholen te maken hebben met een toename van het aantal klachten, lossen de scholen deze extra klachten meestal zelf goed op.

Wel blijkt uit de evaluatie dat de uitvoering van de klachtenregeling op een aantal punten beter kan. De sectororganisaties en de Landelijke Klachtencommissies zijn aan de slag om deze verbeterpunten in de praktijk te realiseren.

JOB en MBO Raad hebben in 2009 gezamenlijke richtlijnen voor «klachtenbehandeling in het middelbaar beroepsonderwijs» voor instellingen en studenten opgesteld.¹ Daarin zijn richtlijnen geformuleerd voor de behandeling van klachten. Het gaat hierbij om de richtlijnen onafhankelijkheid, vertrouwelijkheid en geheimhouding, toegankelijkheid, helderheid in de procedure, tijdsafspraken, termijnregels en registratie.

De helft van de bekostigde instellingen in het mbo leeft voornoemde richtlijnen niet na. Omdat er op dit moment geen wettelijke verplichting is tot het hebben van een klachtenregeling en het instellen van een klachtencommissie, is er op dit punt wetgeving in voorbereiding in de WEB die een betere waarborg biedt voor een deugdelijke klachtenafhandeling in de bve-sector. Voornoemde wetwijziging is reeds aangekondigd in één van de wetgevingspakketten uit het Actieplan mbo: Focus op vakmanschap 2011–2015 (*Kamerstuk* 31 524, nr. 88, p. 10).

¹ Klachtenbehandeling in het middelbaar beroepsonderwijs, richtlijnen voor scholen en studenten in het MBO, JOB en MBO Raad, februari 2009.

Naar aanleiding van de door uw Kamer aanvaarde motie Mohandis c.s.(Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 24), zijn wij het gesprek aangegaan met de MBO Raad en JOB over het komen tot betere voorlichting van studenten over klachtenregelingen binnen de instelling. Het Ministerie van OCW heeft als tijdelijke voorziening de Ombudslijn mbo ingesteld. De Ombudslijn mbo is een tweedelijns organisatie en beschikbaar voor klachten die op instellingen niet of niet naar behoren worden behandeld. De Ombudslijn mbo vervult de rol van procesbewaker (worden klachten behandeld en zorgvuldig afgehandeld) en de rol van mediator in voorkomende gevallen.

Ook blijft het hebben van een klachtenregeling een onderdeel van de code «Branchecode goed bestuur in het mbo» van de MBO Raad en wordt als verantwoordelijkheid van het college van bestuur één van de lidmaatschapseisen voor aansluiting bij de MBO Raad. De klachtenregeling dient ook gepubliceerd te worden op de website van de instelling.

In de ho-sector heeft de wet Versterking besturing bij bekostigde instellingen zowel de interne als de externe procedure bij klachten en geschillen gewijzigd en versterkt. Uit de eerder genoemde evaluatie wet Versterking besturing komt naar voren dat volgens de meerderheid van de studenten de interne rechtsgang naar tevredenheid functioneert maar dat de voorlichting en informatievoorziening in een aantal gevallen verbetering behoeven. In navolging van de eerder genoemde motie Mohandis c.s. hebben wij gesproken met de Vereniging Hogescholen, de VSNU en de studentenvakbonden over de geconstateerde verbeterpunten en -suggesties, met name op het terrein van voorlichting over de faciliteit en procedure. Zij hebben aangegeven met de verbeterpunten en -suggesties aan de slag te gaan.

2. Publieke verantwoording en informatievoorziening

Openbaarheid van informatie biedt schoolbesturen een prikkel om zich te verbeteren en biedt ouders en leerlingen toegang tot informatie waarmee ze invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van hun school. Onderwijsinstellingen zijn verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan ouders, leerlingen/studenten, en medezeggenschap. Hiervoor kunnen zij gebruik maken van de informatie die OCW beschikbaar stelt.

