

Voorzitter

woord "Schrijf de slechte dingen die je aangedaan zijn in het zand, maar schrijf de goede dingen die je overkomen zijn op marmer". De titel van het boek luidde dan ook "Schrijven op marmer: Lessen uit Dora".

Dick de Zeeuw heeft in zijn leven bewuste keuzes gemaakt, ten aanzien van zijn geloof en ten aanzien van zijn politieke overtuiging, zijn politieke partij. Hij heeft zijn leven ook willen leven naar de uitspraak van Nietzsche, zoals weergegeven op het overlijdensbericht: "Het grote in de mens is dat hij een brug is naar de toekomst en geen doel." Die brug heeft hij ook na zijn pensionering willen zijn door zich onvermoeibaar te blijven inzetten voor met name ontwikkelingssamenwerking. Dick de Zeeuw is in het zadel gestorven, op missie in Bangkok voor de Wereldbank, 85 jaar oud.

De Eerste Kamer is hem dankbaar voor wie hij was en wat hij heeft bijgedragen aan onze samenleving. Moge dit een steun zijn voor zijn familie bij het verwerken van hun verdriet.

Ik verzoek u om een moment stilte.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Ik breng de Kamer in herinnering dat het debat over wetgevingskwaliteit in het kader van de behandeling van de vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor 2009 (31700-VI), de briefwisseling over het rapport van de Visitatiecommissie Juridische functie en wetgeving (31700-VI, letters B en C) en de nota "Vertrouwen in wetgeving" (31731, nrs. 1 en 2) op 10 februari jongstleden is geschorst. Inmiddels heeft de vaste commissie voor Justitie besloten, voor te stellen om af te zien van een derde termijn. Ik stel voor, dit voorstel te volgen en de beraadslaging als afgerond te beschouwen.

Daartoe wordt besloten.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (uitvoeringstechnische wijzigingen) (31446);**
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen) (31589);**
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2009 (31700-IV);**
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009 (31700-VI);**
- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009 (31700-XVIII).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht (30599).**

De **voorzitter**: Ik heet de staatssecretaris, mevrouw Van Bijsterveldt-Vliegenthart, van harte welkom in deze Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie heeft bij de schriftelijke voorbereiding verder geen vragen gesteld. Nu er toch een plenaire bespreking plaatsvindt, hebben wij nog een beperkt aantal opmerkingen en vragen aan de staatssecretaris. Ik voer het woord in het bijzonder namens collega Loek Hermans, die zeer dringende werkzaamheden buiten dit huis heeft en mij heeft gevraagd zijn verhaal hier te brengen. Dat zal ik graag doen.

Met dit wetsvoorstel wil de regering een belangrijke stap zetten in de ontwikkeling van goed bestuur in de bve-sector. De nu voorliggende wetswijziging regelt een deugdelijke scheiding tussen besturen en interne toezichthouders in bve-instellingen. Op dit moment zijn die instellingen hiertoe nog niet verplicht, maar de gedachte is dat het aanbrengen van de scheiding tussen de verantwoordelijkheden van de bestuurder en de interne toezichthouder zal bijdragen aan de noodzakelijke checks and balances om bezwaarlijke machtsconcentraties te voorkomen. Aanleiding van dit alles is het onderzoeksrapport van de Algemene Rekenkamer over onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs.

Voor het hoger onderwijs zijn governance-bepalingen opgenomen in het wetsvoorstel Wet hoger onderwijs en onderzoek (WHOO). Voor de bve-sector wordt het college van bestuur op grond van voorliggend wetsvoorstel als bevoegd gezag aangemerkt. Aangezien het in het geval van de bve-instellingen voornamelijk gaat om stichtingen, moet in de statuten worden geregeld dat de taken en bevoegdheden die bij of krachtens de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) aan het bevoegd gezag zijn toegekend berusten bij het college van bestuur, en dat taken die bij of krachtens de WEB aan het toezicht zijn toegekend berusten bij raden van toezicht. Daarnaast bestaat ruimte voor bestuurders en toezichthouders van instellingen om, afhankelijk van de specifieke situatie, nadere afspraken te maken over de verantwoordelijkheidsverdeling en de invulling daarvan. Zo kan men afspraken maken omtrent een expliciete instemmingsbevoegdheid van de raad van toezicht bij majeure beslissingen. Door wie worden de raden van toezicht beoordeeld? De instellingen waarover het gaat zijn immers organisaties met publieke taken die ook publiek bekostigd worden.

Om de kwaliteit van de publieke voorzieningen en de rechtmatige c.q. doelmatige besteding van publieke middelen te borgen stelt de staatssecretaris allereerst eisen aan de instellingen en de rechtspersonen die de

Dupuis

instellingen in stand houden. Daarbij zijn er twee mogelijkheden aangegeven tot interventie. Het enquête-recht, zowel afkomstig van departementen als van anderen, en de interventieladder, waarbij de bewindspersoon kan ingrijpen als de instelling en de branche-organisatie hun rol niet naar behoren vervullen, en bijvoorbeeld de toegankelijkheid van het onderwijs ernstig in het geding is. De bepalingen ten aanzien van de besturen en de interne toezichthouders vormen een aanvulling op het bestaande bekostigingsmodel, waarbij bij het niet-naleven van wettelijke bepalingen ook op het terrein van governance of bij onvoldoende kwaliteit het bevoegd gezag, in casu het college van bestuur, daarop aanspreekbaar is. De minister kan uiteindelijk de bekostiging stoppen of de licentie intrekken.

Vervolgens is er volgens de memorie van antwoord nog een aantal mogelijkheden voor checks and balances om in te grijpen bij falend toezicht door verschillende personen. Een daarvan is de ondernemingsraad. Deze kan een lid van de raad van toezicht voordragen. Hierbij vraagt de VVD-fractie zich af of het gerechtvaardigd is dat de versterking van de positie van de ondernemingsraad kan betekenen dat een lid van de raad van toezicht niet langer zonder last of ruggespraak kan opereren. Er wordt hier een evaluatie na vier jaar voorzien, en wij willen graag dat juist dit punt daarbij wordt betrokken. Wij zijn het eens met de staatssecretaris dat in de verhouding tussen de raad van toezicht en het college van bestuur bij de vaststelling van het bestuursreglement de raden van toezicht het laatste woord zullen moeten hebben.

In de Tweede Kamer is op stuk nr. 17 het amendement-Biskop ingediend, waarin de mogelijkheid wordt geopend van het "one tier"-model, naast het in Nederland meer gangbare "two tier"-model. De VVD vraagt zich af of dit nu wel een goed idee is geweest. Zij kan niet goed begrijpen waarom de Tweede Kamer hiermee zo makkelijk akkoord is gegaan. Hier wordt iets geheel nieuws in de raad van toezicht geïntroduceerd, waarmee in Nederland nog bijzonder weinig ervaring is opgedaan. Om dat nu juist te doen bij stichtingen voor bve lijkt ons weinig verstandig. Wat is volgens de staatssecretaris de positie van de toezichtleden in de raad van bestuur? Betekent dit dat dit ook geldt voor de non-executive leden en, zo ja, wat zijn dan hun onderscheiden verantwoordelijkheden?

In de governance code voor het bve zijn afspraken gemaakt over de klokkenluidersregeling, waarbij de staatssecretaris ervan uitgaat dat de instellingen deze bepaling in hun eigen reglementen zullen opnemen, zodat medewerkers zich ook daadwerkelijk tot raden van toezicht kunnen wenden zonder tussenkomst van een college van bestuur. In dit verband wil de VVD-fractie er graag op wijzen dat het uiteraard de gewone gang van zaken moet zijn dat iemand met problemen en klachten voor hij een dergelijke klokkenluidersprocedure start eerst een poging onderneemt om langs de gewone weg met zijn klachten naar de raad van bestuur te gaan.

□

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Onze fractie liet reeds bij de schriftelijke voorbereiding van het voorliggende voorstel weten dat zij de doelstelling, namelijk het interne toezicht binnen het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie te versterken, ondersteunt. Dit kan

plaatsvinden door de introductie van een college van bestuur en een raad van toezicht (artikel 9.1.4), maar kan in afwijking daarvan ook plaatsvinden door een functionele scheiding van bestuur en toezicht binnen het bestuur van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat (artikel 9.1.8). De wijsheid van dit artikel is net door mijn voorgangster betwijfeld, maar ik neem aan dat de staatssecretaris daar nog op ingaat.

Alvorens ter zake nog een aantal kwesties op te werpen, wil onze fractie hier zeggen dat zij, vooral gelet op het verloop van het beleidsdebat OCW in deze Kamer op 10 februari jongstleden, afziet van het eerdere voornemen om ook een aantal algemenere aspecten van met name het middelbaar beroepsonderwijs in dit verband andermaal ter sprake te brengen. Ik denk aan zaken als de gigantisering van het mbo, drempelvrije toegang en de mede daarmee samenhangende uitval, het haperend rendement en het competentiegerichte onderwijs op het mbo. Wij beperken ons dus puur tot dit wetsvoorstel.

Een aantal kwesties verwijzen overigens indirect wel naar het algemene aspect van de inrichtingsvrijheid. In veel gevallen zal nadat dit wetsvoorstel wet is geworden het bestuursmodel een magische driehoek kennen: het bestuur van de rechtspersoon, meestal stichting, het college van bestuur en de raad van toezicht. De regering wijst er terecht op dat er ook twee bestuursorganen kunnen zijn, namelijk wanneer het stichtingsbestuur tevens het college van bestuur of de raad van toezicht vormt. Soms is het er zelfs één, zoals in het geval van artikel 9.1.8: de functionele scheiding als mogelijk gemaakt door het amendement-Biskop. Onze vragen hebben betrekking op de eerste variant, waarbij drie organen aanwezig zijn in het bestuursmodel.

Het bestuur van de rechtspersoon is historisch de drager van de identiteit van de school en het bevoegd gezag daarvan, alsmede is het verantwoordelijk tegenover de overheid, zowel financieel als tot op zekere hoogte ook anderszins. Dit bestuur raakt in zekere zin geamputeerd en krijgt naast zich een college van bestuur dat als bevoegd gezag optreedt en een raad van toezicht die ook vanuit het publieke recht taken krijgt opgedragen. Het stichtingsbestuur blijft een beetje verweesd achter en is slechts privaatrechtelijk subject. Wij hebben bij de schriftelijke voorbereiding getracht zijn restfunctie scherper te krijgen, maar dat is nog niet helemaal gelukt. Vandaar de volgende vragen.

1. Is de regering van opvatting dat, gelet op het Nederlandse onderwijsrecht, de bevoegdheid van de besturen van rechtspersonen die instellingen houden om de statuten van de rechtspersoon vast te stellen en te wijzigen kan worden gehypothekerd door instemmingsrechten van een of beide andere organen uit de driehoek? Zo ja, wanneer en ten aanzien van welke materie kan dat? Wij denken daarbij met name aan kernbevoegdheden die toezien op besluitvorming over grondslag, fuseren of defuseren, opheffing van de rechtspersoon, begrotingsvaststelling van de rechtspersoon, start of beëindiging van de hoofdopleidingen binnen de instelling, verhuizing en dergelijke. Het lijkt toch niet goed, zo meent onze fractie, dat ter zake van die vitale bevoegdheden het besluitvormingsproces wordt verlamd door blokkades die via instemmingsrechten kunnen worden opgeworpen en die de doorzettingsmacht ter zake opheffen of reduceren. Wij zouden het op hoge prijs stellen indien de regering zou

Dölle

zeggen welke kernbevoegdheden ondeelbaar, en dus niet statutair aantastbaar, en onvervreemdbaar behoren tot het bestuur van de rechtspersoon.

