

Vergaderjaar 2016–2017

34 251

Wijziging van een aantal onderwijswetten in verband met versterking van de bestuurskracht van onderwijsinstellingen

H

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 juni 2017

Het Nederlandse onderwijsstelsel wordt gekenmerkt door de relatief autonome positie van onderwijsinstellingen, gefundeerd op de onderwijsvrijheid die is vastgelegd in de Grondwet.¹ In die vrijheid is een belangrijke rol weggelegd voor het bestuur en intern toezicht van een onderwijsinstelling, die eindverantwoordelijk zijn voor goed onderwijs aan hun leerlingen of studenten.² Het bestuur verdeelt de overheidsbekostiging, verantwoordt zich via het jaarverslag over de besteding van deze middelen en over de onderwijskwaliteit richting leerlingen en studenten, personeel, ouders en de overheid en zorgt voor de randvoorwaarden waarbinnen leraren en docenten goed onderwijs kunnen geven. Het intern toezicht controleert het bestuur en is als werkgever eindverantwoordelijk voor zijn functioneren.

Afgelopen jaar heeft de Staten-Generaal de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen aangenomen.³ Bij de wetsbehandeling in uw Kamer heb ik toegezegd een brief te sturen over de kwaliteitsborging van bestuur en intern toezicht in het onderwijs.⁴ In deze brief zal ik, mede namens de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, beschrijven wat er al gebeurt aan professionalisering en kwaliteitsborging van bestuur en intern toezicht in de verschillende onderwijssectoren en in ons beleid. Daarbij schenk ik, zoals toegezegd, aandacht aan wat nog geleerd kan worden van andere semipublieke sectoren. Ten slotte zal ik, zoals eveneens toegezegd, ingaan op mijn rol bij de benoeming van de

¹ Deze brief heeft betrekking op de bekostigde onderwijsinstellingen.

² Voor het hoger onderwijs geldt die verantwoordelijkheid ook onderzoek en valorisatie.

³ Kamerstukken I 2015/16, 34 251, A.

⁴ Kamerstukken I 2015/16, 34 251, nr. 33. Daarnaast heb ik toegezegd om in te gaan op de professionalisering van medezeggenschap en opleidingscommissies. Dit gedeelte van de toezegging heb ik reeds afgedaan met mijn brief aan uw Kamer van 23 december 2016 (Kamerstukken I 2015/16, 34 251, F).

leden van de raden van toezicht van openbare universiteiten en academische ziekenhuizen. De afgelopen maanden zijn voor de totstandkoming van deze brief gesprekken gevoerd met een groot aantal partijen in het onderwijs en daarbuiten.⁵

De hoofdboodschap van deze brief is dat besturen en intern toezichthouders in het onderwijs voor een grote opgave staan, die vraagt om professionalisering en verantwoording. Ik ben positief over de ontwikkelingen die op dit vlak zichtbaar zijn in de verschillende onderwijssectoren. Het beleid is erop gericht om die verder aan te moedigen en te versterken. Tegelijkertijd constateer ik dat op sommige plaatsen (met name in het funderend onderwijs) nog stappen gezet moeten worden. In deze brief licht ik dat toe.

Leeswijzer

In paragraaf 1 ga ik in op de taken en verantwoordelijkheden van bestuur en intern toezicht in het onderwijs. In de tweede paragraaf beschrijf ik de stand van zaken van professionalisering van deze groepen en van mijn beleid op dat terrein. De derde paragraaf gaat in op mijn rol bij de benoeming van de leden van de raden van toezicht bij de openbare universiteiten en academische ziekenhuizen. De vierde paragraaf maakt ten slotte de vergelijking met kwaliteitsborging en professionalisering in de zorg en de woningcorporatiesector en vat samen welke lessen hieruit getrokken kunnen worden voor het onderwijs.

1. Rol van bestuur en intern toezicht in het onderwijs

In deze paragraaf beschrijf ik allereerst kort de historische context van goed bestuur in het onderwijs. Vervolgens ga ik in op de wettelijke verantwoordelijkheden van bestuur en intern toezicht. Ten slotte beschrijf ik de ontwikkelingen op het gebied van goed bestuur in de afgelopen jaren en sta ik stil bij de opgave op dat vlak voor de verschillende onderwijssectoren.