Stand van zaken

OCW maakt de bij OCW beschikbare informatie openbaar. Hierbij hanteren wij het beleid «openbaar, tenzij»: de informatie van de overheid is openbaar, tenzij dit wordt verhinderd door juridische bepalingen, zoals bijvoorbeeld over privacy, of de informatie nog van zodanig onvoldoende kwaliteit is dat belanghebbenden van publicatie onterecht nadeel zouden ondervinden. De inspectieoordelen en de volledige inspectierapporten worden al sinds 1997 openbaar gemaakt. Ook de bij DUO beschikbare informatie is voor een groot deel openbaar. Het gaat hier bijvoorbeeld om het aantal leerlingen en de «leerlinggewichten» per instelling in het funderend onderwijs, de gemiddelde examencijfers per instelling in het vo en in het mbo en het aantal voortijdige schoolverlaters per instelling in het vo en in het mbo worden bekeken. De gemiddelde eindtoetsscores in het po zijn recent openbaar gemaakt. Verder publiceert DUO ook per instelling beschikbare gegevens over personeel (aantallen, functies) en financiën (jaarrekening-gegevens) op een geaggregeerd niveau.

Openbaarmaking gebeurt zoveel mogelijk in open data. De bij DUO beschikbare informatie is al grotendeels als open data beschikbaar. Aan het op deze wijze beschikbaar maken van de inspectieoordelen wordt de komende tijd gewerkt. Deze open data zijn vrij beschikbaar voor onder

andere journalisten en bouwers van apps en websites die deze data kunnen hergebruiken en hiermee informatieproducten voor ouders en ouderraden kunnen maken.

Binnen het funderend onderwijs wordt door het schoolbestuur en de scholen traditioneel informatie ter beschikking gesteld voor de publieke verantwoording door middel van de jaarverslaggeving, het schoolplan en de schoolgids. Daarnaast is de afgelopen jaren, op initiatief van de VO-Raad en met subsidie van OCW, een nieuw instrument geïntroduceerd: Vensters voor Verantwoording. De PO-Raad heeft inmiddels een vergelijkbaar instrument ontwikkeld. Medio 2015 zal Vensters PO volledig operationeel zijn. In het voorjaar van 2014 wordt uw Kamer geïnformeerd over onze visie op transparantie en het belang ervan voor een goede werking van het onderwijsstelsel. Daarin wordt ook nader ingegaan op de rol van Vensters voor Verantwoording PO en VO.

In de mbo-sector is het geïntegreerd jaardocument het belangrijkste instrument voor instellingen om publieke verantwoording over het gevoerde beleid af te leggen. Met het oog op de onderlinge vergelijkbaarheid moeten instellingen in het jaardocument verantwoording afleggen op grond van een aantal vastgestelde indicatoren, die in periodiek overleg tussen OCW en de MBO Raad worden vastgesteld. De geïntegreerde jaardocumenten zijn openbaar en afzonderlijk te raadplegen, maar niet voor alle instellingen op één locatie te vinden. Om de toegankelijkheid van informatie en de vergelijkbaarheid van onderwijsinstellingen te verbeteren is door de MBO Raad onlangs de pilot MBO Transparant gestart met als doel een applicatie te ontwikkelen die vergelijkbaar is met Vensters voor Verantwoording. In MBO Transparant wordt reeds beschikbare informatie opgenomen en aangevuld met andere gegevens die relevant zijn voor de verschillende belanghebbenden (onder andere leerlingen en studenten, ouders, afleverende en afnemende scholen, gemeenten en bedrijven). Verder wordt in het mbo momenteel gewerkt aan een studiebijsluiter zoals in het ho. Het doel daarvan is om studenten en ouders te informeren over onder andere arbeidsmarktkansen en de kwaliteit van de opleiding. Deze studiebijsluiter zal dit jaar voor instellingen beschikbaar komen.

