

Vergaderjaar 2015–2016

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 83

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2015

Inleiding

De commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden heeft, onder leiding van de voorzitter prof. dr. P.L. Meurs, op mijn verzoek onderzoek gedaan naar de omstandigheden rondom de huisvestingsbeslissingen door het ROC Leiden. De commissie had als opdracht om te bezien of er, in aanvulling op de lessen die naar aanleiding van Amarantis zijn getrokken, lering is te trekken uit de casus ROC Leiden. De commissie heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop de huisvestingsbeslissingen tot stand zijn gekomen. Ook heeft de commissie gekeken welke eisen golden ten aanzien van bestuurders van ROC Leiden voor hun taakvervulling. De commissie heeft daarnaast als opdracht gekregen om onderzoek te doen naar mogelijke verbeteringen in het toezichtskader, naar de werkwijze van de inspectie en naar de mogelijkheden voor de inrichting van een expertisecentrum waar bestuurders en/of toezichthouders van onderwijsinstellingen hun nieuwbouwplannen kunnen laten toetsen door onafhankelijke experts. De commissie is tevens verzocht de motie van het lid Jasper van Dijk (Kamerstuk 33 495, nr. 75) over het in kaart brengen van verschillende opties om vastgoed en onderwijs beter van elkaar te scheiden, te betrekken bij het onderzoek. De commissie is ook verzocht om expliciet aandacht te geven aan de versterking van de rol van medezeggenschap bij besluiten over investeringen ten aanzien van de huisvesting.

Vandaag heeft de commissie de uitkomsten van haar onderzoek gepresenteerd. Graag bied ik u het rapport aan¹. In deze brief zal ik eerst op hoofdlijnen de conclusies en aanbevelingen van de commissie melden. Vervolgens geef ik hierbij een eerste reactie op hoofdlijnen, daarna zal ik ingaan op de separate aanbevelingen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Conclusies en aanbevelingen commissie

De commissie oordeelt dat de oorzaak van de ontstane situatie bij ROC Leiden terug te voeren is tot de periode rond de eeuwwisseling waarin de eerste ideeën voor nieuwbouw ontstonden. Er was bij het College van Bestuur een te grote focus op huisvesting, die gepaard ging met gebrekkige professionaliteit waarbij het realiteitsgehalte van het project door het College van Bestuur als geheel niet werd overwogen. De commissie is van mening dat de besluitvorming door het College van Bestuur in de periode 2001–2011 niet ordentelijk is verlopen. Het bestuur heeft de kwaliteit van het onderwijs ondergeschikt gemaakt aan het realiseren van nieuwbouw. Belangrijke voorgenomen besluiten zijn niet kritisch door onafhankelijke derden bekeken, er was te weinig oog geweest voor hetgeen nodig was om een project van deze ambitie en omvang succesvol te kunnen realiseren. De commissie stelt dat zij ten aanzien van het handelen van het College van Bestuur in de periode 2001–2011 gereede twijfel heeft over behoorlijke taakvervulling en dat er voldoende aanleiding is voor nader onderzoek naar mogelijk persoonlijk verwijtbaar handelen.

De commissie Meurs concludeert dat de financiële problemen van ROC Leiden primair zijn veroorzaakt door de wijze waarop sleutelspelers vorm en inhoud hebben gegeven aan hun bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De commissie heeft daarbij gekeken naar de rol van het College van Bestuur, de Raad van Toezicht, externe adviseurs, de accountant, de gemeente Leiden, de Inspectie van het Onderwijs en ook het Ministerie van OCW. De eerste les die de commissie trekt is dat rolvastheid de basis is van «good governance» en een voorwaarde voor een productief samenspel en tegenspel tussen bestuur, toezicht, overheid, inspectie en andere betrokkenen. De tweede les ligt volgens de commissie in de zorg voor de juiste deskundigheid en expertise. Het gaat om de juiste man of vrouw op de juiste bestuurlijke en toezichthoudende plaats.