2. Op onze vraag bij de schriftelijke voorbereiding of het bestuur van de instelling kan ingrijpen wanneer de raad van toezicht niet of slecht functioneert, verwijst de regering naar de statuten. Maar wie bewaakt de bewakers? Kan de regering hierin specifiek zijn? Naar ik meen, heeft mevrouw Dupuis dit ook gevraagd, maar dan in een ander verband.

3. Het is het voornemen van de regering om een kwaliteitszetel voor de ondernemingsraad te plaatsen in de raad van toezicht. Is de regering net als onze fractie van opvatting dat, indien dit voornemen wet wordt, dit niet kan betekenen dat statutair een instemmingsrecht wordt verleend aan de ondernemingsraad met het ontslagbesluit van "hun" lid in de raad van toezicht.

4. Hoe moet artikel 9.1.4, lid 2, over belangenverstrengeling – dit woord wordt niet gebruikt, maar het lijkt erop – worden begrepen indien het bestuur van de instelling tevens de raad van toezicht vormt? Dan is de schijn van belangenverstrengeling toch bijna per definitie aanwezig?

5. Waarop houdt de raad van toezicht toezicht? De ratio voor de invoering van dit instituut ligt in gedoe rond publieke middelen die niet correct werden verantwoord. De Algemene Rekenkamer heeft daarover gerapporteerd. Het is duidelijk dat de regering van opvatting is dat naast het financiële domein, het financiële toezicht, meer domeinen binnen de onderwijsinstelling kunnen worden onderworpen aan het bedoelde toezicht. Begrijpt onze fractie het goed dat de regering van opvatting is dat in het bestuursreglement dat door de raad van toezicht wordt vastgesteld in beginsel alles onder dat interne toezicht kan worden gebracht? Zitten er geen natuurlijke grenzen voortvloeiend uit de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting aan het object van toezicht? Neem bijvoorbeeld het orde- en absentiebeleid op de scholen, de selectie van personeel, het levensgedrag van docenten, het verwijder- en schorsingsbeleid, de identiteitsgerelateerde evenementen en projecten, de didactische methoden en doelstellingen enz.?

6. De opsomming van momenten waarop en instrumenten waarmee van alles en iedereen kan interveniëren in de school als de boel ontspoord of dreigt te derailleren is indrukwekkend: enquêterecht, inspectie, minister, rechter, klachtencommissie, brancheorganisaties. Is het niet merkwaardig dat ook hier het bestuur van de rechtspersoon die de instelling houdt, geheel ongenoemd blijft?

Om misverstanden te voorkomen zeg ik dat wij dit wetsvoorstel graag willen steunen. Intern toezicht is een dringende wens, ook van de fractie van het CDA. Wij wachten de preciseringen die wij en andere fracties van de regering vragen, uiteraard met belangstelling af.

□

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Mevrouw de voorzitter. Deze wetswijziging gaat over een belangrijke onderwijssector en over ongeveer 60 veelal grote mbo-instellingen, waarvan twintig roc's meer dan 10.000 leerlingen hebben. De enorme omvang van deze instellingen laat mijn inziens zien hoezeer wij zijn doorgeschoten. Je kunt je afvragen hoe je in een dergelijke schaal, die ver boven

de menselijke maat ligt, goed kunt besturen en in hoeverre meer en ook andere veranderingen nodig zijn, zoals meer betrokkenheid van docenten. Daar spraken wij enkele weken geleden al over. De heer Dölle zei het al.

De mbo-instellingen hebben zich gecommitteerd om vanaf 2008 aan de eigen, door de MBO Raad uitgebrachte governance code, ofwel bestuurscode, te voldoen bij de invoering van het competentiegericht onderwijs in het mbo. Dat is een goede zaak! Immers, de signalen aan het begin van deze eeuw dat door hbo- en mbo-instellingen niet correct werd omgegaan met hun toegenomen bestedingsvrijheden, waren duidelijk en noopten tot verbetering. Een code is één stap, maar nu nog een daadwerkelijke verbetering van de bestuursstructuur. Goed bestuur is geen doel op zichzelf, maar wel een middel om onder andere bestuurlijk wanbeheer te voorkomen en om het doel van kwalitatief hoogwaardig onderwijs te bereiken.

Om goede checks and balances, ofte wel bestuurscriteria, te garanderen is ook volgens de onderwijsinspectie een deugdelijke scheiding tussen het bestuur en het interne toezicht noodzakelijk – daartoe zijn de instellingen op dit moment nog niet verplicht – en is een goede dialoog met belanghebbenden evenzeer van belang. Dat geldt al helemaal voor onderwijsmolechs zoals roc's. Een goede tegenkracht in de vorm van medezeggenschap is nodig om te veel machtsconcentratie bij de bestuurders te voorkomen en om het bestuur bij de les te houden.

De meeste vragen van mijn fractie over het onderhavige wetsvoorstel zijn al in de schriftelijke behandeling afdoende beantwoord. Daarvoor zeg ik dank. Wij hebben echter nog vragen over het zogenoemde "one tier"-model, waarbij de interne toezichthouders en de bestuurders in één bestuursorgaan zijn geschoven. Het oorspronkelijke wetsvoorstel kende alleen een "two tier"-model, dus met een scheiding van intern toezicht en bestuur. Volgens de Algemene Rekenkamer is dit intussen algemeen goed. Van een dergelijke scheiding tussen bestuur en toezicht gaat volgens de minister van OCW het duidelijke signaal uit dat de onderwijsbestuurders niet autonoom behoren te functioneren en dus dat zij het toezicht niet binnen de eigen gelederen moeten sluiten. De scheiding tussen bestuur en toezicht is op dit ogenblik in het onderwijs zelfs een kwaliteitsindicator. Maar tja, vanwege de spijtoptant, het Zadkinecollege, het grote Rotterdamse roc met een "one tier"-bestuursmodel, dat dit roc ook graag zo wilde houden, werd de mogelijkheid van het Angelsaksische enkelvoudige model via het amendement op stuk nr. 17 door Tweede Kamerlid CDA'er Biskop toch in dit wetsvoorstel gefietst. De staatssecretaris was er bepaald niet gelukkig mee, zo las ik in de Handelingen. Mijn partij stemde in de Tweede Kamer tegen dit amendement. Ook mijn fractie in deze Kamer vindt het van groot belang dat voor ieder volstrekt duidelijk is wie binnen een dergelijk roc waarvoor en vanuit welke verantwoordelijkheid aanspreekbaar is. Ik vraag de staatssecretaris hoe zij hier nu, een jaar later, tegenaan kijkt. Is zij het gesprek met de MBO Raad aangegaan om de bestuurscode tevens toe te snijden op het "one tier"-model? En zo ja, wat zijn daarvan de uitkomsten? En zo nee, hoe gaat de staatssecretaris dan het externe toezicht op de instellingen met een "one tier"-model in het bijzonder inrichten? Hoe denkt het kabinet de naleving van good governance-

Ten Horn

criteria te garanderen zodat de scheiding tussen bestuur en toezicht niet verwatert? Is duidelijk wie op welke gronden uiteindelijk mag ingrijpen als het interne toezicht in een "one tier"-model faalt? Kan de staatssecretaris een en ander toelichten?

Het antwoord op deze vragen dringt voor ons des te meer, daar de rechten van de werknemers in een "one tier"-model waarschijnlijk slechter af zijn dan in een "two tier"-model. Kan de staatssecretaris bevestigen dat er in elk geval in beide modellen de minimale waarborgen voor de medezeggenschap zijn ingebouwd, namelijk 1. het adviesrecht van de interne belanghebbende partijen, de deelnemers en het personeel op de profielen van de raad van toezicht en 2. de bevoegdheid van het personeel om via de ondernemingsraad een bindende voordracht te doen voor een lid van de raad van toezicht? Is de staatssecretaris bereid om maximaal drie jaar na de invoering van dit wetsvoorstel – deze termijn houdt verband met het feit dat de mensen veelal drie jaar zitting hebben in de raad – een evaluatie toe te zeggen? Door deze evaluatie zouden wij inzicht moeten krijgen in 1. het voorkomen van en de ervaring met "one tier"-bestuursmodellen in het Nederlandse mbo, 2. hoe de medezeggenschap in deze onderwijssector bij de verschillende bestuursmodellen uitpakt, 3. wat er gebeurt als het interne toezicht faalt, en of dit per bestuursmodel verschilt en 4. de mate waarin daarbij enquêterecht nodig is en van dat recht gebruik wordt gemaakt.

De leden van mijn fractie zien de beantwoording van deze vragen met belangstelling tegemoet.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. Dit wijzigingsvoorstel maakt deel uit van een serie wetswijzigingen in de mbo-sector gericht op de modernisering van het bestuur van de scholen, de regeling van de medezeggenschap en de vermindering van de administratieve lasten. Mijn fractie is positief over dit wetsvoorstel. Ik vermeld er wel bij dat dit wetsvoorstel en de regeling van de medezeggenschap nauw samenhangen. Voor de behandeling van deze wet is het onhandig dat enkele zaken die het toezicht betreffen, nu terecht zijn gekomen in de wet die de medezeggenschap regelt. Ik zal niettemin enkele vragen stellen over dit punt.

Met dit wijzigingsvoorstel wordt in de mbo-sector de raad van toezicht geïntroduceerd. Dit is eigenlijk een formalisering van een reeds bestaande praktijk. Vrijwel alle roc's werken de facto al met een raad van toezicht en een raad van bestuur. De brancheorganisatie – de MBO Raad – heeft in 2005 een governance code opgesteld die door alle scholen is omarmd. Begin 2008 heeft een onafhankelijke commissie een eerste oordeel gegeven over de naleving van de code en enkele aanbevelingen gedaan ter verduidelijking en vereenvoudiging van de code. Deze aanbevelingen zijn onlangs aangenomen door de voltallige ledenvergadering van de MBO Raad. In de afgelopen periode is er dus echt al heel wat werk verzet.

In het wijzigingsvoorstel wordt uitgegaan van de volgende drie principes van goed bestuur: transparantie, deskundigheid en onafhankelijkheid. Van groot belang hierbij is het scheiden van bestuur en toezicht en het organiseren van voldoende tegenmacht. Juist de onafhankelijkheid van het toezicht is een belangrijke voorwaarde voor goed bestuur. Het bestuursmodel dat

nu wordt voorgesteld, gaat daarom ook uit van een toezichthouder die zijn legitimiteit ontleent aan professionaliteit en onafhankelijkheid en niet zozeer aan representativiteit en binding.

Het is tegen de achtergrond van deze drie principes, die mijn fractie van harte onderschrijft, dat ik twee kwesties aan de orde wil stellen die naar mijn mening wat haaks staan op deze principes. Beide kwesties zijn door mijn fractie ook in de schriftelijke voorbereiding aan de orde gesteld, maar ze zijn nog onvoldoende verhelderd en daarom breng ik ze nu nogmaals naar voren.

Ten eerste wijs ik erop dat er sprake is van onafhankelijkheid van het toezicht terwijl tegelijkertijd in de memorie van antwoord van deze wet wordt gesteld dat de or het recht van een bindende voordracht zal hebben. Dit wordt overigens in de Wet medezeggenschap verder uitgewerkt.

In andere sectoren is inmiddels veel ervaring opgedaan met de figuur van de bindende voordracht en daar blijkt dat dit lang niet altijd goed werkt. Ondanks het feit dat de toezichthouder die er op bindende voordracht zit, dat zonder last of ruggespraak moet doen, blijkt dat in de praktijk niet altijd goed te werken. Belangrijker echter is het feit dat met deze keuze het risico groot is dat de aandacht voor het belang van het personeel en een vanuit dat perspectief beoordelen van beslissingen, bij één persoon komen te liggen. Kan de staatssecretaris aangeven wat zij – gegeven deze keuze – nog onder onafhankelijkheid verstaat? Is zij niet met mijn fractie van oordeel dat onafhankelijke toezichthouders allemaal ook de belangen van het personeel in ogenschouw dienen te nemen?