Ontwikkeling naar meer autonomie

In de afgelopen decennia hebben onderwijsinstellingen meer autonomie gekregen, om zo hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs en onderzoek beter waar te kunnen maken, binnen de wettelijke kaders voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Voor het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs begon die ontwikkeling in de jaren tachtig van de vorige eeuw, leidend tot autonomie ten aanzien van de exploitatie en investeringen. Later volgden het primair en voortgezet onderwijs met afspraken in het Schevenings Beraad (1993) over autonomie, kwaliteitszorg, schaalvergroting en verantwoording en uiteindelijk invoering van lumpsumfinanciering (in 1996 in het voortgezet onderwijs en in 2006 in het primair onderwijs). De overheid legde bij het vergroten van de autonomie ook nadruk op verantwoording over de onderwijskwaliteit en financiën, zowel aan de overheid als aan de omgeving van de instelling. Deze ontwikkelingen liggen aan de basis van het governancemodel dat we nu kennen. De afgelopen twintig jaar is dat verder versterkt door te investeren in goed functionerende checks and

⁵ Met de volgende organisaties is gesproken: PO-Raad, Bestuurdersvereniging PO, VO-raad, Onderwijsbestuurdersvereniging VO, MBO Raad, Vereniging Hogescholen, Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen, VSNU, VTOL, Ministerie van BZK, Autoriteit woningcorporaties, Aedes, Vereniging voor Toezichthouders in Woningcorporaties, Ministerie van VWS, Vereniging van bestuurders in de zorg NVZD, Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn, Nationaal Register Stimulerend Toezicht.

balances binnen instellingen, eerst in het hoger onderwijs (Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie in 1997) en in het middelbaar beroepsonderwijs (Wet educatie en beroepsonderwijs in 1996) en later in het funderend onderwijs (invoering van de Wet medezeggenschap op scholen in 2007, verplichte scheiding van bestuur en intern toezicht in 2010).

Verantwoordelijkheden bestuur en intern toezicht vastgelegd in de wet

De verantwoordelijkheden van het bestuur en intern toezicht worden gedefinieerd door de eisen die worden gesteld in de onderwijswetgeving en in de algemene bepalingen voor rechtspersonen in het Burgerlijk Wetboek. Het bestuur van een onderwijsinstelling (of bevoegd gezag in het funderend onderwijs) moet allereerst zorgen dat er kwalitatief goed onderwijs wordt gegeven en (in het hoger onderwijs) onderzoek wordt verricht, dat voldoet aan de inhoudelijke en procedurele eisen die de onderwijswetgeving daaraan stelt. Daarnaast is het bestuur verantwoordelijk voor een gezond financieel beheer van de instelling. Ook is het bestuur als werkgever verantwoordelijk voor het personeelsbeleid van de instelling. Het intern toezicht controleert het bestuur en houdt daarbij onder meer in de gaten of het bestuur voldoet aan zijn wettelijke verplichtingen en de code goed bestuur, of er sprake is van rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen en hoe het bestuur zich verantwoordt naar zijn omgeving via het jaarverslag. Daarnaast functioneert de intern toezichthouder als adviseur van het bestuur, onder andere over de strategie van de instelling. Ten slotte, maar niet in het minst, is het intern toezicht als werkgever verantwoordelijk voor het functioneren van het bestuur en belast met benoeming, beloning, schorsing en ontslag van de bestuurder(s).