De commissie oordeelt ook dat de medezeggenschapsraad minimaal betrokken was. Het College van Bestuur achtte de nieuwbouw primair een bestuursverantwoordelijkheid en heeft evenwichtige tegenspraak afgehouden, zo niet ontmoedigd en deze in ieder geval niet actief georganiseerd op zodanige wijze dat deze ook effectief heeft kunnen zijn. De commissie wijst in dit verband ook op het belang van een stevige positionering van de financial controller in onderwijsorganisaties.

De Raad van Toezicht kwam te laat in actie en was niet effectief. De Raad van Toezicht heeft naar de mening van de commissie onvoldoende doorgezet met de noodzakelijke interventies. Daar waar dat wel gebeurde kwamen deze qua timing steeds iets te laat. Door de in verhouding lage intensiteit van de interventies van de Raad van Toezicht, bleef deze bezig met symptoombestrijding. Terwijl zicht op en aanpak van de onderliggende problematiek feitelijk achterwege bleef.

De commissie constateert met betrekking tot de Inspectie van het Onderwijs dat het financieel toezicht in de periode 2008–2015 niet afdoende tot ontwikkeling is gekomen en dat de integratie met het onderwijsinhoudelijke toezicht in de afgelopen jaren onvoldoende tot stand is gebracht. De commissie constateert dat de inspectie de problematiek van het ROC Leiden laat in beeld kreeg en dan nog vooral door het initiatief dat het ROC Leiden hiertoe zelf neemt. De inspectie heeft door zich in het najaar van 2013 als bemiddelaar op te stellen tussen Bank Nederlandse Gemeenten en Green Real Estate niet rolvast geopereerd.

De commissie concludeert dat het ministerie geen heldere aanpak kent voor instellingen die dreigen in de financiële problemen te komen en haar benaderen met een verzoek om hulp zoals ROC Leiden dat in 2012 deed. De commissie vindt dat de periode tussen begin 2012 en februari 2015 onnodig lang heeft geduurd en dat de rol van de door het ministerie aangestelde regisseur onduidelijk is geweest.

Aanbevelingen

Op basis van haar opdracht komt de commissie tot de volgende aanbevelingen:

- Bestaande instrumenten en elementen, zoals opgenomen in wet- en regelgeving en de codes goed bestuur moeten hun werk doen;
- Rolvastheid als basis van good governance en een voorwaarde voor een productief samenspel en tegenspel tussen bestuur, toezicht, overheid en inspectie en andere betrokkenen;
- De juiste mensen op de juiste plek. Met de juiste man of vrouw op de juiste bestuurlijke en toezichthoudende plaats, lopen scholen dus leerlingen en studenten minder risico. Het is aan toezichthouders, intern en extern, om daarvoor te zorgen;
- Bij grote investeringen een investeringsparagraaf, die onderdeel uitmaakt van de continuïteitsparagraaf, opnemen in het jaarverslag;
- Het is aan de interne toezichthouder om het bestuur kritisch te volgen en waar nodig te interveniëren in geval van grote projecten als huisvesting en ict;
- De oprichting van een expertisecentrum door de overheid en/of het invoeren van een verplichte toets voor grote investeringen inclusief vastgoedbeslissingen heeft niet haar voorkeur en de commissie is hier geen voorstander van;
- Het financiële toezicht bij de inspectie moet verder worden ontwikkeld.

Rolbewustzijn en rolvastheid

Niet alleen in het onderwijs, maar ook op het terrein van zorg (Meavita) en wonen (Vestia en Rochdale) zijn instellingen in de problemen gekomen door onbehoorlijk bestuur en gebrekkig toezicht. Het kabinet heeft hier gemeenschappelijke lessen uit willen trekken. De Commissie Maatschappelijk verantwoord bestuur en toezicht in de semipublieke sector (de Commissie Halsema) heeft in haar rapport de kernwaarden van maatschappelijk verantwoord bestuur en intern toezicht in de publieke sector geschetst. De overheid moet zorgen voor heldere kaders met een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, publieke toezichthouders, intern toezicht, bestuur en professionals. Het kabinet heeft deze kaders aangescherpt en verhelderd. Er zijn sinds 2012 verbetermaatregelen doorgevoerd om het interne en externe toezicht te versterken en effectiever te maken. Ik onderschrijf dan ook de constatering van de commissie Meurs dat deze bestaande governance kaders hun werk moeten doen. Dat vereist rolvastheid van alle betrokkenen in het systeem van checks en balances.