In de schriftelijke beantwoording stelt de staatssecretaris dat de bindende voordracht alles te maken heeft met de binding van de raad met de samenleving en de legitimiteit van de raad van toezicht. De staatssecretaris schrijft dat zij naar een balans heeft gezocht. De vraag is nu of met het recht van een bindende voordracht van één partij deze balans wel wordt bereikt.

Mijn fractie vindt de maatschappelijke verankering van de raad van toezicht van bijzonder groot belang. Die verankering kan gerealiseerd worden door de benoeming van alle kandidaten voor een raad van toezicht altijd ter advisering voor te leggen aan een of andere relevante organen binnen de instelling. Hiermee wordt een aparte positie voor een van de leden voorkomen; allen worden op dezelfde wijze geworven, beoordeeld en geselecteerd. Ik krijg graag een reactie van de staatssecretaris op dit punt. Waarom is hier niet gekozen voor de lijn van het structuurregime waarin dit allemaal goed is geregeld?

De tweede kwestie betreft de scheiding tussen bestuur en toezicht. In de schriftelijke voorbereiding heeft mijn fractie haar verbazing uitgesproken over het feit dat in dit voorstel – mede naar aanleiding van een amendement in de Tweede Kamer, het reeds genoemde amendement Biskop – ruimte is opengelaten voor een "one tier"-model. Met deze mogelijkheid wordt het principe van scheiding tussen bestuur en toezicht toch feitelijk weer onderuit gehaald.

De schriftelijke antwoorden van de staatssecretaris stemmen mij niet gerust. Bij het aannemen van het amendement zijn vier criteria genoemd om te borgen dat er een organieke dan wel functionele scheiding is tussen bestuur en toezicht. De vraag is wie zal beoordelen of aan deze criteria is voldaan. Is de kans niet groot dat het onderscheid tussen bestuur en toezicht, dat naar het

Meurs

oordeel van mijn fractie zo essentieel is voor goed bestuur, met deze mogelijkheid zal verwateren? Waarom houdt de staatssecretaris niet vast aan haar eigen uitgangspunten en kiest zij niet voor een duidelijke lijn? Daar is de bve-sector naar het oordeel van mijn fractie het meest mee gediend.

Voor alle duidelijkheid: de scheiding tussen bestuur en toezicht zegt niets over de mate van afstand van het toezicht tot het bestuur. Naar het oordeel van mijn fractie is het juist van het allergrootste belang dat de raad van toezicht goed wordt geïnformeerd, zelf informatie inwint en actief zijn rol invult. Juist dat gedrag behoeft versterking en daar biedt deze wet de goede aanknopingspunten voor. Ik verwacht dat de opening voor een "one tier"-model daar niet aan zal bijdragen. Ik krijg ook graag een reactie van de staatssecretaris op dit punt.

Ik wacht de antwoorden van de staatssecretaris met belangstelling af.

De heer **Dölle** (CDA): Het "one tier"-model uit 9.1.8 waarvan de naam op verschillende manieren wordt uitgesproken, is natuurlijk wel de vrucht van wat de Tweede Kamer heeft gewild en in dit wetsvoorstel heeft vorgelegd. Ik neem aan dat het niet de bedoeling van mevrouw Meurs is om de staatssecretaris op te roepen om daar onder uit te gaan?

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Ik roep de staatssecretaris in ieder geval op om veel meer duidelijkheid te verschaffen over de wijze waarop met deze opening wordt omgegaan. Hoe kan worden geborgd dat de criteria die ervoor moeten zorgen dat de scheiding tussen bestuur en toezicht wordt gehandhaafd, ook werkelijk worden gerealiseerd? Ik denk dat met de opening naar een "one tier"-model de duidelijkheid die wij in het wetsvoorstel zien, wat meer ter discussie komt te staan. Ik wil het werk van de Tweede Kamer niet overdoen, maar ik wijs er wel op dat dit amendement de vraag oproept hoe wij dit moeten interpreteren en hoe ervoor kan worden gezorgd dat de scheiding tussen bestuur en toezicht onomwonden blijft geborgd.

□

De heer **Laurier** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Wij spreken over de Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht. Wie naar die wet kijkt, ziet dat die past in een veel bredere discussie die op dit ogenblik wordt gevoerd. Er is een uitgebreide maatschappelijke discussie gaande over het toezicht op private instellingen met publieke taken. Die discussie wordt gevoerd in het onderwijs, de volkshuisvesting en in de zorg en wellicht zal die ook worden gevoerd in de welzijnssector. Het lijkt erop dat er na het op afstand plaatsen van bepaalde taken van de overheid, een inhaalslag moet worden gemaakt op het punt van het toezicht, omdat dit in een eerdere fase wellicht wat is vergeten. Ook de Algemene Rekenkamer heeft hierover een opmerking gemaakt.

Het is bijzonder dat op dit moment in allerlei sectoren en soms op het niveau van typen instellingen, regelingen voor het toezicht worden opgesteld waarin wordt geprobeerd hetzelfde te regelen, maar iedere keer gebeurt dat op een iets andere manier. Als je daar van een afstandje naar kijkt, kom je tot de conclusie dat dit niet bevorderlijk is voor de transparantie van de regeling

voor het toezicht op dat soort instellingen. In het antwoord van de staatssecretaris op vragen van de Tweede Kamer over het enquêterecht kwam ook al naar voren dat die sectoren op dit punt langs elkaar heen schuren en wordt gewezen op de consequenties van een en ander.

Dit specifieke wetsvoorstel regelt de scheiding tussen de raden van bestuur en de raden van toezicht. Mijn fractie is voorstander van een dergelijke scheiding. In het wetsvoorstel wordt echter een grote vrijheid gelaten om allerlei zaken in die relatie tussen raden van toezicht en raden van bestuur te regelen. Men kan kiezen voor een monistische variant en een dualistische variant, om het een keer op een andere manier te benoemen. In feite wordt een minimaal pakket van taken gegeven aan de raad van toezicht. Desgewenst kan dat worden opgeplust met verdere afspraken. De reglementen aan de hand waarvan gefunctioneerd wordt, kunnen aanzienlijk verschillen. Van de branchecode, die een wat ordenend principe zou moeten zijn, kan men afwijken zolang men dat achteraf toelicht. Er kan dus een grote variatie ontstaan in de wijzen waarop het interne toezicht geregeld wordt. Ik vraag de staatssecretaris op welke wijze dat volgens haar ten goede komt aan de transparantie van het toezicht in deze sector?

Met de scheiding van de taken zijn wij er nog niet. Daarmee zijn nog niet voldoende checks and balances in het systeem gebracht voor good governance. Een ander belangrijk onderdeel volgt nog in een wet rond de medezeggenschap waarin de positie van het personeel, ouders en deelnemers geregeld wordt. Die komt op een later moment aan de orde en op dat moment wordt daarover gesproken.

Het gaat om publiek geld, om publieke taken en om grote maatschappelijke belangen. Het sluitstuk kan niet anders zijn dan extern toezicht. Ook op dat punt is de regeling minimaal. Er zijn wel instrumenten maar het "ingrijpingsveld" is minimaal geregeld. Verhoudt dat zich tot het publieke geld dat omgaat in de instellingen, de publieke taken die zij uitvoeren en de grote maatschappelijke belangen die zij dienen? Mijn fractie wacht de beantwoording van de vragen met grote belangstelling af.

□

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik houd mijn bijdrage mede namens de fractie van de SGP. Onze fracties onderschrijven de intentie van het onderhavige wetsvoorstel van harte. Het is een goede zaak dat er een heldere, transparante scheiding is tussen de taken en verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag enerzijds en de interne toezichthouder anderzijds. Mede daardoor kan naar wij hopen oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen worden tegengegaan en kan ook oneigenlijk gebruik van regels, bijvoorbeeld met betrekking tot salariering in de bve-sector worden tegengegaan en worden beëindigd. Ook los daarvan is een heldere scheiding van verantwoordelijkheden een goede zaak.

Dit wetsvoorstel geeft echter niet het volledige beeld van de scheiding tussen bestuurders en interne toezichthouders. Er komt immers nog een wetsvoorstel 31266 waarin ook – de staatssecretaris geeft dat aan in haar brief van 6 februari – enkele bevoegdheden van medezeggenschapsorganen die in die wet geregeld worden een relatie hebben met de benoeming van

De Boer

bestuurders en interne toezichthouders. Maar goed, daar komen wij nog over te praten.

Het onderhavige wetsvoorstel is dus een goede stap naar transparantie in de bve-sector. Onze fracties hebben daar nog wel een vraag over, met name door het in de Tweede Kamer aangenomen amendement-Biskop. Ik weet natuurlijk wel, mijnheer Dölle, dat dat amendement een feit en een gegeven is, maar dat verhindert ons niet om er iets over te zeggen. Wij willen toch een beetje verheldering. Dat amendement maakt het mogelijk dat een instelling niet een college van bestuur en een raad van toezicht heeft, maar dat het bevoegd gezag van de instelling beide taken uitoefent, waarbij een functionele scheiding van bestuur en toezicht wordt aangebracht. Ik maak uit het amendement op dat het slaat op stichtingen in de bve-sector. Het amendement heeft geleid tot de toevoeging van artikel 9.1.8 aan de wet. De volgende vraag komt dan op. Hoe je het ook wendt of keert en welke afspraken je ook maakt, er blijft één orgaan, namelijk het bevoegd gezag. Dat heeft tot gevolg dat de onderscheiden leden van het bevoegd gezag, afhankelijk van het onderwerp, van pet moeten wisselen. De leden die belast zijn met het bestuur kunnen niet verboden worden om zich bezig te houden met zaken die het toezicht betreffen, en omgekeerd. Men maakt allemaal deel uit van het bevoegd gezag. Het artikel 9.1.8 verwijst naar delen van artikel 9.1.4 en naar artikel 9.1.7, maar die handelen over twee organen. Wat moeten wij daarmee? Hoe zit het juridisch? Heeft de staatssecretaris dat laten nagaan? Dat heeft zij ongetwijfeld gedaan.

In de toelichting op het amendement wordt ook gesproken, en daar staan onze fracties in principe sympathiek tegenover, over de mogelijkheid van verenigingsvorm. Om direct betrokkenen bij een instelling te betrekken, is een verenigingsvorm, zeker als het een kleinere instelling is, inderdaad een ideale oplossing. In de toelichting van het amendement staat echter dat in die situaties de algemene ledenvergadering kan optreden als intern toezichthouder en het bestuur als bevoegd gezag. Ook van dit punt vragen wij ons af of het houdbaar is. Bij een vereniging, zijnde naar zijn aard bijzonder onderwijs, is principieel de rechtspersoon het bevoegd gezag dat de onderwijsinstelling in stand houdt. Het bestuur is het orgaan van de rechtspersoon. Moet dan de rechtspersoon als onafhankelijk intern toezichthouder optreden ten aanzien van een door diezelfde rechtspersoon benoemd orgaan? En dat via een ledenvergadering die wordt voorbereid en voorgezeten door het orgaan van de rechtspersoon? Wordt met het amendement de bestaande en niet-volledig transparante scheiding tussen bestuur en intern toezicht niet in stand gehouden of zien wij dat helemaal verkeerd en onjuist?

Wij vragen om een antwoord en stellen als aanvullende vraag hoe de staatssecretaris denkt onduidelijkheden, waarvoor dit amendement misschien heeft gezorgd, praktisch te pareren. Kan zij dat wellicht via wetsvoorstel 31266 doen? Ik vraag het maar.

De vergadering wordt van 14.20 uur tot 14.40 uur geschorst.

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegenthart**: Voorzitter. Hartelijk dank voor de inbreng vanuit de Kamer in eerste termijn over het wetsvoorstel. Ik begin

met een korte inleiding en ga daarna over tot het beantwoorden van de vragen die gesteld zijn.