De besturen van de (bekostigde) instellingen in het hoger onderwijs kennen diverse rapportageverplichtingen. Zo zijn bijvoorbeeld de jaarverslagen onderwerp van gesprek met de medezeggenschap. Dat geldt ook voor strategische plannen, zoals het instellingsvoorstel voor de prestatieafspraken. Ook in het hoger onderwijs is een ontwikkeling gaande waarbij instellingen steeds meer informatie op een gebruiksvriendelijke manier beschikbaar stellen. Op de website studiekeuze123.nl is informatie over een groot aantal opleidingen en instellingen beschikbaar. Uit LSVb onderzoek in 2011 bleek informatie in veel voorlichtingsbrochures gekleurd en onjuist. In reactie hierop hebben studenten- en jongerenorganisaties LSVb, ISO, JOB, LAKS en CNV Jongeren met behulp van OCW financiering de pilot studiebijsluiter gelanceerd. Hierover is uw Kamer op 19 december 2013 geïnformeerd (Kamerstuk 31 288, nr. 360). Inmiddels doen 27 hogescholen mee aan de studiebijsluiter en heeft TU Delft als eerste universiteit een studiebijsluiter gepubliceerd. De verwachting is dat alle hoger onderwijsinstellingen zullen zorgen voor een studiebijsluiter, voor de gestelde deadline van 1 mei 2014. Zo niet, dan volgt wettelijke explicitering van de eis tot eerlijke voorlichting via ministeriële regeling.

Aanpassing Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO)

Tijdens de begrotingsbehandeling op 30 oktober 2013 (Handelingen II 2013/14, nr. 17, item 3, blz. 1–30), heeft de heer Duisenberg aandacht gevraagd voor de constatering van de Algemene Onderwijsbond (AOB) dat één derde deel van de schoolbesturen – ook na een herhaald verzoek – niet bereid is de eigen jaarrekening openbaar te maken, zodat iedere belangstellende kennis kan nemen van de inhoud daarvan. Wij hebben tijdens de begrotingsbehandeling onze verbazing hierover al uitgesproken en informeren hierbij, zoals toegezegd, uw Kamer over de maatregelen die wij nemen om deze openbaarmaking goed te regelen.

Voor de inrichting van het jaarverslag, inclusief de jaarrekening, gelden de vereisten zoals vastgelegd in de Regeling jaarverslaggeving onderwijs (RJO). Het blijkt dat daarin nog onvoldoende is verankerd dat openbaarmaking van de volledige jaarrekening een essentieel onderdeel is van de verantwoordingsprocedure. De RJO zal dan ook bij de eerstvolgende bijstelling op dit punt worden aangepast. Deze bijstelling wordt naar verwachting komend voorjaar doorgevoerd. Daarnaast plaatsen wij het punt nadrukkelijk op de agenda in de verschillende overleggremia.

In de Nieuwsbrief jaarverslaggeving onderwijs, waarmee de instellingen periodiek worden geïnformeerd over actuele ontwikkelingen rond het thema jaarverslaggeving, is inmiddels een artikel gewijd aan de openbaarmaking waarin is aangedrongen op onverkorte openbaarmaking van de jaarcijfers.

Overleg met de sectoren

Mede naar aanleiding van de motie Jadnanansing (Kamerstuk 33 495, nr. 15), zijn wij in overleg met de sectoren over mogelijkheden om de transparantie en de toegankelijkheid van het informatieaanbod te verbeteren en om het effectief gebruik hiervan te stimuleren. Hierbij wordt bijvoorbeeld gesproken over de mogelijkheden om de actieve voorlichting van ouders, leerlingen/studenten en leraren over het bestaande informatieaanbod en de toepassingen hiervan te verbeteren. Daarnaast onderzoeken wij samen met de instellingen, ouders, sectorraden en andere betrokkenen, hoe effectieve en efficiënte uitwisseling van informatie kan bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. Zo is het thema publieke verantwoording onderwerp van bestuurlijk overleg met de PO-raad en de VO-raad en zijn wij voornemens dit onderwerp op te nemen in de sectorakkoorden met de PO en VO raad.

3. Governancecodes

Gedrag en bestuurscultuur zijn een belangrijk element van goed bestuur. Vanuit onze systeemverantwoordelijkheid stimuleren wij daarom de dialoog over bestuurscultuur en moreel kompas. Sectorale governancecodes zijn een instrument om afspraken te maken over gedragsregels voor professioneel en ethisch verantwoord handelen van bestuurders en interne toezichthouders. Deze governancecodes zijn opgesteld door de sectoren zelf. De verschillen in de sectoren (van éénpitter in het primair onderwijs tot grote hbo-instelling) maken dat de verschillende codes vanzelfsprekend variëren qua omvang en formulering.