Bestuur en intern toezicht samen verantwoordelijk voor functioneren organisatie

Het bestuur en het intern toezicht zijn gezamenlijk, vanuit hun eigen rol, verantwoordelijk voor de strategie en het functioneren van de organisatie. Daarbij hoort ook het bevorderen van een goede governancecultuur met een actieve rol van de medezeggenschap. Wet- en regelgeving bieden de randvoorwaarden voor goed bestuur en goed onderwijs, maar uiteindelijk moeten die concreet vorm krijgen binnen de onderwijsinstelling. De basis daarvoor is een duidelijke (onderwijskundige) visie van het bestuur op de maatschappelijke opdracht van de instelling: goed onderwijs geven vanuit de eigen grondslag aan leerlingen en studenten. Deze komt tot stand en wordt onderhouden in permanente dialoog over de kwaliteit van het onderwijs met alle leden van en betrokkenen bij de onderwijsgemeenschap. Bij de publieke taak past een ambitie om daar iedere dag steeds een beetje beter invulling aan te willen geven. Zo'n cultuur van continu verbeteren is gebaat bij reflectie, (zelf)evaluatie en een open houding voor feedback. Het bestuur en het intern toezicht moeten de rest van de organisatie daarom voorgaan in het creëren van constructieve tegenspraak en het aangaan van de horizontale dialoog met leerlingen, studenten, leraren, ouders en andere belanghebbenden. Transparantie en verantwoording zijn immers een vanzelfsprekend onderdeel van de publieke functie die een onderwijsinstelling in de maatschappij vervult en sluiten aan bij de bredere beweging van openheid en dialoog in de publieke sector.

De afgelopen jaren is er in de politiek en in het onderwijs veel gesproken over goed bestuur in het onderwijs. De aanleiding daarvoor lag soms in incidenten. Uit verschillende evaluaties van die incidenten bleek dat het bestuur niet professioneel handelde of niet beschikte over het juiste moreel kompas, dat het intern toezicht tekortschoot in zijn controlerende rol of dat de checks and balances binnen de instellingen niet goed functioneerden.⁶ In debatten over deze incidenten was naast aandacht voor de structuur nadrukkelijk ook aandacht voor de gewenste bestuurscultuur. Deze ontwikkelingen hebben mede geleid tot de agenda Versterking bestuurskracht onderwijs.⁷ Hoewel incidenten nooit volledig zijn uit te sluiten, hebben er op het vlak van bestuur en intern toezicht in het onderwijs de afgelopen jaren de nodige ontwikkelingen plaatsgevonden. Verderop in deze brief ga ik daar nader op in. Recent heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een internationale doorlichting van het Nederlandse onderwijsstelsel uitgevoerd.⁸ Daaruit blijkt dat het Nederlandse onderwijsstelsel een relatief autonome positie voor de instellingen leidt tot een kwalitatief hoogwaardig en divers onderwijsaanbod. De OESO constateert echter ook dat er nog aanzienlijke kwaliteitsverschillen bestaan tussen schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs. Op veel plaatsen is sprake van goed en professioneel bestuur en intern toezicht en hierin is een positieve ontwikkeling zichtbaar. Bij veel instellingen zijn echter ook nog stappen te zetten op het gebied van goed bestuur en intern toezicht. Zo is de kwaliteitszorg van veel besturen in het funderend onderwijs nog niet voldoende, zoals ook blijkt uit de monitoring van de doelstellingen van de sectorakkoorden en uit de eerste resultaten van de pilots met bestuursgericht toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie).⁹ De OESO constateert daarnaast dat de verantwoording door schoolbesturen beter kan. Ten slotte blijkt uit de stelselreview dat de controlerende en werkgeversrol van het intern toezicht niet op alle plaatsen goed genoeg wordt ingevuld.

2. Professionalisering en kwaliteitsborging

In deze paragraaf ga ik in op de professionalisering en kwaliteitsborging van bestuur en intern toezicht in de verschillende onderwijssectoren. Achtereenvolgens beschrijf ik de checks and balances in het stelsel, de zelfregulering door de onderwijssectoren, initiatieven voor professionalisering van bestuur en intern toezicht in het onderwijs en een aantal lopende beleidsmaatregelen. Ten slotte trek ik mijn conclusies over de stand van zaken op het gebied van professionalisering van bestuur en intern toezicht.

Checks and balances georganiseerd op stelselniveau

Wanneer een onderwijsinstelling niet voldoet aan deugdelijkheidseisen, bijvoorbeeld wanneer middelen niet rechtmatig worden besteed of de verantwoording niet op orde is, wordt het bestuur daarop aangesproken door de inspectie. Daarnaast zijn er checks and balances binnen instellingen die zorgen voor een goede balans tussen bestuur, intern toezicht en

⁶ Amarantis: Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 1; Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 6. Inholland: Kamerstukken II 2010/11, 31 288, nr. 163. ROC Leiden: Kamerstukken II 2015/16, 33 495, nr. 83. Rapport «Een lastig gesprek» van de Commissie behoorlijk bestuur o.l.v. Femke Halsema: Kamerstukken II 2013/14, 28 479, nr. 68.