Het belang van de invoering van het interne toezicht bij de mbo-instellingen is hier terecht door verschillende sprekers aangegeven. Ik ben dan ook heel blij dat wij vandaag dit debat kunnen voeren. Het is een lang proces geweest, dat is begonnen met het rapport van de Algemene Rekenkamer en de gebeurtenissen rondom het hoger onderwijs. Dat rapport is nu vertaald in het wetsvoorstel dat hier vandaag aan de orde is. Goed onderwijs kan mijns inziens niet zonder een goed, onafhankelijk, intern toezicht. Het interne toezicht draagt bij aan het tegengaan van onrechtmatige bestedingen van publieke middelen – de aanleiding voor dit wetsvoorstel was een dergelijke problematiek in het hoger onderwijs – een versterking van het zelfreinigende vermogen van de sector, het tegengaan van bezwaarlijke machtsconcentraties – dit is in de afgelopen periode in allerlei verbanden aan de orde geweest, waaronder het onderwijs – en een transparante scheiding van verantwoordelijkheden. Dat is nodig om het vertrouwen van de samenleving te kunnen genieten en een belangrijke aanleiding om deze zaken op een goede manier te willen regelen. Deze zaken wegen zwaar voor mij. Er gaat veel publiek geld om in de sector en bestuurders hebben grote vrijheid. Dat is een goede zaak, maar bij grote vrijheid hoort ook goede interne controle. Externe controle hoort er overigens ook bij, maar dat geven wij op allerlei andere manieren vorm. De interne toezicht-houders moeten een heldere taak hebben, ook ten opzichte van het bestuur.

De kern van het wetsvoorstel is dat alle mbo-instellingen worden verplicht, de functie van bestuurder en interne toezichthouder volledig en op transparante wijze te regelen. Alle mbo-instellingen moeten een raad van toezicht en een college van bestuur instellen. Het college van bestuur wordt aangewezen als bevoegd gezag. De belangrijkste taken en verantwoordelijkheden van beide organen worden wettelijk vastgelegd en instellingen worden verplicht, in het bestuursreglement vast te leggen wat de verantwoordelijkheden zijn van het college van bestuur en van de raad van toezicht, en hoe er wordt gehandeld als zich een conflict voordoet tussen beide. Alle instellingen moeten in hun jaarverslag verantwoording afleggen over de omgang met een branchecode voor goed bestuur. Dat is een heel belangrijk complementair deel. Het wordt niet allemaal vastgelegd in de wet en er blijft ruimte voor de verantwoordelijkheid van de sector zelf, maar wij willen wel inzicht hebben in de manier waarop het uiteindelijk wordt uitgevoerd. Ik acht het met mevrouw Meurs een goede zaak dat die code er is en dat die vrijwel 100% het advies volgend is vastgesteld. Dat zie ik als waarborg dat het goed geregeld is in de sector zelf.

Deze voorgestelde wetswijziging is noodzakelijk om het interne toezicht in te voeren bij de bekostigde bve-instellingen. Pas na de wetswijziging is het voor mbo-instellingen mogelijk om een echt deugdelijke scheiding tussen bestuur en intern toezicht te regelen. Ook dan pas zal het intern toezicht verplicht zijn. In 2003 waren die plannen er al. De instellingen werken vooruitlopend op de aankomende wetgeving al volgens het nieuwe model, althans het grootste deel van de instellingen. Zij hebben ook de governance code opgesteld. De invoering van interne controle is echt een belangrijke stap vooruit en heeft duidelijk meerwaarde

Van Bijsterveldt-Vliegenthart

ten opzichte van de huidige inrichting. Ik denk dan ook dat wij onze zegeningen kunnen tellen en ik hoop dat intern toezicht bij de mbo-instellingen op korte termijn wettelijk verankerd kan worden. Vandaag is wat dat betreft een belangrijk moment. Ik hoop dat de Kamer straks daadwerkelijk haar instemming zal geven.

Er zijn diverse vragen gesteld. Ik heb ze kortweg in vier categorieën ingedeeld, te weten juridisch/bestuurlijk – met name de heer Dölle stelde daarover een flink aantal pittige vragen – falend toezicht, onafhankelijkheid en maatschappelijke verankering en het “one tier”-model. Tot slot heb ik nog twee overige vraagjes, die ik zo gauw niet kon indelen in een van de mapjes.

Ik begin bij de vragen van de heer Dölle. Het is goed om te bezien wat er met deze wetgeving ontstaat. De heer Dölle vroeg of de bevoegdheden van het bestuur van een rechtspersoon worden gehypothekeerd door een instemmingsrecht van het college van bestuur of de raad van toezicht. Dan gaat het over kernbevoegdheden die zien op het sluiten van instellingen, het gaat over de grondslag, over fusie/defusie, de opheffing van de rechtspersoon et cetera. De CDA-fractie wil graag zien dat de regering aangeeft welke rechten niet statutair aantastbaar zijn en onvervreemdbaar horen tot het bestuur van de rechtspersoon. Ik kan mij voorstellen dat die vragen rijzen. Immers, naast de slag tussen scheiding van bestuur en toezicht vindt er inderdaad nog een tweede slag plaats in dit wetsvoorstel, namelijk dat het college van bestuur het bevoegd gezag wordt, met inderdaad daaraan verbonden een aantal bevoegdheden die zijn vastgelegd in de Wet educatie en beroepsonderwijs, de WEB. Het wetsvoorstel regelt dus de verhoudingen tussen het college van bestuur van de instelling en de raad van toezicht, maar het Burgerlijk Wetboek bevat de bepalingen over het bestuur van de rechtspersoon. Het wetsvoorstel raden van toezicht regelt dit niet. Dat moet wel helder zijn.

Het college van bestuur of de raad van toezicht van een instelling kan samenvallen met het bestuur van de rechtspersoon, maar dat hoeft niet. Overigens is onze inschatting dat het bestuur en het college van bestuur heel vaak zullen samenvallen en dat daarnaast de raad van toezicht apart gevormd zal worden. De vraag van de CDA-fractie heeft zo te zien betrekking op de situatie van het driehoek bestuur, college van bestuur en raad van toezicht. Ik heb in dit wetsvoorstel niets willen regelen voor het bestuur van de rechtspersoon op zich. Hiervoor geldt gewoon het Burgerlijk Wetboek, waarin de zaken rondom de rechtspersoon zijn geregeld. Wat de kernbevoegdheden betreft die de CDA-fractie noemt, hebben het college van bestuur en de raad van toezicht in elk geval een taak. Voor een aantal van deze bevoegdheden, bijvoorbeeld de fusie van rechtspersonen en de opheffing van de rechtspersoon, bevat het Burgerlijk Wetboek ook bepalingen. Voor die gevallen moet de relatie tussen de drie organen in de statuten worden uitgewerkt.

Het is niet aan mij om uiteindelijk aan te geven welke rechten statutair onaantastbaar zijn. Dat betekent dat bij de totstandkoming van deze wet en uiteindelijk bij het vaststellen daarvan, binnen het bestuur, binnen de stichting van een school gekeken moet worden hoe de taken verdeeld worden. Alleen één ding is helder: de raad van toezicht krijgt de wettelijke taken die zijn aangegeven in de wet. Dan hebben wij het over het schorsen en ontslaan van het college van bestuur, het

goedkeuren van het bestuursreglement en het goedkeuren van begroting en jaarrekening. U kent die taken wel. Daarnaast is het aan het bestuur van de rechtspersoon om naast de taken die verbonden zijn aan het bevoegd gezag voor het college van bestuur, indien wij spreken over de driehoek, verder te bepalen in welke mate daar betrokkenheid bij is vanuit het bestuur. Dat dient binnen de rechtspersoon zelf bekeken te worden en uiteindelijk ook statutair vastgelegd.

Een volgende vraag op dat vlak was, eveneens van de heer Dölle, hoe artikel 9.1.4, lid 2, wordt begrepen indien het bestuur van de instelling tevens de raad van toezicht vormt. Zijn daar onverenigbaarheden? Is de raad van toezicht dan voldoende onafhankelijk? Ik kan mij voorstellen dat men die vraag stelt, maar het bevoegd gezag van de instelling, het college van bestuur, kan niet samenvallen met de raad van toezicht. De dagelijkse gang van zaken en de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag zijn apart geregeld. De raad van toezicht – en dat kan een aparte raad van toezicht zijn, maar het kan ook het bestuur zijn dat die taak op zich neemt – moet toezien op het uitvoeren van de taken verbonden aan het bevoegd gezag van de instelling. Wij hebben dus de rechtspersoon, de instelling, het bevoegd gezag, het toezicht op het bevoegd gezag. Het uitoefenen van de daaraan verbonden taken is aan de raad van toezicht. In die hoedanigheid kan een bestuur van een rechtspersoon dat heel goed doet, mits men de taken van de raad van toezicht ook daadwerkelijk beschouwt als de eigen taken en zichzelf als raad van toezicht ziet. Als het college van bestuur samenvalt met het bestuur van de rechtspersoon kan een lid van het college per definitie niet tevens lid van de raad van toezicht zijn. Dat moet natuurlijk wel helder zijn. Het college van bestuur krijgt de taken van het bevoegd gezag en die dienen per definitie gescheiden te zijn van de taken van de raad van toezicht, want dat is wat wij beogen met deze wet.

De heer Dölle vroeg ook of in het bestuursreglement in beginsel alles onder het interne toezicht kan worden gebracht. Hij vroeg of daar geen natuurlijke grenzen aan zitten die voortvloeien uit de vrijheid van richting en inrichting. Dat is een wezenlijke vraag. Hierbij is het belangrijk dat wij ons realiseren dat het bestuur uiteindelijk de statuten maakt en voorstellen doet voor het bestuursreglement. Wettelijk is vastgelegd dat daarin in elk geval de taken zoals vermeld in dit wetsvoorstel verbonden aan de raad van toezicht aan de raad van toezicht moeten worden toebedeeld. Het is aan het bestuur om te bepalen of het daar nog meer aan wil toedelen. Het is ook aan het bestuur om te bepalen dat met de wettelijk bepaalde toedeling van de taken aan de raad van toezicht, het maximum tegelijkertijd met het minimum is bereikt. Dat is aan het bestuur en dat blijft zo.

Dit is wat ik wilde zeggen ten aanzien van de bestuurlijke vragen die voortkomen uit de constructie die vandaag voorligt. Ik ben blij dat ik die heb mogen toelichten. Als er nog vragen zijn, doe ik dat graag nog een keer. Het is immers best een ingewikkelde kwestie, maar een en ander is naar mijn idee op een goede manier en verantwoord geregeld.

Een aantal leden heeft iets gezegd over het falend toezicht. Ik zal specifiek ingaan op de vraag van de heer Laurier van de fractie van GroenLinks, namelijk welke correctiemogelijkheden er zijn en of die zich verhouden tot het belang van de publieke taken. Ik moet helder zijn:

Van Bijsterveldt-Vliegenthart

ik heb geen relatie met een raad van toezicht. De raad van toezicht heeft een relatie met zichzelf en is verantwoordelijk voor het interne toezicht. Het is een orgaan van de rechtspersoon zelf. Ik heb een relatie met het bevoegd gezag. Ik moet op allerlei manieren kijken of de instelling voldoet aan hetgeen mag worden verwacht en wat die levert voor de publieke middelen. Het interne toezicht is geen doel op zich, maar een extra waarborg dat de kwaliteit wordt geleverd voor het vele publieke geld dat naar die instellingen gaat. Het falen van het interne toezicht is op zich geen reden voor sancties.