De sectororganisaties zijn op dit moment druk bezig met het aanpassen van «hun codes», of hebben deze recent aangepast. Onderstaand rapporteren wij over de door uw Kamer gevraagde stand van zaken.

Stand van zaken

In het primair onderwijs is de code «Goed Bestuur» in 2012 geëvalueerd en herzien. De PO-Raad heeft in 2013 aan een commissie gevraagd om advies over de professionalisering van de besturen in het primair onderwijs. Naar aanleiding van dit advies, dat in november 2013 is gepresenteerd, is de PO-Raad met zijn besturen in gesprek over de versterking van goed bestuur.

Op dit moment wordt in het voortgezet onderwijs door de VO-Raad de huidige code «Goed Onderwijsbestuur» tegen het licht gehouden. Een commissie bekijkt hoe goed de code wordt nageleefd en of deze bijgesteld moet worden.

In het mbo is in september 2013 een evaluatie van de code «Goed bestuur in de bve-sector» gepubliceerd. Hieruit kwam naar voren dat de sector op de goede weg is, maar dat er nog wel zaken verbeterd moeten worden. Op 23 januari 2014 is een nieuwe code «Branchecode goed bestuur in het mbo» door de MBO-Raad vastgesteld.

Het hbo heeft in het najaar van 2013 zijn code aangepast naar aanleiding van de brief Versterking bestuurskracht onderwijs, een aantal moties en het rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur.

Het wetenschappelijk onderwijs heeft in mei 2013 zijn code aangepast naar aanleiding van het verzoek van onze ambtsvoorganger om kwaliteitscriteria te formuleren voor de raden van toezicht. De VSNU heeft aangegeven in 2014 met een aangepaste code te komen.

In de bijlage treft u de codes die na het notaoverleg op 27 mei 2013 zijn aangepast. Het betreft de «Branchecode Goed Bestuur 2013» van de Vereniging Hogescholen en de «Branchecode goed bestuur in de mbo sector» van de MBO-Raad².

Er is in brede kring sprake van een convergentie van opvattingen in het denken over wat een goede governancecode zou moeten zijn. De aanbevelingen gericht aan de «sector en instellingen» die in het rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur zijn geformuleerd komen in grote lijnen overeen met wat in de brief Versterking bestuurskracht onderwijs al is opgemerkt over de wenselijke elementen van een governancecode, en wat wij onder de aandacht van de diverse brancheorganisaties hebben gebracht. Wij vinden het een positieve ontwikkeling dat de voor de sectoren relevante principes over het algemeen worden geborgd in de opgestelde governancecodes, regelgeving of andere voorschriften.

Naleving governancecodes

De effectiviteit van de governancecodes is afhankelijk van de naleving van de codes. Het is de verantwoordelijkheid van de sectoren zelf om een goede manier te vinden om de naleving van de codes te stimuleren en te monitoren. Hier wordt op verschillende wijze invulling aan gegeven.

In het funderend onderwijs zijn de governancecodes recenter opgesteld dan in de andere onderwijssectoren. De naleving van enkele fundamentele principes uit de codes zijn vastgelegd in de WVO en WPO en worden gecontroleerd door de Inspectie van het Onderwijs. De nalevings-eisen van de volledige codes door de sectorraden zijn tot op heden minder ver geformaliseerd dan in andere sectoren het geval is. In navolging van de afspraken die daarover zijn vastgelegd in de andere onderwijssectoren, zijn wij met de sectorraden in het funderend onderwijs in gesprek over hoe de naleving van hun codes kan verbeteren. Deze gesprekken worden onder andere gevoerd in het kader van de afspraken die wij gaan maken in de sectorakkoorden voor het po en het vo. Het mbo heeft onderscheid gemaakt tussen *hard controls* en *soft controls*. Hard

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

controls zijn bijvoorbeeld de lidmaatschapseisen voor de colleges van bestuur, de *soft* controls hebben betrekking op cultuur, gedrag, leiderschap en professionaliteit. In de hbo-sector wordt jaarlijks de naleving van de code gemonitord en kunnen sancties worden opgelegd bij het niet naleven van de code, met als zwaarste sanctie het verliezen van het lidmaatschap. In 2013 is er door de universiteiten een monitor uitgevoerd naar de naleving van de code goed bestuur. Hieruit bleek dat de code bekend is bij de universiteiten en dat deze goed wordt nageleefd. Inmiddels hebben de universiteiten zich gecommitteerd aan naleving van de code.