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 495, nr. 10; Kamerstukken II 2013/14, 33 495, nr. 33.

⁸ Kamerstukken II 2015/16, 31 293, nr. 314.

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 31 293, nr. 348; Kamerstukken II 2016/17, 33 905, nr. 12.

medezeggenschap. Het intern toezicht controleert en adviseert het bestuur. De medezeggenschapsraad functioneert als constructieve tegenkracht, die het bestuur of intern toezicht kan aanspreken op het beleid en via instemmings- en adviesrechten invloed uitoefent op het beleid.¹⁰ Over versterking van de medezeggenschapscultuur binnen instellingen en professionalisering van de medezeggenschap heb ik uw Kamer in december een brief gestuurd.¹¹ Ten slotte is het beleid van de afgelopen jaren erop gericht transparantie en verantwoording door besturen verder te verbeteren. Dat stelt alle betrokkenen, zoals leerlingen, studenten, ouders en docenten, in de gelegenheid om zich te informeren over het beleid en het functioneren van de instelling en daarover de dialoog aan te gaan met het bestuur. Over het beleid om transparantie te verbeteren in het funderend onderwijs heeft de Staatssecretaris in 2015 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd.¹²

Zelfregulering door governancecodes

Naast de wettelijke waarborgen voor goed bestuur, hebben alle onderwijssectoren zelf een code voor goed bestuur ingesteld. Daarin worden de wettelijke eisen voor bestuur en intern toezicht verder uitgewerkt of aanvullende afspraken gemaakt. Bestuur en intern toezicht moeten zich aan deze code houden, of zich verantwoorden wanneer zij hiervan willen afwijken. Dat principe is in de sectorwetten verankerd. Ook de Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI) is in gesprek over het opstellen van een kwaliteitscode waarop de aangesloten toezichthouders elkaar kunnen aanspreken. In alle onderwijssectoren wordt de naleving van de governancecode gemonitord en vindt periodiek herijking van de code plaats. In verschillende sectoren loopt bovendien het gesprek om (delen van) de governancecode verplicht te stellen als lidmaatschapseis van de sectororganisatie. In het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger beroepsonderwijs bevatten de codes inmiddels lidmaatschapseisen. Ik waardeer dat en moedig aan dat sectoren op die manier zelf aangeven wat de norm is voor goed bestuur en dat besturen elkaar hier onderling op aanspreken.

Professionalisering in onderwijssectoren

In de hiervoor genoemde stelselreview adviseert de OESO over bestuur en intern toezicht onder meer om het leren van elkaar verder te versterken. Inmiddels lopen in alle onderwijssectoren initiatieven om het leren van elkaar te stimuleren en zo professionalisering van deze beroepsgroepen verder te ontwikkelen. Voor besturen in het primair onderwijs heeft de PO-Raad de afgelopen jaren met subsidie van mijn ministerie lerende netwerken gefaciliteerd. Vanuit een landelijk netwerk van bestuurders in het primair onderwijs loopt het initiatief om te kijken naar mogelijkheden voor registratie of accreditatie van bestuurders. De Bestuurdersvereniging PO is hierbij betrokken en organiseert dit najaar een themadag over een beroepsprofiel voor bestuurders in deze sector. De PO-Raad heeft inmiddels pilots opgestart met bestuurlijke visitaties, waarbij schoolbesturen als «kritische vrienden» elkaars kwaliteitszorg onder de loep nemen. Ook in het voortgezet onderwijs draaien sinds vorig jaar pilots met bestuurlijke collegiale visitaties. Daarnaast speelt de VO-raad een aanjagende en ondersteunende rol via het professionaliseringsaanbod van de VO-academie. De VO-raad en de Onderwijsbestuurdersvereniging VO werken (in overleg met partijen in het primair

¹⁰ In het middelbaar beroepsonderwijs is sprake van ondernemingsraden, deelnemersraden en (in voorkomende gevallen) ouderraden.

¹¹ Kamerstukken I 2015/16, 34 251, F.