Er is pas een reden voor sancties als een aantal zaken dat de instelling zou moeten borgen niet daadwerkelijk wordt gerealiseerd, dus als er geld naartoe gaat en er niet wordt geleverd. Een aangrijpingspunt voor interventie van mij is er dus alleen als het bestuur van de instelling in strijd met de wet handelt of onvoldoende kwaliteit levert. Ik heb dan diverse mogelijkheden. Ik heb een subsidierelatie, dus ik kan de bekostiging intrekken, gedeeltelijk of geheel in het uiterste geval. Ik kan een licentie intrekken, een examenlicentie of een licentie voor een opleiding. Ik kan verscherpt toezicht instellen door de inspectie. Ik kan een bestuurlijk gesprek voeren. Er is heel veel mogelijk in mijn relatie tot het bevoegd gezag. De interne toezichthouder is echter van de rechtspersoon zelf en moet alleen maar borgen dat het bevoegd gezag optimaal functioneert.

Mevrouw Dupuis en mevrouw Meurs vroegen vanuit dezelfde achtergrond door wie de raden van toezicht worden beoordeeld. De statuten casu quo het bestuursreglement zal een voorziening moeten bevatten met betrekking tot het ontslag van de leden van de raad van toezicht. Veelal benoemen en ontslaan de leden van de raad van toezicht zichzelf. Ik heb geen relatie met de raad van toezicht, zoals ik al zei. Een aangrijpingspunt voor een interventie van mij is dus echt het functioneren van de instelling. Wij hopen allemaal dat een intern objectief toezichthouderschap daar een belangrijke bijdrage aan kan leveren.

De heer Dölle noemde ook verdere correctiemogelijkheden bij falend toezicht, dus wie bewaakt de bewaker. Voorop gesteld moet worden dat de statuten van de rechtspersoon bepalen wat er gebeurt bij een slecht functionerende raad van toezicht. Het bestuur moet daarover iets in de statuten vastleggen. Ik heb vooral een relatie met het bevoegd gezag.

De heer Dölle vroeg naar een opsomming van momenten waarop en instrumenten waarmee alles en iedereen kan interveniëren in de school. Hij vroeg of het niet terecht zou zijn dat het bestuur daar een stem in zou hebben. Ik neem aan dat hij doelde op de driehoek, want het zou te gemakkelijk zijn als een college van bestuur zijn eigen raad van toezicht naar huis kan sturen als het toezicht niet bevalt. Daar zou inderdaad in de statuten iets over kunnen worden geregeld. In sommige gevallen zijn het college van bestuur, dus het bevoegd gezag, en het bestuur van de rechtspersoon gescheiden. In sommige gevallen zullen zij ongetwijfeld gecombineerd worden. Deze wet zal ook een aantal goede dagen voor notarissen opleveren. Dat is mooi om vast te stellen tijdens deze crisisperiode. Als het college van bestuur en het bestuur van de rechtspersoon gescheiden zijn, heeft het bestuur de mogelijkheid om in de statuten vast te leggen om daar iets mee te doen. Het college van bestuur, dus het bevoegd gezag, kan dat niet doen. De raad van toezicht dient immers toe te zien op het college

van bestuur. Daartoe dient de onafhankelijke positie geborgd te zijn.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): De staatssecretaris zegt dat zij als staatssecretaris geen relatie heeft met de raad van toezicht. Zij heeft een relatie met het bevoegd gezag. De Onderwijsinspectie doet echter wel degelijk soms uitspraken over het functioneren van de raad van toezicht. In die zin heeft zij dus volgens mij wel iets van doen met het functioneren van de raad van toezicht en met het toezicht op het toezicht, of zie ik dat verkeerd?

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegenthart**: Wij hebben er zeker bemoeienis mee. Wij vinden het een belangrijke voorwaarde om de kwaliteit die wij verwachten van een instelling daadwerkelijk te borgen. Als er intern toezicht is, weten wij dat er kritisch toezicht kan zijn. Dat toezicht kan ook kritisch zijn waar het gaat om rechtmatige besteding van de middelen. Mijn interventiemogelijkheden komen echter pas in beeld als het toezicht, al dan niet slecht, niet effectief is. Dit is feitelijk het zelfde als de randvoorwaarden voor een goede boekhouding die een waarborg moeten bieden voor een transparant proces waarin inzichtelijk wordt gemaakt dat iets rechtmatig is besteed. Als de inspectie constateert dat het interne toezicht slecht is, is er aanleiding om te zeggen: let op, dat moet beter worden geregeld. Ik vind het geen doel op zich, maar een middel om aan het eind het resultaat goed op orde te hebben.

Het volgende mapje betreft onafhankelijkheid en maatschappelijke verankering. Er waren vragen naar aanleiding van de mogelijkheid dat de medezeggenschapsraad – dat is onder de nieuwe wet medezeggenschap de ondernemingsraad – een bindende voordracht voor één lid aan de raad van toezicht doet. Die bindende voordracht aan de raad van toezicht heb ik uiteindelijk toegevoegd aan het wetsvoorstel dat nu bij de Tweede Kamer ligt naar aanleiding van een discussie in die Kamer. Er was zorg dat de benoemingen vooral zouden plaatsvinden binnen het ons-kent-onskringetje. Men vond dat de raad van toezicht een bredere betrokkenheid moet kennen. Het is bekend dat de omgeving van de school – ik zou er het liefst voor kiezen om ook het bedrijfsleven een plek te geven hierin – formeel niet is georganiseerd. Daardoor is het voor mij heel lastig om dat te vertalen in bevoegdheden in zo'n raad van toezicht. Bovendien is het een intern orgaan. Daarom moet worden bezien waar je uiteindelijk die worteling vindt.

Naar aanleiding van een zeer intensief debat in de Tweede Kamer heb ik toch gemeend twee zaken te moeten toevoegen. De eerste is het adviesrecht van deelnemersraden en de ondernemingsraad wat betreft de profielen. Daarmee wordt toch verantwoording afgelegd en ontstaat minder ons kent ons, ik benoem jou en jij benoemt mij en zo besturen wij Nederland. Er is kritische beschouwing mogelijk door de ondernemingsraad en de deelnemersraad. Dat vind ik belangrijk. Het is immers ook de raad van toezicht van alle mensen die er werken. De tweede is de voordracht. Over die voordracht kan je veel zeggen. De voordracht is bindend. Als de voordracht heeft plaatsgevonden en de benoeming in de raad van toezicht een feit is, moet de persoon in kwestie zonder last en ruggespraak kunnen handelen. Wij zien dat op verschillende terreinen. Het zal ongetwijfeld wel eens niet goed gaan, maar het gaat ook heel vaak wel goed. Ik heb evenwel toch gemeend, vanuit de zorgvul-

Van Bijsterveldt-Vliegenthart

digheid, om over een aantal jaren dit onderdeel van de wet die nu in de Tweede Kamer wordt behandeld, te moeten evalueren. Dus ik wil goed nagaan of het werkt of dat het allerlei wrijvingen oplevert. Dat zeg ik toe. Ik zie de plussen en de minnen ook heel nadrukkelijk, maar ik heb gekozen voor de minste van alle kwaden, om het zo maar te zeggen, door toch een relatie te leggen met de organisatie, juist ook vanwege haar grote omvang, zodat er een soort anker is. Het is wel een zonder last of ruggespraak benoemde persoon in de raad van toezicht. Die moet in dat opzicht ook gewoon zijn eigen afweging maken. Misschien blijkt zo iemand in de praktijk de behoefte te hebben om af en toe een ander belang dan het financiële of bestuurlijke onder de aandacht brengen, maar dan moet het niet meer zijn dan een appel om gezamenlijk de verantwoordelijkheid in de raad van toezicht voor het personeel te nemen, om dat voorbeeld maar aan te halen.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Voorzitter. Ik ben het helemaal eens met de woorden dat wij moeten voorkomen dat het een soort ons-kent-onskringetje wordt. In die zin is het heel goed dat er een adviesrecht is op de profielen. Waar het mijn fractie om te doen was, is dat u wel gekozen hebt voor een bindende voordracht voor één zetel, waardoor je dus ook een specifiek deelbelang profileert. De vraag is veeleer hoe je ervoor zorgt dat er binding komt, dat meerdere partijen zich bemoeien met wie er in de raad van toezicht zit. Dan is het veel aantrekkelijker om een ondernemingsraad, een medezeggenschapsraad of een deelnemingsraad de mogelijkheid te bieden, te adviseren over alle leden van de raad van toezicht. Daarmee organiseer je binding, maar voorkom je dat je in de raad van toezicht, die je onafhankelijk wil houden, een specifiek deelbelang introduceert. Dat was eigenlijk meer mijn punt. Misschien kunt u nog even ingaan op het beginsel van de onafhankelijkheid aan de ene kant en uw keuze voor de bindende voordracht voor één zetel.

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegenthart**: Voorzitter. De discrepantie die er kan zijn, wil ik uiteindelijk wegnemen door te zeggen dat de persoon die op voordracht van het personeel in de raad van toezicht functioneert, formeel zonder last en ruggespraak functioneert. Dat kan niet belemmeren dat iemand hart heeft voor het onderwijs en voor het personeel, om het zo maar te zeggen. Dat is mooi meegenomen. De verantwoordelijkheid ligt daar dan niet exclusief; die is gewoon breed.

Ik denk dat er veel suggesties mogelijk zijn. Uw suggestie vind ik origineel. Ik raad u aan, hierover met uw collega's in de Tweede Kamer van gedachten te wisselen, want wij krijgen deze discussie daar ook nog. Wellicht zijn er andere goede suggesties die wij samen tegen elkaar af kunnen wegen. In dat opzicht heb ik niet het idee dat ik als enige de wijsheid in pacht heb. Ik denk dat er zeker nog andere manieren zijn om te verbinden. Voor mij is gebondenheid, geworteldheid, zonder afhankelijkheid in die organisatie het belangrijkste. Ik begrijp uw punt heel goed.

De heer Dölle vroeg in dit kader of de regering het voornemen had om een kwaliteitszetel van de ondernemingsraad te plaatsen in de raad van toezicht. Dat heb ik volgens mij al redelijk uitgelegd naar aanleiding van de vraag van mevrouw Meurs.

Over het ontslagbesluit merk ik op dat het ontslag gewoon wordt verleend door de raad van toezicht zelf. Het is enkel het recht van voordracht. Natuurlijk ligt het voor de hand dat het voordrachtsrecht van de ondernemingsraad opnieuw in beeld moet komen als het desbetreffende lid ontslagen is.

De organieke versus de functionele scheiding oftewel de "one tier board", is hier menigmaal besproken. Mevrouw Ten Horn zei terecht dat ik hierover heb gediscussieerd met de Tweede Kamer. Mijn voorkeur ging duidelijk uit naar de soort scheiding die ik in eerste instantie in het wetsvoorstel heb voorgesteld. Uiteindelijk is de discussie in de Tweede Kamer aan de orde geweest en is er inderdaad voor een vrij exclusieve situatie gekozen. Dat kan de zorg weer een beetje wegnemen, want 99% van de instellingen doet het gewoon al vrijwillig, zoals wij het graag zien. Zij zullen vanwege de vrijwilligheid geen enkele reden hebben om, nu het verplicht is, dat niet te doen. Sterker nog: het zal de zaak alleen maar heel erg borgen. Men is echt heel blij dat dit er nu door komt. Het is natuurlijk niet zo netjes van mij als ik iets wat ik in de Tweede Kamer meekrijg, via de governance code regel, maar soms vraag ik mij af hoe ik de zaak nog wel kan regelen. Het zal er uiteindelijk om gaan – in dat opzicht moeten wij mijns inziens de zorg relativeren – dat toezicht en bestuur gescheiden zijn, in personele zin. Het met elkaar aan tafel zitten en bespreken van zaken, neemt natuurlijk niet weg dat beide partijen aparte verantwoordelijkheden hebben. Die verantwoordelijkheden kunnen nimmer over en weer overgenomen worden. Het bestuur ligt in beginsel bij het college van bestuur, tenminste, dat zal de meest voorkomende situatie zijn, inclusief de bevoegdheden van het bevoegd gezag. Dat zal als zodanig ook aanspreekbaar zijn door mij. De taken van de raad van toezicht liggen gewoon heel nadrukkelijk benoemd bij een aantal mensen in het verband. Zij zullen de taak hebben om het te doen overeenkomstig de omschrijving in de wet. Wat dat betreft, verandert er niets. Zij zullen er ook apart verantwoording over moeten afleggen. Alles staat dus zoals het staat. Het kan alleen wat dicht op elkaar komen te zitten als men gezamenlijk opereert en vergadert. Daarover bestaan zorgen, maar het heeft eigenlijk alles te maken met de stijl van functioneren van een persoon die als lid van de raad van toezicht specifiek voor de taken zoals omschreven in de wet, verantwoordelijk is.