Wij vertrouwen erop dat de sectoren erin slagen de naleving van de codes door de instellingen te bereiken. Vanuit onze systeemverantwoordelijkheid zullen wij ons hierover laten informeren.

Kwaliteit van de toezichthouder

Wij vinden het belangrijk dat de interne toezichthouders in het onderwijs zich verder professionaliseren. Ook de motie de Rouwe (Kamerstuk 31 288, nr. 280) en onze ambtsvoorgangers hebben hier aandacht voor gevraagd. In navolging daarvan hebben de sectoren in het hoger onderwijs een branchecode opgesteld waarin eisen worden gesteld aan de deskundigheid van de leden van de raden van toezicht.

In lijn met de motie Duisenberg (Kamerstuk 33 495, nr. 18), over permanente educatie van de leden van de raad van toezicht is gesproken over het belang van onderhouden van deskundigheid. Uit deze gesprekken en uit onderzoek door de inspectie naar de hoger onderwijssector is gebleken dat veel raden serieus aan hun verdere professionalisering werken. Positief is ook dat de profielen voor nieuwe leden van de raad van toezicht steeds meer aangescherpt worden en dat er steeds vaker op openbare wijze nieuwe kandidaten worden geworven. Ook in andere sectoren is dit onderwerp van gesprek.

Verder vindt de Vereniging van Toezichthouders van Onderwijsinstellingen (VTOI) dat – naar aanleiding van het rapport van de Commissie Behoorlijk Bestuur – kwaliteitseisen en permanente educatie verplichte onderdelen moeten worden van een professionele code van toezichthouders. De VTOI heeft aangegeven vanuit haar verantwoordelijkheid hier een bijdrage aan te leveren en hierop beleid te zullen formuleren.

Beloning

In de motie Van Meenen (Kamerstuk 33 495, nr. 20) heeft uw Kamer ons verzocht met de sectoren de mogelijkheid te onderzoeken tot het instellen van een (publiek transparante) cao voor bestuurders in het mbo, hbo en wo. Vooropgesteld, het al dan niet instellen van een cao voor bestuurders is een verantwoordelijkheid voor de werknemers en werkgevers binnen de sectoren zelf. In navolging van de motie is dit punt in overleg met de werkgevers (de VTOI) en de sectorraden – de MBO Raad, de Vereniging Hogescholen en de VSNU- aan de orde gesteld. Daaruit is voornamelijk niet gebleken dat er op dit moment behoefte is aan een cao voor bestuurders. De komende tijd zullen wij hierover verder met de sectoren en de betrokken vakbonden in gesprek gaan.

Zoals wij in de beantwoording van eerdere Kamervragen al hebben aangegeven, zijn wij van mening dat de huidige regelingen voldoende houvast bieden voor een gepaste beloningsstructuur. Om mogelijk onwenselijk gedrag in beloning en salariering voor de gehele publieke sector te voorkomen is per 1 januari 2013 de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector (WNT) in werking

getreden. Deze wet geldt ook voor het onderwijs. Krachtens de WNT is een verdere normering onder het wettelijk maximum mogelijk. OCW heeft op grond van deze mogelijkheid de Regeling bezoldiging topfunctionarissen OCW sectoren vastgesteld. Voor het hbo en mbo is daarnaast ook een sectorale beloningscode vastgesteld die onder het bezoldigingsmaximum van de regeling een aantal salaristreden kent. Zowel op grond van de WNT als op grond van de regeling geldt een overgangstermijn van zeven jaar voor bestuurders die op 1 januari 2013 een bezoldiging boven de norm hadden.