Niet alles is in regels te vatten; van even groot belang is het goede gesprek tussen betrokkenen. Dat gesprek begint binnen de muren van de school. Voor bestuurders en de Raad van Toezicht moet verantwoording een natuurlijk onderdeel zijn van professionaliteit, en niet iets dat van buiten moet worden afgedwongen. Dit vraagt om een continu besef van de verantwoordelijkheid die zij dragen voor goed onderwijs en een open houding naar de organisatie die zij dienen. Ik kan dit niet genoeg benadrukken. Binnen een instelling vraagt dat om een bestuurscultuur waarin studenten, docenten, afdelingshoofden, instructeurs en college-directeuren een gedeeld moreel bewustzijn hebben. Vanuit dit morele

bewustzijn moeten studenten, professionals, het bestuur en de Raad van Toezicht met elkaar de discussie aangaan over wenselijk publiek gedrag. Dat wil ik bevorderen met een kleinschalige organisatie van mbo instellingen en mbo onderwijs, geënt op de menselijke maat waarbij studenten en alle professionals binnen de colleges eigenaarschap voelen voor de school. Met de verankering in de wet van de positie van de collegedirecteur wil ik de dialoog versterken tussen de collegedirecteur en het College van Bestuur. Dat voorkomt dat bestuurders en interne toezichthouders op een te grote afstand komen te staan van de publieke opdracht die zij hebben, zoals bij ROC Leiden en eerder bij Amarantis het geval was.

Verwijtbaar gedrag College van Bestuur

Ik deel met de commissie de twijfels die zij uit over de taakvervulling en rolvastheid van het bestuur in de periode 2001–2011. Rolvastheid houdt in dat bestuurders en toezichthouders scherp blijven op de opdracht van hun organisatie. In het geval van onderwijsinstellingen is dat onderwijs geven en niet het bouwen van garages en supermarkten zoals bij ROC Leiden het geval was.

De twijfels zitten onder andere in het nemen van onnodige en niet te rechtvaardigen risico's; het aangaan van verplichtingen die de rechtspersoon naar redelijke verwachting niet zal nakomen en het nemen van beslissingen met verregaande of onoverzienbare (financiële) consequenties zonder deugdelijke voorbereiding. Dit vind ik onacceptabel. Gezien de opmerkingen van de commissie gaat het bij een mogelijke aansprakelijkstelling om een aangelegenheid tussen ROC Leiden en de voormalige bestuurders. De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden op basis waarvan ik als Minister op grond van onrechtmatige daad schade bij de bestuurders kan verhalen. Daarom zal ik de Stichting ROC Leiden verzoeken uitvoering te geven aan de aanbeveling en nader onderzoek naar mogelijk persoonlijk verwijtbaar handelen te doen.

Intern toezicht en tegenkracht organisatie

De casus ROC Leiden heeft laten zien dat het achterwege blijven van kritisch vermogen vanuit de organisatie verstrekkende gevolgen kan hebben.

Tegenkracht kan enkel op een goede en effectieve manier worden vormgegeven als de medezeggenschap en de Raad van Toezicht die aan de basis van de toezichtketen staan, zich rekenschap geven van deze rol. Het primaire belang van de interne toezichthouder is het dienen van het publiek belang, niet het belang van het College van Bestuur. Juist nu is de rol van de interne toezichthouder actueler dan ooit. Na incidenten als Amarantis en ROC Leiden en eerder genoemde gebeurtenissen op het terrein van zorg en wonen moet het voor interne toezichthouders glashelder zijn wat het belang is van tegenspraak binnen een instelling. Zij moeten scherp blijven op de publieke opdracht van hun organisatie.