Mevrouw Ten Horn heeft gevraagd of ik bereid was, het te evalueren. Daarop wil ik ja zeggen, omdat ik mij ook wel realiseer dat het hier in Nederland – mevrouw Meurs gaf dat volgens mij aan – nog niet veel voorkomt. Voor mij en vooral voor Kamerlid Biskop is de aanleiding nadrukkelijk wel het feit geweest dat onze minister van Justitie het ook in het Burgerlijk Wetboek voor nv's en bv's wil opnemen. Hij is daar nogal lovend over. Het is wat Angelsaksisch, maar in de Angelsaksische landen functioneert het, blijkt uit de wetenschap, niet zo slecht, is mij verteld. Het is niet bewezen. Mevrouw Ten Horn haalde een voetnoot aan van een door mij zeer gewaardeerde wetenschapper die stelt dat het nog wel wat problemen heeft opgeleverd, maar mijn informatie is dat er niet echt zichtbaar onderscheid is tussen het functioneren van het "one tier"- en het "two tier"-model. In ieder geval ben ik bereid om het te evalueren. Ik stel een periode van vier jaar voor. Het moet nog wel even

Van Bijsterveldt-Vliegenthart

zijn beslag krijgen en geïmplementeerd worden. Dat wil ik met u afspreken.

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Voorzitter. Ik heb twee vragen. Begrijp ik goed dat de staatssecretaris niet verzoekt om opname van aparte criteria voor het functioneren van de zogenoemde "one tier"-organen in de governance code? Ik kan mij voorstellen dat er wel degelijk aparte criteria voor moeten worden opgenomen.

Mijn toelichting op het verzoek van drie jaar gold omdat raden van toezicht erg vaak in de statuten voor een termijn van drie jaar worden benoemd. Mocht uw evaluatie uitwijzen dat de "one tier"-modellen niet voldoen, zie ik graag de mogelijkheid dat wij iets op korte termijn doen en niet hoeven wachten tot er na vier jaar eens wat gebeurt en vervolgens die raden van toezicht alweer voor drie jaar zitten, want dan zijn wij zes jaar verder.

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegenthart**: Over het laatste merk ik op dat die benoeming toch plaatsvindt en dat je sowieso in de nieuwe periode bent beland eer je zo'n evaluatie hebt gedaan. Ik vind wel dat het even de rust en de tijd moet hebben, vandaar dat ik mij, toen ik mij voorbereidde op eventuele vragen, had voorgenomen om op vijf jaar te gaan zitten, maar het luistert bij mij ook weer niet zo nauw, dus ik vind het geen probleem om er drie jaar van te maken. Daar zit het hem niet in. Wij moeten wel voldoende tijd hebben om na te gaan of het naar behoren functioneert. Met drie jaar kom je ook een aardig eind.

Nu ben ik uw eerste vraag kwijt, mevrouw Ten Horn.

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Mijn eerste vraag was of er geen aparte criteria in de governance code moesten worden opgenomen.

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegenthart**: Vooralsnog is dat niet nodig, want ik wil voorkomen dat wij regel op regel stapelen. De sector kan zelf de behoefte voelen om op dat vlak nog iets te regelen – de governance code is natuurlijk allereerst van de sector zelf – maar voor mij geldt klip-en-klaar dat de regelgeving zoals die naar de raad van toezicht "two tier" is, ook voor de "one tier board". Daar zal ik scholen op aanspreken. De inspectie zal er ook op toezien. Er dient gewoon gerapporteerd te worden over de omgang met de toezichtstaak. Alle zaken van functionele scheiding dienen gewoon op een goede manier te gebeuren, dus daar kunt u op rekenen. Als de sector vanwege haar imago en transparantie er behoefte aan heeft, er iets aan toe te voegen, laat ik dat graag aan haar over.

De heer De Boer heeft gevraagd of ik het amendement kan repareren in het wetsvoorstel medezeggenschap. Ik kan dat niet. Dit wetsvoorstel heeft wel een relatie naar het voorliggende voorstel door de voordrachten, maar geen relatie als het gaat om het echt scheiden van toezicht en bestuur. Dat doen wij echt in dit wetsvoorstel. Wat nu voorligt, is wat er is op dit punt.

De klokkenluidersregeling wordt ingericht door de raad van toezicht. Mevrouw Dupuis heeft terecht gesteld dat voorkomen moet worden dat mensen continue naar de raad van toezicht stappen. Mensen moeten de zaken eerst op het schoolniveau proberen te behappen. Ik ben dat zeer met mevrouw Dupuis eens. Wel hadden wij toevallig over hetzelfde onderwerp een debat in de

Tweede Kamer. Men spreekt bij de klokkenluidersregeling ook nogal eens over het functioneren van het college van bestuur. Dan is het relevant dat er echt sprake is van onafhankelijkheid. Sterker nog; de Tweede Kamer heeft mij verzocht om in de MBO Raad de vraag aan de orde te stellen, of het nog iets onafhankelijker kan. Het dicht op de instelling zelf organiseren van de klokkenluidersregeling vormt voor mensen vaak een belemmering. Men heeft het gevoel dat het te dicht op elkaar zit. Naarmate de raad van toezicht zich onafhankelijker positioneert en manifesteert, speelt dit uiteraard minder een rol voor een personeelslid. Dan is het vertrouwenwekkender om op de raad van toezicht af te stappen. Dit is echter afhankelijk van de vraag hoe de raad van toezicht in de loop van de jaren heeft gefunctioneerd.

De heer Laurier heeft gevraagd hoe bij de grote variatie in de vormgeving tegemoet kan worden gekomen aan de eis van transparantie. Eigenlijk heeft mevrouw Ten Horn dit ook gevraagd toen zij sprak over de governance. De transparantie die in de wet wordt geëist van de raad van toezicht, wordt evengoed gevraagd van degenen die verantwoordelijk zijn in de "one tier board" op dit vlak. Er dient dus gecommuniceerd te worden over wat men doet. Een en ander hoort in het jaarverslag te worden vastgelegd. De inspectie moet erop toezien dat dit goed geschiedt. De borg zit dus gewoon in de wet verwerkt.

Ik meen dat ik de meeste vragen heb beantwoord. Wellicht moeten wij het piepsysteem laten werken om te controleren of er nog onbeantwoorde vragen zijn.

De **voorzitter**: Wij werken hier niet met een piepsysteem, maar met interrupties en een tweede termijn. Voor die termijn geef ik nu het woord aan mevrouw Dupuis.

Mevrouw **Dupuis** (VVD): Voorzitter. De enige kwestie die ik nog voor de staatssecretaris heb, gaat over het "one tier"-systeem. Uiteraard hebben wij te maken met een destructief amendement dat ingaat tegen de helderheid en de transparantie die terecht in dit wetsvoorstel wordt beoogd. Kan en wil de staatssecretaris eventueel met aanvullende regelingen, een AMvB, een ministeriële regeling of wat zij ook maar kan verzinnen, de impact van het amendement zo klein mogelijk maken? Voor zover ik heb begrepen, zijn eigenlijk de woordvoerders van alle fracties op één na heel blij met dit wetsvoorstel en heel ontevreden over dit destructieve amendement. Ik spreek alvast namens mijn fractie de wens en de hoop uit dat de staatssecretaris met dit amendement zo diligent mogelijk omgaat en dat zij de impact ervan zo klein mogelijk houdt.

De heer **Dölle** (CDA): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor de beantwoording in eerste termijn. Ik heb er behoefte aan om de Kamer en de staatssecretaris eraan te herinneren dat in ieder geval voor mijn fractie het onderwijsdomein een bijzonder domein is. Ik hoorde collega's het onderwijsdomein gemakkelijk gelijktrekken met domeinen als huisvesting, zorg en andere domeinen waar de overheid subsidiërend optreedt en via de subsidiëeringsmechanismen het interne leven van de

Dölle

instellingen probeert te sturen. Dit gebeurt vanuit het adagium: wie betaalt, bepaalt. Voor mijn fractie ligt dat bij het onderwijs anders, omdat de Grondwet dit door de vrijheid van inrichting nadrukkelijk aan de wetgever heeft onttrokken. De wetgever kan geen zodanige lijnen trekken dat daardoor de onderwijsvrijheid wordt uitgehold.

Juist daarom hebben wij in onze bijdrage, uitgaande van het driehoeksmodel, aandacht gevraagd voor de positie van het bestuur van de rechtspersoon. De indruk ontstond enigszins dat via het invalsspoor van de WEB en de introductie van het college van bestuur en de raad van toezicht, het mogelijk zou worden ook de overige sferen van de instelling te doortrekken. Daarom hebben wij daarover vragen gesteld. Een paar daarvan zijn overgebleven.

Ik heb begrepen dat de regering stelt dat het denkbaar is dat de kernbeslissingen in een instelling statutair materieel worden neergelegd bij andere clubs via het verlenen van instemmingsrechten. Dat is een ontwikkeling die in deze fase "opmerkelijk" is. Wij zullen daarop uiteraard terugkomen. Volgens mijn fractie ligt het niet voor de hand om via de statuten bijvoorbeeld grondslagverlegging te verlammen omdat het afhankelijk wordt gemaakt van instemming.

Hebben wij verder goed begrepen dat het bestuur van de instelling statutair voor zich de rol kan reserveren om eventueel in te grijpen in de sfeer van het college van bestuur en de raad van toezicht in het geval zaken ernstig ontsporen? Verder hebben wij van de regering begrepen dat bij de kwaliteitszetel "binnen de voordracht" niet inhoudt: instemming met ontslag. Daarmee zijn wij uiteraard tevreden.

Het toezicht wordt gehouden op zaken die bij de WEB zijn opgedragen. De twee partners daarbij zijn het college van bestuur en de raad van toezicht. Hun relatie wordt geregeld in het bestuursreglement, opgesteld door het college van bestuur en goedgekeurd door de raad van toezicht. Kunnen, gelijk een Baron van Münchhausen, in dit bestuursreglement ook toezichtsdomeinen worden opgenomen die liggen buiten de sfeer van de WEB? Kan men dus ook andere aspecten van de onderwijsinstelling brengen in de sfeer van het bestuursreglement en dus onder de raad van toezicht?

Mijn fractie deelt niet de aversie tegen het "one tier"-systeem dat in de Kamer hier en daar opduikt. Wij spreken ook niet over een "destructief amendement". Als het een destructief amendement was, had de voorzitter het moeten tegenhouden en een meerderheid van de Tweede Kamer er niet mee moeten instemmen. De Raad van State is een prachtig voorbeeld van een instelling waarbinnen de adviserende en de rechtsprekende functie zijn verzameld en toch zodanig van elkaar zijn gescheiden dat het Europese Hof dit tot twee keer toe heeft goedgekeurd. Dat moet ook mogelijk zijn op het punt waarover wij vandaag spreken. Verder hebben wij een hoge achting voor de Tweede Kamer. Daarom zijn wij niet van mening dat amendementen die de Tweede Kamer heeft aangebracht, gedemonteerd moeten worden door lagere regelgeving zoals AMvB's en ministeriële verordeningen.