¹² Kamerstukken II 2015/16, 31 293, nr. 273.

onderwijs) aan een professionaliseringskader voor bestuurders, geïnspireerd door de ontwikkelingen in de zorg. Op basis daarvan wordt toegewerkt naar een voorstel hoe bestuurders in het voortgezet onderwijs systematisch aan hun beroepskwaliteit kunnen werken. In het middelbaar beroepsonderwijs is de Vereniging Kwaliteitsbevordering Bestuurders Beroepsonderwijs (VKBBO) opgericht met als doel om de beroepskwaliteit van bestuurders te bevorderen. De vereniging kent een openbaar ledenregister en organiseert professionaliseringsactiviteiten voor bestuurders, zoals bijeenkomsten, intervisie en coaching. Verder is binnen de vereniging een beroepscode ontwikkeld, waarin de kernopdracht en bijbehorende kernwaarden van de bestuurder worden behandeld. Deze code dient als leidraad voor bestuurlijk professioneel handelen en laat zien waarop de bestuurder aanspreekbaar is. In het hoger beroepsonderwijs organiseert de Vereniging Hogescholen thematische bijeenkomsten en ander ondersteuningsaanbod om aangesloten besturen te faciliteren bij professionalisering en intervisie. Bij de VSNU is er een strategische werkgroep governance actief, die zich onder meer bezighoudt met professionalisering van de besturen van de universiteiten. Voor intern toezichthouders wordt de professionalisering ook gefaciliteerd door de VTOI. In het middelbaar beroepsonderwijs bestaat sinds 2005 een Platform Raden van Toezicht dat zich richt op professionalisering en kennisuitwisseling van intern toezichthouders. In het hoger beroepsonderwijs worden intern toezichthouders ondersteund bij hun professionalisering en intervisie door de Vereniging van Toezichthouders van Hogescholen (VTH). Ook de toezichthouders van universiteiten wisselen geregeld kennis en informatie uit, onder andere in een halfjaarlijks terugkerend regulier overleg. Ten slotte zijn op de jaarlijkse congressen van de sectororganisaties en op de Dag van het Onderwijsbestuur het leren van elkaar over goed bestuur en de relatie met het intern toezicht een belangrijk onderwerp.

Beleidsmaatregelen om transparantie en verantwoording te verbeteren

Op het gebied van professionalisering van bestuur en intern toezicht is een duidelijke beweging zichtbaar in de onderwijssectoren. Op het gebied van transparantie en verantwoording vind ik echter dat de ontwikkeling niet snel genoeg gaat. Ook de OESO constateerde dat in de hiervoor genoemde stelselreview en adviseerde om maatregelen te nemen om daar verbetering in aan te brengen. Zo maakt nog steeds een te groot deel van de onderwijsinstellingen in het primair en voortgezet onderwijs zijn jaarverslag niet actief openbaar ondanks afspraken hierover in de governancecodes. Inmiddels bereidt de Staatssecretaris een wetwijziging voor om actieve openbaarmaking in die sectoren verplicht te stellen. Zoals de Staatssecretaris en ik vorig jaar aan de Tweede Kamer hebben geschreven willen wij ook in de toekomst gebruik blijven maken van de lumpsumsystematiek, maar tegelijkertijd is er behoefte aan meer zicht op de uitgaven die gedaan worden door schoolbesturen en de onderliggende keuzes die daarbij gemaakt worden.¹³ In overleg met de sectorraden onderzoek ik daarom hoe meer inhoudelijke eisen aan het bestuursverslag gesteld kunnen worden. Per schoolbestuur kan bijvoorbeeld gevraagd worden om in het bestuursverslag een koppeling te maken met de eigen schoolplannen en toe te lichten hoe de eigen ambities en prestaties zich verhouden tot bepaalde nationale doelstellingen. Ten slotte blijft de Staatssecretaris inzetten op transparantie in het funderend onderwijs. Een van de speerpunten is om samen met de sectorraden scholen te stimuleren relevante informatie op Scholenopdekaart.nl beschikbaar te stellen voor ouders, leerlingen en andere geïnteresseerden. In alle sectoren

¹³ Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VIII, nr. 143.

dienen besturen te verantwoorden hoe ze hun leerlingen en studenten kwalitatief goed onderwijs bieden.