Bij een gewenste bestuurscultuur hoort ook een actieve en kritische medezeggenschap, de ruimte om deze rol naar behoren te vervullen is er bij ROC Leiden niet geweest. De commissie geeft aan, en dat onderschrijf ik ten zeerste, dat het hierbij van groot belang is dat er door medezeggenschapsraden (en bestuurders) serieus wordt omgegaan met reeds bestaande mogelijkheden. Zo zijn de medezeggenschapsraden (in het mbo de ondernemingsraad en de studentenraad, hierna samen aangeduid als de MR) reeds bevoegd tot bespreking van alle aangelegenheden die de instelling betreffen en hierover voorstellen aan het College van Bestuur te

doen. Om de positie van de medezeggenschap verder te versterken neem ik een aantal maatregelen. Het wetsvoorstel «Versterking bestuurskracht», dat thans bij uw Kamer in behandeling is, regelt dat bestuurders voortaan worden benoemd op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen, waar de medezeggenschapsraad advies over heeft uitgebracht. Dit geldt al voor profielen van interne toezichthouders. De MR krijgt ook adviesrecht bij de benoeming en het ontslag van bestuurders. Daarnaast moeten interne toezichthouders verplicht minimaal twee keer per jaar overleggen met de MR. Een andere maatregel betreft het scholingsbudget voor de medezeggenschap in het funderend onderwijs, in het mbo geldt dit al. Het is essentieel dat medezeggenschapsraden zorgen dat ze adequaat geschoold zijn. De wet regelt straks ook dat de interne toezichthouders de inspectie direct op de hoogte dienen te stellen van vermoedens van wanbeheer bij een instelling. Hiermee wil het kabinet bijdragen aan een bestuurscultuur waarin het organiseren van tegendenken vanzelfsprekender wordt dan hij bij ROC Leiden is geweest. Bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie wordt gewerkt aan het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen. Doel van dit wetsvoorstel is om de regeling voor bestuur en toezicht bij de verschillende soorten rechtspersonen die geregeld worden in Boek 2 BW, waaronder de stichting, aan te vullen en te verduidelijken. Het wetsvoorstel bevat onder meer een aanpassing van de gronden voor ontslag van een bestuurder van een stichting. Als gevolg van de voorziene regeling kan een stichtingsbestuurder op verzoek van een belanghebbende of het Openbaar Ministerie door de rechter worden ontslagen wegens bijvoorbeeld verwaarlozing van zijn taak. Met het wetsvoorstel komt de ontslagregeling ook te gelden voor de interne toezichthouders van een stichting. De verwachting is dat het wetsvoorstel bestuur en toezicht rechtspersonen in het voorjaar van 2016 bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.

Met de commissie ben ik daarnaast van mening dat een stevige positionering van de financial controller in onderwijsorganisaties bijdraagt aan tegengelijk. Ik zal dit op korte termijn onder de aandacht brengen van de onderwijskoepels en de inspectie vragen hieraan aandacht te besteden bij de beoordeling van de kwaliteitsborging van de onderwijsinstellingen.

Investeringsparagraaf

Met de commissie Meurs deel ik dat bij financiële vraagstukken het van belang is dat het bestuur transparant is over de afwegingen, veronderstellingen en (voorgenomen) besluiten die zij neemt. Vanaf verslagjaar 2013 maakt de continuïteitsparagraaf onderdeel uit van het jaarverslag. Hierin geeft het bestuur een met cijfers onderbouwde beschouwing over de door de instelling verwachte meerjarenontwikkelingen op cruciale punten van beleid en organisatie. Onderdeel van de jaarverslaglegging is onder andere de verplichting om transparant te zijn over de financiële risico's gerelateerd aan investeringen in huisvesting. Deze gevolgen van toekomstige ontwikkelingen zijn reeds onderdeel van de continuïteitsparagraaf in het jaarverslag. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen investeringen in huisvesting en de overige investeringen. Ik wil bekijken of het prospectieve aspect van investeringsonderdelen in de continuïteitsparagraaf verder ontwikkeld kan worden. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan het opnemen van een kasstroomoverzicht. Er ontstaat meer inzicht in de financiële positie van een instelling doordat de feitelijke geldstromen die bij een instelling binnenkomen en uitgaan transparant worden gemaakt. Ook overweeg ik bij de volgende evaluatie van de continuïteitsparagraaf mogelijke verbeteringen, zoals verlenging van de horizon voor de meerjarenramingen van 3 naar 5 jaar.