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Voorzitter. Ik begin met een opmerking die ik ook per interruptie had kunnen maken.

Als ik het goed zie, neemt de heer Dölle afstand van vijf woordvoerders in deze Kamer, die allen hebben gezegd dat zij hun bezwaren hebben bij het "one tier"-model. Ik vind het een klein beetje denigrerend als de heer Dölle dan zegt: "het duikt hier en daar op".

De heer **Dölle** (CDA): Oké, dan bied ik mijn verontschuldigingen aan. Het dook vijf keer op.

Mevrouw **Ten Horn** (SP): Vijf keer betekent een meerderheid in de Eerste Kamer.

Voorzitter. Toezichthouders en bestuurders in instellingen zijn tot elkaar veroordeeld in een wankel evenwicht, met als scharnierpunt het woord "vertrouwen". Goed toezicht kan alleen in het volle daglicht plaatsvinden als er vertrouwen is, waarbij kwetsbaarheid en falen niet door angst worden overdekt. Slechts dán kan er sprake zijn van ordentelijk toezicht, van goed governance, als door de interne toezichthouders flink wordt doorgevraagd, zonder dat zij daarbij gelijk op de stoel van de bestuurder gaan zitten. Mijn fractie is dan ook, met velen, van mening dat een deugdelijke scheiding tussen het bestuur en het interne toezicht noodzakelijk is, en dat een goede tegenkracht van medezeggenschap moet zijn gegarandeerd. De staatssecretaris bevestigt zowel het belang van het recht van de interne belanghebbende partijen om advies te geven over de profielen van de raad van toezicht, als de bevoegdheid van het personeel om via de ondernemingsraad een bindende voordracht te doen. Daarvoor dank ik haar van harte.

Wij spreken vandaag over een heel heldere en mooie wet met, zoals vaker is gezegd, een heel vervelend amendement. Dat blijven wij een ongelukkige situatie vinden. Eigenlijk zitten wij in een klem. Enerzijds is de wet in feite precies een antwoord op de problemen die al zes jaar geleden werden gesignaleerd en die de reden vormen waarom de sector deze wet hard nodig heeft. Anderzijds ontkracht het amendement een deel van de kracht van deze wet. Ik begrijp dat de staatssecretaris bereid is om dit wetsvoorstel daarom sneller te evalueren dan na de eerdergenoemde vier jaar, namelijk na drie jaar. Uiteraard moet het model eerst zijn tijd hebben gehad om zich te bewijzen.

In andere sectoren hebben wij gezien hoe het mis kan gaan als in één orgaan de colleges van bestuur en de raden van toezicht verenigd zijn. Gelet daarop en met het oog op de veiligheid van dit model, zou ik de staatssecretaris willen vragen of zij zou kunnen toezeggen dat de inspectie jaarlijks specifiek het verslag van de raden van toezicht in het jaarverslag zal inspecteren, daarover jaarlijks zal rapporteren, en van de uitkomsten via de staatssecretaris kond zal doen aan de beide Kamers.

Mevrouw **Meurs** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris hartelijk voor haar reactie en voor haar antwoorden op onze vragen. Ik denk dat wij te maken hebben met een wet waarop de sector lang heeft gewacht, en die een behoorlijke meerwaarde zal opleveren als het gaat om de kwaliteit en de borging van goed bestuur.

In mijn eerste termijn heb ik het gehad over de belangrijke uitgangspunten van deze wet, transparantie, deskundigheid en onafhankelijkheid. Dat zijn goede principes, van waaruit wij kunnen werken. Ook heel

Meurs

essentieel is dat opnieuw met klem door de staatssecretaris is aangegeven dat het gaat om een scheiding tussen bestuur en toezicht. Zij heeft dat in haar beantwoording meerdere keren gezegd, waarvoor dank.

In deze gedachtewisseling hebben wij geen tijd gehad om nog even te spreken over het belang van de kwaliteit en het deugdelijk handelen van de toezichthouders. Ik denk dat het goed is om te zeggen dat de scheiding tussen bestuur en toezicht alleen goed gerealiseerd kan worden als wij ook alles in het werk stellen om goede toezichthouders te hebben die bereid en in staat zijn om zich in te zetten voor deze belangrijke sector. In die zin is de keuze om de profielen openbaar te maken en om andere organen daarover te laten meepraten, een heel goede zaak. Het laatste wat wij moeten hebben, is immers dat wij de werving en selectie van de toezichthouders in allerlei achterkamertjes regelen. Het dient openlijk plaats te vinden op basis van profielen en van de benodigde kwaliteiten.

Ik zal bij de behandeling van de wet inzake medezeggenschap terugkomen op het punt van de bindende voordracht. Daarover komen wij dus nog te spreken, denk ik.

Ook wij hebben ons uitgesproken over het "one tier"-model en het feit dat wij het een ongelukkig amendement vinden, dat enigszins afbreuk doet aan de helderheid van het voorliggende wetsvoorstel. Ik vind het wel belangrijk dat de staatssecretaris ook in verband hiermee heeft gezegd dat het bestuur nooit kan samenvallen met het intern toezicht, en dat dit het criterium is waar het om te doen is. De staatssecretaris heeft ook uitgesproken dat het "one tier"-model een uitzondering is en een uitzondering moet blijven. Ik zou nog eens willen beklemtonen dat het echt gaat om de scheiding tussen toezicht en bestuur. Die is het beste gewaarborgd als wij met een "two tier"-model werken. Als je met z'n allen in één vergadering zit, kun je dat belangrijke onderscheid nog wel eens vergeten.

Ook is het belangrijk om hier nog eens te beklemtonen dat de inspectie, zoals de staatssecretaris eveneens heeft gezegd, een rol heeft om toe te zien op het functioneren van bestuur en toezicht. Het is van belang om daarbij ook rekening te houden met en specifiek te kijken naar de mate waarin dat "one tier"-model de scheiding tussen bestuur en toezicht daadwerkelijk regelt.

Het is goed dat de staatssecretaris naar aanleiding van de vragen van collega Ten Horn heeft aangegeven binnen drie jaar met een evaluatie te komen. Wij willen dat van harte ondersteunen. Ik hoop dat de MBO Raad op basis van de governance code ook daadwerkelijk de "pas toe of leg uit"-regel hanteert, en actief zal nakijken hoe degenen die voor "one tier" kiezen zich verantwoorden over de uitgangspunten die in deze wet zijn geformuleerd.

De heer **Laurier** (GroenLinks): Voorzitter. Ook mijn fractie dankt de staatssecretaris voor de beantwoording. De heer Dölle sprak in zijn tweede termijn over het feit dat er relaties waren gelegd met andere sectoren zoals de volksgezondheid en de volkshuisvesting. Ik was een van degenen die dat deden. Dat had specifiek betrekking op de discussies die wij ook in die sectoren zien op het gebied van toezicht. Mijn stelling is dat de verschillende discussies die op dit ogenblik naast elkaar worden

gevoerd, niet los van elkaar kunnen worden gezien. Deze opmerking vooraf maak ik er verheldering van wat ik in eerste termijn zei.

Wij hebben over intern en extern toezicht gesproken, met name over de relatie daartussen. Ik heb de staatssecretaris duidelijk horen zeggen dat er geen relatie is van het externe toezicht met het interne toezicht, maar wel met het bevoegd gezag. Falend intern toezicht is volgens de wet geen reden tot sanctie. Op dat punt zou ik graag een verduidelijking krijgen. Tegelijkertijd wordt in de memorie van toelichting immers gezegd dat de intensiteit van het externe toezicht afhankelijk kan zijn van de mate waarin bij een instelling het interne toezicht en de verantwoording naar externe belanghebbenden goed zijn geregeld. Er is dus wel degelijk een relatie. Het is geen sanctie in de strikte zin van het woord, maar het lijkt toch wel iets te hebben van communicerende vaten.

Ik zal er geen geheim van maken dat mijn fractie op een aantal punten de dingen wat scherper geregeld had willen hebben. Dat geldt in het bijzonder voor de bevoegdheden van de interne toezichthouder, waaraan wij groot belang hechten. Ook geldt dit voor de relatie met het externe toezicht. Niettemin vinden wij deze wet een stapje vooruit, zoals wij ook al schreven in onze inbreng. Daarom zullen wij die ook ondersteunen. Ook mijn fractie is blij met de toezegging van de evaluatie over drie jaar.

De heer **De Boer** (ChristenUnie): Voorzitter. Ik dank de staatssecretaris voor de algemene beantwoording. Zij heeft niet alle vragen van onze fracties beantwoord, maar als het gaat om het amendement, kreeg ik een beetje de indruk dat ook zij er niet meer van kon maken. Zij heeft gezegd dat zij daarop na drie jaar een evaluatie zal plegen. In die zin is het wat ons betreft akkoord.

Ik snijd nog wel één punt aan dat daarmee te maken heeft, en dat wij al hebben aangehaald. Als door een instelling voor de verenigingsvorm wordt gekozen zou de algemene ledenvergadering optreden als intern toezichthouder. Dat lijkt mij toch een figuur die eigenlijk niet kan, wetende hoe een algemene ledenvergadering wordt voorbereid en verloopt. Voor een stevig intern toezicht zal er toch wat anders gezocht moeten worden. Vandaar dat ik niet om reparatie heb gevraagd. Die vraag mag ik niet stellen, want het amendement is aangenomen. Indien er echter nog onhelderheden zijn, vraag ik om deze te pareren. Verder prima.

Sowieso mijn fractie, maar ook de fractie van de SGP plaatsen zich liever zelf in een bepaalde groep en willen niet dat dit door mevrouw Ten Horn van de SP-fractie wordt gedaan. Wij bepalen zelf of wij bij een meerderheid of een minderheid behoren. Wij zullen het wetsvoorstel graag steunen.

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegenthart**: Voorzitter. De heer De Boer heeft terecht aangegeven dat ik nog niet op alle punten ben ingegaan. Hij heeft terecht gevraagd hoe het nu zit met de ledenvergadering, die tevens raad van toezicht zou zijn, terwijl het ook het hoogste orgaan is van de vereniging. Het "one tier"-model moet ook overtuigend onafhankelijk zijn georganiseerd. In de praktijk betekent dit naar mijn idee dat de

Van Bijsterveldt-Vliegenthart

raad van toezicht wordt gevormd door een aantal daadwerkelijk benoemde personen uit de vereniging. In die hoedanigheid kunnen zij deze rol vervullen. In de praktijk moet dit goed worden uitgewerkt. Het zal overtuigend moeten zijn, ook voor de inspectie, dat daadwerkelijk sprake is van transparantie en inzichtelijkheid.

De heer De Boer heeft in eerste termijn gevraagd of personen in de "one tier board" zich bezig mogen houden met de verantwoordelijkheden van een ander. Wel in de zin van debat, dat bijvoorbeeld door het Zadkine als meerwaarde wordt gezien. De functies zijn echter voor het dragen van de uiteindelijke verantwoordelijkheden gescheiden en verdeeld over de personen. Degenen die verantwoordelijk zijn voor de raad van toezicht worden op die verantwoordelijkheid aangesproken en de bestuurders, zijnde het bevoegd gezag, worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid voor de onderdelen zoals toebedeeld via de WEB. Zo is aan het eind van de besluitvorming wel de verantwoordelijkheid verdeeld. In zo'n constellatie wordt wel met elkaar gedebatteerd. Dat waardeerde het Zadkine ook zeer. Het sluit ook aan bij een aantal onderwijsvormen. Wat nu gebeurt, zal straks breder gebeuren. Ook het voorstel Goed bestuur po/vo kent straks de mogelijkheid van een gescheiden model of één bestuursmodel. Je moet er toch niet aan denken dat al die kleine schooltjes een gescheiden model moeten invoeren, maar het moet wel geregeld zijn. Ook voor het hoger onderwijs ligt er op dit moment een voorstel bij de Tweede Kamer waarin deze lijn wordt gevolgd.