In 2013 hebben wij door middel van een brief aan 22 bestuurders die in 2011 een bezoldiging boven de norm hadden, een moreel appel gedaan. Met dit moreel appel hebben wij de bestuurders gevraagd op vrijwillige basis af te zien van de overgangstermijn die in de WNT is vastgelegd en hun bezoldiging versneld onder het sectorale maximum te brengen. Als reactie hierop hebben 19 bestuurders hun bezoldiging vrijwillig teruggebracht tot de norm of hun bezoldiging aanmerkelijk gematigd. Wij juichen dat toe. Met de overige 3 bestuurders hebben wij gesprekken gevoerd over hun bezoldiging. Dit heeft vooralsnog helaas niet geleid tot een vrijwillige bijstelling van de bezoldiging.

Normenkader financieel beheer

Onlangs is het normenkader financieel beheer door de Minister van Financiën aan uw Kamer gezonden (Kamerstuk 33 495, 33 822, nr. 1). Voor zover de sectorcodes nog niet aansluiten bij het normenkader, zal in overleg met de sectoren nader gezien worden hoe de codes hierop worden aangepast.

4. Overzicht maatregelen

In deze brief zijn diverse acties en maatregelen benoemd die de sectoren vanuit hun verantwoordelijkheid nemen om de bestuurskracht te versterken. Vanuit onze stelselverantwoordelijkheid zijn wij in dialoog met stakeholders in het onderwijsveld om de sectoren te stimuleren hun bestuurskracht te versterken. Daarnaast versterken wij vanuit onze systeemverantwoordelijkheid de wettelijke randvoorwaarden voor een sterke bestuurskracht met goed functionerende *checks and balances*.

Samenvattend, in het wetsvoorstel Versterking bestuurskracht worden, voor zover deze nog niet in de wet geregeld zijn, de volgende zaken geregeld: de verplichte openbare benoemingsprofielen ook voor bestuurders (ze gelden al voor interne toezichthouders), en adviesrecht van de medezeggenschapsraad daarover; het adviesrecht voor het medezeggenschapsorgaan bij beslissingen tot benoeming of ontslag van bestuurders, de verplichting voor interne toezichthouders tot geregeld overleg met het centrale medezeggenschapsorgaan van de instelling; en de verplichting voor interne toezichthouders tot melding van een vermoeden van wanbeheer aan de inspectie van het onderwijs.

In reactie op de motie van de Kamerleden Van Dijk c.s. (Kamerstuk 33 495, nr. 17), zal het wetsvoorstel ook een aantal wijzigingen in de medezeggenschapsvoorschriften bevatten voor in elk geval het funderend onderwijs. Het gaat daarbij om een rechtstreeks recht van de medezeggenschapsraad op vergoeding van kosten voor rechtsbijstand; de mogelijkheid voor de medezeggenschapsraad om nietigheid van besluiten in te roepen; het rechtstreeks toekomen van het scholingsbudget voor medezeggenschap aan de medezeggenschapsraad; de beslechting van zogenaamde nalevingsgeschillen.

Ook zal het wetsvoorstel voorzien in een aanpassing van de sectorwetten in het onderwijs ten behoeve van een goede aansluiting op het verwachte wetsvoorstel van de Minister van Veiligheid en Justitie inzake bestuur en toezicht bij verenigingen en stichtingen.

Tot slot zal naar aanleiding van onze toezegging in de eerder genoemde evaluatie wet Versterking besturing, het wetsvoorstel versterking bestuurskracht nog een aanpassing bevatten van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek: in de wettelijke taakomschrijving van de opleidingscommissies zal worden geëxpliciteerd dat advisering over de kwaliteit van de opleiding hun belangrijkste taak is.

5. Afsluiting

Wij zijn in continue dialoog met de sectoren over de initiatieven om de bestuurskracht te versterken. Hierbij is veel ruimte en vertrouwen voor onderwijssectoren en besturen van instellingen om hierin zelf verantwoordelijkheid te nemen.

Een sterke bestuurskracht draagt bij aan de verbetercultuur in het onderwijs, waarbij teams van leraren, schoolleiders en hun besturen samenwerken om van goed naar beter te gaan. Met de versterking van de bestuurskracht werken wij daarom aan de kwaliteit van het onderwijs.

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

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