Meer aandacht voor kwaliteitszorg van het bestuur in nieuwe inspectietoezicht

De afgelopen jaren is de inspectie bezig geweest met de ontwikkeling van het vernieuwde toezicht, dat per 1 augustus aanstaande van start zal gaan in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Een belangrijk onderdeel daarvan is de bestuursgerichte aanpak (die in het middelbaar beroepsonderwijs al eerder is ingevoerd): de sturing door het bestuur op de onderwijskwaliteit en op de financiën wordt een centraal thema in het vierjaarlijkse inspectieonderzoek. Dit sluit aan bij de eindverantwoordelijkheid die het bestuur op basis van de wet heeft voor de kwaliteit van het onderwijs op zijn scholen. Door deze nieuwe focus zal de komende jaren sneller en vaker aan het licht komen wanneer de sturing en kwaliteitszorg van een bestuur verbetering behoeven. Zoals recent aangekondigd in een brief aan de Tweede Kamer, verwacht de inspectie dat bij een fors deel van de besturen in het funderend onderwijs de kwaliteitszorg niet (op alle onderdelen) voldoende zal worden beoordeeld.¹⁴ Wij beraden ons samen met de PO-Raad en de VO-raad op mogelijkheden om deze besturen te ondersteunen bij het verbeteren van hun kwaliteitszorg. De verwachting (mede op basis van de eerdere ervaringen in het middelbaar beroepsonderwijs) is dat van het bestuursgerichte en gedifferentieerde toezicht in bredere zin een stimulerend effect uitgaat op de professionalisering en kwaliteitszorg van bestuur en intern toezicht in de onderwijssectoren. In het hoger onderwijs ziet de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) toe op de kwaliteit van de opleidingen.

Grote uitdagingen voor kleine besturen in funderend onderwijs

Naast een aantal grote en veel middelgrote besturen, is er in het funderend onderwijs ook een fors aantal besturen dat uit maar een of enkele scholen (met in totaal een beperkt aantal leerlingen) bestaat. Het bestuur van deze scholen is (in het primair onderwijs) in sommige gevallen een onbezoldigde (neven)activiteit. De schaalomvang en bestuurskracht van deze instellingen maakt dat hier op het gebied van professionalisering en goed bestuur een grote en complexe opgave ligt. Kleine besturen moeten zichzelf afvragen of het mogelijk is om zelfstandig professioneel bestuur en goed onderwijs te realiseren. Ik zie gevallen waarin dat goed lukt, maar voor veel van deze instellingen is onderlinge samenwerking onontbeerlijk, zowel om gezamenlijk professioneel bestuur vorm te geven als om voldoende slagkracht te organiseren bij praktische organisatievraagstukken. Een van die uitdagingen waar veel van deze kleinere besturen mee te kampen hebben, is leerlingendaling. Het beleid van de afgelopen jaren is erop gericht om samenwerking aan te moedigen en te faciliteren, bijvoorbeeld met de ondersteuning door accountmanagers leerlingendaling van mijn ministerie en door de regeling regionale procesbegeleiders. Over verschillende bestuurlijke samenwerkingsvormen heeft de staatsecretaris vorig jaar een brief naar de Tweede Kamer gestuurd.¹⁵

Werk blijven maken van professionalisering

Ik concludeer dat met de invoering van de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen de randvoorwaarden voor goed bestuur en interne checks and balances in de onderwijswetgeving aanwezig zijn, zoals ook

¹⁴ Kamerstukken II 2016/17, 33 905, nr. 12.

¹⁵ Kamerstukken II 2016/17, 31 293, nr. 345.

bleek uit de behandeling van het wetsvoorstel in beide Kamers. Het is vervolgens aan besturen en intern toezichthouders om daar concreet invulling aan te geven. Ik ben positief over de vele ontwikkelingen die op dat gebied in de sectoren plaatsvinden, zoals de pilots met bestuurlijke visitaties in het primair en voortgezet onderwijs. De volgende stap is echter om die ontwikkeling te verbreden en professionalisering en kwaliteitsborging minder vrijblijvend te maken. Zoals beschreven in paragraaf 1 zijn er (met name in het funderend onderwijs) nog verbeteringen nodig op het gebied van kwaliteitszorg en verantwoording door het bestuur en ten aanzien van de werkgeversrol van het intern toezicht. Daarbij speelt mee dat de ontwikkeling naar meer autonomie en professioneel bestuur niet in alle onderwijssectoren even vroeg is begonnen (zoals beschreven in paragraaf 1); in het primair en voortgezet onderwijs is het governancestelsel met een verplichte scheiding tussen bestuur en intern toezicht nog relatief jong. Bovendien zijn er in deze sectoren veel kleine besturen waar de schaalgrootte kwetsbaarheden met zich meebrengt. Daarom vind ik het belangrijk dat bestuur en intern toezicht in de verschillende onderwijssectoren verder gaan met werk maken van professionalisering. Het vaststellen door de beroepsgroepen zelf van hun beroepsstandaarden is hierbij in mijn ogen een noodzakelijke stap.