Expertisecentrum onderwijshuisvesting

De commissie concludeert dat het instellen van een expertisecentrum onderwijshuisvesting als instituut niet haar voorkeur heeft. Het is volgens de commissie primair de verantwoordelijkheid van de onderwijsbestuurders om grote projecten waaronder huisvesting, goed in te richten en te organiseren. De mbo sector zelf, incasus de MBO Raad, heeft stappen gezet om te komen tot een Informatiecentrum Vastgoed & Financiën. Als een dergelijke functie of centrum door de instellingen zelf wordt georganiseerd, zoals de MBO Raad voornemens is te doen, dan ligt het ook in de rede te verwachten dat er daadwerkelijk uitgewisseld met en geleerd wordt van elkaar. Het meer extern plaatsen van een dergelijke functie verhindert, volgens de commissie, dat eerder dan dat het stimuleert, aangezien dan het accent op controle en toetsing komt te liggen. De commissie vindt rolvastheid een belangrijk beginsel en hecht belang aan het organiseren van relevante informatie over dit onderwerp vanuit de instellingen zelf. De commissie acht het niet wenselijk dat de verantwoordelijkheid voor onderwijshuisvesting in het mbo wordt teruggelegd bij de rijksoverheid of wordt belegd bij het Rijksvastgoedbedrijf, zoals de heer Van Dijk middels de motie verzocht heeft te laten onderzoeken (Kamerstuk 33 495, nr. 75).

Deze bevindingen sluiten aan bij het huidige governance model en ik sluit mij dan ook aan bij de commissie op dit punt. Dit neemt niet weg dat ik kennisdeling maximaal wil stimuleren. Ik neem dan ook de aanbeveling van de commissie Meurs, om een relatie te stimuleren tussen het Informatiecentrum en het Rijksvastgoedbedrijf, over. Ik ga op korte termijn het gesprek aan met de sector over de (door)ontwikkeling van het informatiecentrum van de sector zelf en een mogelijke bijdrage aan expertise die bijvoorbeeld vanuit het Rijksvastgoedbedrijf hiervoor geleverd zou kunnen worden. Daarnaast zou ik instellingen willen oproepen om grote projecten zoals investeringen in onder andere huisvesting en ict, altijd collegiaal te toetsen binnen de mbo sector.

Extern toezicht en extern regisseur

Professionals, bestuurders en intern toezichthouders zijn primair verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat neemt niet weg dat externe kwaliteitsborging door de Inspectie van het Onderwijs en het Ministerie van OCW noodzakelijk is. Hierin moet rolvast geopereerd worden zodat tijdig en effectief ingegrepen kan worden als de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs in het geding komt.

De commissie geeft aan dat OCW de casus overdraagt aan de inspectie in 2012 in plaats van tegemoet komt aan de hulpvraag van het ROC. De melding door OCW in 2012 bij de inspectie betekende dat de instelling hiermee direct onder aangepast financieel toezicht werd geplaatst. De inschatting was dat het in die fase primair de verantwoordelijkheid van de instelling was om naar oplossingen te zoeken. Terugkijkend had eerder geëscaleerd moeten en kunnen worden. De commissie oordeelt daarnaast dat de periode 2012–2015 onnodig lang heeft geduurd. Zoals ik in het AO van 11 juni jl. (Kamerstuk 33 495, nr. 78) heb opgemerkt, was de situatie dusdanig ingewikkeld en complex dat eerst alle gegevens boven tafel moesten komen voordat er ingegrepen kon worden. Dit heeft tijd gekost. Ik deel desalniettemin de conclusie van de commissie dat er meer snelheid betracht had moeten worden. Inmiddels kan ik sneller ingrijpen bij risico instellingen. Zo kan ik vanaf 1 januari 2014 gebruik maken van de aanwijzingsbevoegdheid.