Ik ben het wel enigszins eens met de opmerking van mevrouw Meurs dat het uitzondering in plaats van regel moet zijn, maar op het moment dat je het wettelijk mogelijk maakt, mag het regel zijn. Dat is de werkelijkheid, want een regel is een regel en zij biedt daartoe ook de ruimte. Mijn voorkeur gaat echter uit naar het helder uiteenhalen van de twee functies binnen de rechtspersoon. Dit is in 99% van de situaties het geval.

Ik sluit mij volstrekt aan bij de opmerking van de heer Dölle dat ik zeer veel respect moet hebben voor de Tweede Kamer. Ik ga wat daar is besloten hier of elders niet teniet doen of ondermijnen. Dat doe ik dan ook niet. Het voorstel ligt er zoals het er ligt, met alle misken en maren. Ik zie ze echter wel. Vandaar dat ik mevrouw Ten Horn toezeg om over drie jaar op dit punt te evalueren. Ik zal nagaan of het praktisch kan worden samengevoegd – ik hoop dat het met die wet een beetje snel gaat – met het punt van de voordracht door de ondernemingsraad. Dan hebben wij het bundeltje bij elkaar. Voor de helderheid: dat is geen brede evaluatie, maar een evaluatie op deze twee punten.

Mevrouw Dupuis, ik moet u teleurstellen op het punt van het "one tier"-systeem, maar misschien begrijpt u dat wel vanuit mijn positie.

De heer Dölle heeft een aantal vragen gesteld over het bestuur. Hij vroeg hoe het nu zit met de rol die het bestuur kan vervullen. Hij vroeg ook naar de verdeling van de taken. Uiteindelijk bepaalt de rechtspersoon in de statuten zijn eigen inrichting. Daarbij dient echter wel rekening te worden gehouden met de taken die wij hier in de wet regelen, namelijk het bevoegd gezag bij het college van bestuur en de taken van de raad van toezicht daarvan gescheiden. Dat is de basis van deze wet en daarmee dient wel rekening te worden gehouden. Verder is er veel ruimte voor de rechtspersoon om in het statuut

de richting van veel zaken zelf te bepalen. Daarmee is de grondwettelijke vrijheid van richting en inrichting geborgd. Ik wil in die zin dan ook niet aan de interne bevoegdheidsverdeling komen.

De heer **Dölle** (CDA): Ik kan u goed volgen. Om in biljarttermen te spreken: het is het bestuur dat afstoot. Dat is in het bezit van statuten en kan die nu aanpassen. Mijn probleem is het volgende. Als in de statuten instemmingsrecht voor via het publieksrecht geïntroduceerde clubs, zoals de raad van toezicht, wordt vastgelegd, hoe verhoudt zich dit tot de vrijheid van richting? Ik weet zelf ook het antwoord niet helemaal, maar het is wel een punt.

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegenthart**: Het verhoudt zich binnen de rechtspersoon. Die kent een aantal taken, die op een aantal punten nu dwingend worden verdeeld, maar dus wel binnen de rechtspersoon. Een bestuur kan ruimte houden voor de benoeming van een raad van toezicht. De taken van het college van bestuur, zijnde het bevoegd gezag, moeten inderdaad daar liggen. Het gaat dus om de scheiding van het bevoegd gezag van een instelling en het toezicht daarop, functioneel of organiek gescheiden. Ik ben het met de heer Dölle eens dat het drukker binnen de rechtspersoon wordt, om het zo te zeggen, althans de taken worden in deze wet op een aantal onderdelen dwingend verdeeld. Ik kan mij voorstellen dat deze discussie ook nog bij Goed bestuur po/vo aan de orde kan komen. Daar is zij misschien nog wel iets dichter bij wat hem drijft dan in deze situatie, want wij hebben het nu over grote stichtingen die weinig denominatieve drijfveren kennen. Het zijn toch vooral instituties die zijn opgericht om de taak van het beroepsonderwijs vorm en inhoud te geven. De diverse roc's onderscheiden zich ook niet echt op het punt van didactische vormen. Zij onderscheiden zich vooral doordat zij van origine per regio georganiseerd zijn. Ik kan mij voorstellen dat het goed is om daar nog eens heel scherp naar te kijken. Ik zie namelijk het punt dat de heer Dölle naar voren brengt. Ik weet dat het binnen de rechtspersoon blijft, maar een aantal zaken worden dwingend verdeeld en een aantal zaken kunnen naar eigen vrijheid in de statuten worden opgenomen, die door het bestuur worden opgesteld.

De heer **Dölle** (CDA): Mijn punt is dat na vandaag de via het publiekrecht geïnstalleerde organen op basis van hetzelfde publiekrecht bepaalde taken hebben. Zij zouden in hun onderlinge relatie besluiten kunnen nemen die een uitstraling hebben buiten die sfeer en die raken aan wat voorheen de basisbevoegdheden waren van het bestuur van de instelling. Daar zit enigszins het probleem. Laten wij afspreken dat wij daarop terugkomen.

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegenthart**: Precies. Een bestuur, niet zijnde het bevoegd gezag het college van bestuur, kan in de driehoeksvorm, waar het plaatsvindt, ervoor kiezen om tevens raad van toezicht te zijn, dus de taken van de raad van toezicht naar zich toe te trekken. Dat betekent wel dat de instellingsverantwoordelijkheid in de zin van het bevoegd gezag bij het college van bestuur ligt. Dan is er dus het bestuur, zijnde de raad van toezicht, en het college van bestuur, zijnde het bevoegd gezag van de organisatie.

Van Bijsterveldt-Vliegthart

De heer Dölle heeft nog gevraagd wie uiteindelijk kan ingrijpen.

De heer **Dölle** (CDA): Mijn vraag was of het bestuur in de statuten kan vastleggen een bevoegdheid om in te grijpen in de sfeer van ...

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegthart**: Dat klopt. Dat kan het bestuur doen. Het bestuur heeft de mogelijkheid om in te grijpen en een rol te vervullen als er wrijving is tussen raad van toezicht en een college van bestuur. Die rol kan men zich statutair ook aanmeten.

Mevrouw Ten Horn stelde een vraag over de inspectie en jaarlijks specifiek toezicht. Wij kennen het risicogericht toezicht. Dat wil ik graag zo houden. Ik kan mij echter goed voorstellen dat de inspectie de komende tijd volgt hoe dit zich ontwikkelt. Ik zou dat echter niet willen voorschrijven, want de inspectie is altijd zeer gewetensvol bezig op dat vlak. Ik kan mij voorstellen dat de inspectie volgt of het lukt met alle aanpassingen en andere dingen die gedaan moeten worden naar aanleiding van de wet. Ik zou het ook interessant vinden om te bekijken hoe Zadkine dit vorm en inhoud gaat geven, al was het maar met het oog op de evaluatie die over drie jaar naar de Kamer gaat.

Mevrouw Meurs stelde nog de heel belangrijke vraag hoe de toezichthouders uiteindelijk gaan acteren. Dat is relevant, want letter en wezen zijn twee verschillende zaken. Ik vind het heel belangrijk dat er een platform van raden van toezicht is opgericht. Dat meet zichzelf een behoorlijke rol aan om heel goed te adviseren aan raden van toezicht. Ik heb zelf al een aantal malen gesproken met het platform en eenmaal met een heel grote groep vanuit de raden van toezicht, om ze erop te attenderen dat ze echt een wezenlijke rol hebben en dat ze die rol ook moeten nemen en waarmaken. Anders moet je niet in zo'n raad van toezicht gaan zitten. Ik zal dat de komende tijd ook zeker doen, gelet op alle discussies die in het middenveld gaande zijn. Neem echter van mij aan – ik ken diverse mensen in de raden van toezicht – dat zij zich ervan bewust zijn dat de maatschappelijke druk steeds groter wordt om daadwerkelijk de interne controle handen en voeten te geven, niet alleen op papier maar ook in de praktijk. Ik zal zeker ook door het inspectie-toezicht zicht houden op de wijze waarop het gebeurt. Het hangt echter ook van de inzet van de mensen zelf af hoe het uiteindelijk plaatsvindt.

Mevrouw **Ten Horn** (SP): De staatssecretaris merkte op dat er een wezenlijke rol is van de leden van de raad van toezicht. Spreekt de staatssecretaris ook met de collega's in het kabinet over de wettelijke aansprakelijkheid? Over de zorginstellingen is een discussie gaande om dat te veranderen en ervoor te zorgen dat toezichthouders ook wettelijk aansprakelijk worden voor het falen van hun toezicht.

Staatssecretaris **Van Bijsterveldt-Vliegthart**: Ik zeg niet direct dat dit de manier moet zijn. Toen ik erover hoorde, dacht ik: het is een manier om mensen op scherp te krijgen. Je kunt niet in 80 besturen, raden van toezicht en raden van commissarissen zitten en denken dat je dan goed kunt toezien. Dan ben je niet goed bezig. Dat moet op scherp gezet worden. Een persoonlijke aansprakelijkheid kan buitengewoon verscherpend werken. Het middenveld is echter niet meer geworteld

zoals het vroeger was, maar wordt nu op een andere manier vormgegeven. Wij moeten daarom ook opletten dat er mensen zijn die het willen doen. Als iemand een dikke risicoaansprakelijkheidsverzekering moet sluiten, is het feest misschien ook snel ten einde. Wij moeten dus een goed evenwicht zien te krijgen. Mensen moeten zich ervan bewust zijn dat je niet 80 dingen eraan kunt doen, als je je ergens voor inzet. Dat is niet geloofwaardig en dat blijkt in de praktijk ook niet te werken.

De heer Laurier vroeg of het niet te smal is om alleen maar de relatie te hebben naar het college van bestuur, zijnde het bevoegd gezag. Mijn borg zit natuurlijk wel in het feit dat het bestuur en het interne toezicht gesplitst worden. Dat is een bekostigingsvoorwaarde. Zadkine zal mij dus overtuigend moeten aantonen dat het daadwerkelijk ordentelijk gebeurt en dat zaken niet enorm door elkaar heen lopen door de verschillende petten. Het is daarom goed om te volgen hoe dit zich ontwikkelt. Ik heb dus in elk geval een relatie via het instituut van het externe toezicht richting bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor de instelling. Verder zal de inspectie inderdaad volgen hoe het verloopt, maar is het toch vooral risicogericht toezicht. Uiteindelijk zal de kwaliteit van de opleiding en van het functioneren van de school zelf voor mij een aanleiding zijn om eventueel te sanctioneren. Stelt men geen raad van toezicht in, dan komt men mij financieel tegen. Als men die heeft ingesteld, heeft men een eigen verantwoordelijkheid hoe het functioneert. Ik kijk vervolgens naar de output. Voor mij is de raad van toezicht een middel voor goede resultaten.

Voorzitter. Ik geloof dat ik de vragen beantwoord heb.

De **voorzitter**: Ik dank de staatssecretaris voor haar reactie in tweede termijn.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

Sluiting 15.49 uur

Besluiten en ingekomen stukken

Lijst van besluiten

De Voorzitter heeft na overleg met het College van Senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:

10 maart 2009 (hamerstuk)

Wijziging van de Wet op de huurtoeslag (uitvoeringstechnische wijzigingen) (31446);

Wijziging van de Wet milieubeheer (implementatie en derogatie luchtkwaliteitseisen) (31589);

Vaststelling van de begrotingsstaat van Koninkrijksrelaties (IV) voor het jaar 2009 (31700-IV);

Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2009 (31700-VI);

Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009 (31700-XVIII);

24 maart 2009

Regels omtrent energie-efficiëntie (Wet implementatie EG-richtlijnen energie-efficiëntie) (31320);