Specifiek in de casus van ROC Leiden was de aanstelling van een extern regisseur. Dit was de eerste keer dat voor een dergelijk construct gekozen is. Ik ben het met de commissie eens dat bij de aanstelling onvoldoende is onderkend dat dit om nog explicietere afspraken over de verschillende rollen, wederzijdse verwachtingen en verantwoordelijkheden vraagt. Uit deze casus wil ik lering trekken. Mocht een dergelijke situatie in de toekomst aan de orde zijn, dan zullen afspraken over bestuurlijke verhoudingen duidelijker aan het begin van het traject vastgelegd worden.

Geïntegreerd toezicht

De commissie oordeelt dat het financiële toezicht in de periode 2008–2015 niet afdoende is ontwikkeld. De casus ROC Leiden valt tot het voorjaar van 2012 in hetzelfde tijdsgewricht als de casus Amarantis. De integratie van het financiële toezicht met het kwaliteitstoezicht en het toezicht op de examens is sinds 2012 in gang gezet en verankerd in de reguliere werkprocessen en instrumenten van de inspectie, zodat risico's eerder kunnen worden onderkend en in samenhang worden bekeken. Mede in reactie op de problematiek rond Amarantis zijn verbeteringen aangebracht in het toezichtinstrumentarium. De inspectie betreft instellingen die relatief veel (zeer) zwakke opleidingen hebben in de geïntegreerde risicoanalyse en plaatst deze zo nodig ook onder aangepast financieel toezicht. Op deze manier kan, zoals de commissie stelt, zwakke onderwijskwaliteit een basis zijn om tevens aangepast financieel toezicht in te stellen. Bij ernstige of langdurige kwaliteitsproblemen en/of financiële problemen onderzoekt de inspectie sinds 2013 ook de kwaliteit van het bestuurlijk handelen.

De aanpassingen die sinds 2012 in het toezicht zijn doorgevoerd maken het mogelijk om eerder te signaleren en adequater te interveniëren. De eerste fase in het inspectietoezicht start met een (tenminste) jaarlijkse risicoanalyse van alle instellingen. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een door de inspectie samengesteld actueel, breed en geïntegreerd bestuurs-overzicht waarop naast financiële en kwaliteitsgegevens andere indicatoren zijn weergegeven. Ook de uitkomsten uit de continuïteitsparagraaf zijn hierin opgenomen, waardoor ook vooruitgekeken kan worden. Voorbeelden van aanvullende thema's die in het bestuursoverzicht aan bod komen zijn: (ontwikkeling van) personeelsomvang en -samenstelling, (ontwikkeling van) studentenaantallen, huisvesting en bestuurlijke ontwikkelingen zoals fusies. Op basis van meerjarige gegevens kunnen trendanalyses gemaakt worden die inzicht geven in de ontwikkeling die de instelling doormaakt. Risico's komen hierdoor eerder in beeld. De risicoanalyse wordt verder bepaald door eventuele signalen, zoals klachten van ouders of studenten. Bij risico's volgt altijd onderzoek bij de instelling, om in de praktijk te kunnen vaststellen in hoeverre er sprake is van tekortkomingen.

Naast de risicogerichte benadering, komen alle mbo instellingen sinds 2012 eens in de drie jaar in beeld bij de inspectie doordat de inspectie dan een integraal onderzoek doet naar de Staat van de Instelling. Voorafgaande aan deze onderzoeken worden onder andere ook strategische onderwijskundige en financiële documentatie (zoals meerjarenbegroting, -exploitatie, meerjarig kasstroomoverzicht, strategisch huisvestingsplan en meerjarig investeringsplan) geanalyseerd.

Escalatie

Als de inspectie vaststelt dat er sprake is van tekortkomingen op het gebied van de kwaliteit en/of de examens, of als er risico's zijn voor de financiële continuïteit, dan krijgen instellingen de gelegenheid om deze zo snel mogelijk, maar binnen een beperkte termijn, op te heffen en

verbeteringen te realiseren. In verreweg de meeste gevallen slagen de instellingen hierin. In die gevallen waarin de instelling hierin niet of niet tijdig slaagt, gaat de inspectie over tot escalatie.

Dit kan er in uitzonderlijke situaties uiteindelijk toe leiden dat ik als verantwoordelijke voor het stelsel, moet ingrijpen. Om dit proces van escaleren te ordenen heb ik in samenspraak met de inspectie in 2013 de escalatieladder opgesteld. Deze heeft u eerder als bijlage bij de brief «Versterking bestuurskracht» ontvangen (Kamerstuk 33 495, nr. 10). De escalatieladder is er in eerste instantie op gericht dat de inspectie binnen haar bevoegdheden en onder haar regie die interventies uitvoert, die alsnog zo snel mogelijk tot herstel leiden. Als laatste middel binnen de bevoegdheid van de inspectie, kan zij een onderzoek naar het bestuurlijk handelen uitvoeren. De bevoegdheid om dit onderzoek uit te kunnen voeren zonder goedkeuren van de Minister van OCW, zoals de commissie aanbeveelt, heeft de inspectie al (art. 15 van de Wet op het Onderwijstoezicht). De inspectie heeft in andere gevallen op eigen initiatief een dergelijk onderzoek gedaan, zonder specifieke toestemming vanuit OCW.

In deze en volgende fase van escalatie is intensieve informatie-uitwisseling en onderlinge afstemming tussen inspectie en OCW essentieel. Deze werkwijze is bijvoorbeeld succesvol toegepast in de casus Zadkine in de periode 2012–2014. Binnen de inspectie is een interdisciplinaire expertgroep ingesteld van specialisten op het gebied van financieel toezicht, kwaliteitstoezicht en juridische zaken, die snel en met deskundigheid kunnen handelen als een instelling op dit niveau van de escalatieladder terecht komt en een onderzoek naar het bestuurlijk handelen moet worden uitgevoerd. De expertgroep kan zo nodig externe deskundigheid inschakelen. Deze expertgroep werkt in opdracht van de inspecteur-generaal van de inspectie.

Overdracht van regie

Indien de noodzakelijke verbeteringen niet totstandkomen en het (relevante) interventierepertoire van de inspectie niet meer toereikend is, ontstaat een situatie waarin de Minister van OCW mogelijk aan zet is om met gebruikmaking van de wettelijke bevoegdheden daartoe, in te grijpen of een instelling uiteindelijk failliet te laten gaan. In een dergelijke situatie draagt de inspectie nadat zij het hierboven genoemde onderzoek naar het bestuurlijk handelen heeft uitgevoerd, de regie over de verder te ondernemen stappen over aan de Minister. De toezichtverantwoordelijkheid van de inspectie vervalt hiermee niet. Sinds Amarantis wordt door medewerkers van inspectie en ministerie (en zo nodig ook DUO) nauwer samengewerkt in gezamenlijke interventieteams onder leiding van de betreffende beleidsdirecteur van OCW. Dit team treedt in werking wanneer er sprake is van overdracht van de regie over een casus van inspectie aan de Minister. Deze werkwijze is ook met succes toegepast bij de recente casus van Berechja, maar ook bij de casussen van de Evangelische scholen (sVES) en het Aloysius College.

In last resort moet het volgens de commissie mogelijk zijn de casus over te dragen naar een nieuw op te richten afdeling bijzonder beheer van de inspectie, die onder andere over de bevoegdheid zou moeten beschikken om een instelling gecontroleerd failliet te laten gaan. Om de continuïteit van onderwijskwaliteit te borgen heeft het mijn voorkeur om zo vroeg mogelijk in het escalatietraject te interveniëren. Bij het overgrote deel van instellingen waar risico's worden waargenomen lukt het dan ook om tijdig verbeteringen in te zetten ten einde de kwaliteit en continuïteit van het onderwijs te waarborgen. Uitgangspunt van dit kabinet is dat instellingen failliet moeten kunnen gaan. Terughoudendheid van de overheid bij faillissementen bevordert het zelfreinigend vermogen van de sector en

geeft prikkels tot goed bestuur. De overheid grijpt alleen bij uitzonderlijke gevallen in wanneer het publieke belang in het geding is. Het institutionaliseren van een afdeling om deze functie te kunnen vervullen acht ik, ondanks de grote gevolgen dat een faillissement heeft op de gehele sector, niet in verhouding tot het aantal onderwijsinstellingen dat failliet dreigt te gaan. De voorbereiding van en besluitvorming over maatregelen die noodzakelijk zijn met het oog op gecontroleerde afbouw of gecontroleerd faillissement van een instelling maken onderdeel uit van de taken van het hiervoor genoemde gezamenlijke interventieteam van OCW en de inspectie, onder regie van de Minister.

De commissie merkt daarnaast op dat stelselverantwoordelijkheid niet betekent dat OCW niet mag of kan handelen in geval van individuele instellingen. Ik deel die mening. Juist om deze reden heb ik ingegrepen in de casus ROC Leiden. Ik ben verantwoordelijk voor het stelsel als geheel en voor de borging van het publieke belang. Ik vertrouw hierbij op de inrichting van het stelsel en de governance in de sector. Uitgangspunt is dat ik er ben voor de continuïteit van de publieke dienstverlening en niet voor de continuïteit van een instelling. Het redden van een instelling, zoals in het geval van ROC Leiden, kan gelegitimeerd zijn in een situatie waarin een faillissement het publieke belang in gevaar brengt en de maatschappelijke kosten van achteraf ingrijpen hoger liggen dan de maatschappelijke kosten van vooraf ingrijpen. Zoals u in mijn brief van 1 mei jl. (Kamerstuk 33 495, nr. 65) heeft kunnen lezen, zou dit naar mijn verwachting het geval zijn geweest.

Tenslotte

Tot slot wil ik benadrukken dat alle studenten recht hebben op kwalitatief goed onderwijs. De problematiek van de afgelopen jaren bij ROC Leiden heeft het vertrouwen hierop zwaar onder druk gezet in de regio Leiden. Zoals eerder genoemd, heeft de besluitvorming over de huisvestingscontracten bij ROC Leiden plaatsgevonden in een periode vóór de verbetermaatregelen die zijn doorgevoerd na de lessen die getrokken zijn uit de casus Amarantis. Ik hoop dan ook dat een incident zoals dit niet meer plaats zal vinden. Incidenten zijn helaas nooit helemaal te voorkomen. Ik vertrouw er echter op dat de maatregelen die getroffen zijn na Amarantis en de aanscherping van de escalatieladder na ROC Leiden een adequate basis bieden voor een passende reactie op incidenten.

Kwaliteit van onderwijs is een gedeelde zorg van professionals, studenten, intern toezicht, bestuur, inspectie van het onderwijs en mijn ministerie. Allen met een eigen verantwoordelijkheid en rol in het systeem van checks en balances, die rolvastheid en professionaliteit vereisen. Dat vraagt om een open gesprek op alle niveaus, binnen het onderwijs en met de samenleving. Een gesprek waarin we elkaar scherp houden op de opdracht die het onderwijs heeft: bijdragen aan de ontwikkelingskansen van studenten.

Ik verwacht van instellingen dat zij dit gesprek aan de hand van de governance codes op sectorniveau levend houden. Dat vraagt om het delen van inzichten met elkaar, de bereidheid om elkaar aan te spreken en een continue reflectie op de koersvastheid van de sector. Ik zal de mbo en ho sectoren aan de hand van de conclusies en lessen van de commissie Meurs nogmaals wijzen op het belang van het «goede gesprek».

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
Bussemaker