Onderwijsinstellingen kunnen van elkaar leren

Zoals beschreven lopen er verschillende initiatieven om het leren van elkaar binnen de onderwijssectoren te versterken. Besturen en intern toezichthouders die hun zaken goed op orde hebben of al verder zijn in hun ontwikkeling, kunnen als voorbeeld dienen voor collega's die nog stappen te zetten hebben. Bestuur en intern toezicht kunnen (juist vanwege de uiteenlopende ontwikkelingsfases en de grote verschillen die er zijn tussen de sectoren) ook over de onderwijssectoren heen van elkaar leren. Ik moedig besturen en intern toezichthouders in alle onderwijssectoren aan tot nieuwsgierigheid en een open houding en ik zie een rol voor de sectorraden en beroepsorganisaties om het leren van elkaar verder te faciliteren. Ook kan het onderwijs leren van ontwikkelingen in andere semipublieke sectoren, zoals de zorg en de woningcorporatiesector. In paragraaf 4 ga ik daar verder op in.

3. Benoeming raden van toezicht in hoger onderwijs

In het debat met uw Kamer over de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen heb ik toegezegd om in te gaan op de rol van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bij de benoeming van leden van de raden van toezicht bij de openbare universiteiten en openbare academische ziekenhuizen. Concreet gaat het hierbij om elf van de veertien universiteiten en zes van de acht academische ziekenhuizen. In het debat met uw Kamer heb ik toegelicht dat mijn rol hierin samenhangt met de publiekrechtelijke grondslag van deze instellingen en heb ik toegezegd een vergelijking te maken met andere sectoren. In deze paragraaf ga ik in op de unieke positie die deze openbare instellingen in het bestel innemen, ook in het perspectief van de positie van andere semipublieke organisaties en de totstandkoming van de huidige wettelijke benoemingsprocedure. Tot slot ga ik in op de benoemingswijze van deze leden van de raden van toezicht.

Semipublieke organisaties

Om de rol van de Minister bij de benoeming van de leden van de raden van toezicht van openbare universiteiten en openbare academische ziekenhuizen te kunnen duiden, is het nodig eerst in te gaan op rechtsvormen voor organisaties met een publieke taak. In de semipublieke

sector zou je de verschillende typen organisaties in een continuüm kunnen plaatsen van de mate waarin sprake is van sturing door de overheid: rijksdiensten, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen (ZBO) met een publiekrechtelijke grondslag en verenigingen en stichtingen met een (gedeeltelijke) publieke taak en BV's, NV's of coöperaties met een (gedeeltelijke) publieke taak met een privaatrechtelijke grondslag. Zo is bij rijksdiensten sprake van een directe manier van overheidssturen; het beheer van de organisatie blijft formeel zelfs in handen van het betrokken ministerie, terwijl bij BV's, NV's of coöperaties met een (gedeeltelijke) publieke taak voornamelijk door middel van (toezicht op en handhaving van) wetgeving wordt gestuurd. In de semipublieke sectoren als gezondheidszorg, woningcorporatiesector en onderwijs wordt veel gebruik gemaakt van de rechtsvorm vereniging en stichting met een raad van toezicht-model, in het onderwijs bij uitstek.

Rechtsvormen in de onderwijssectoren

In alle onderwijssectoren, van primair tot en met hoger onderwijs, wordt gebruik gemaakt van de rechtsvorm stichting en vereniging. De uitzondering wordt gevormd door een klein deel van de openbare instellingen in het primair en voortgezet onderwijs en alle openbare instellingen in het hoger onderwijs. De openbare universiteiten zijn publiekrechtelijke rechtspersonen op grond van art. 1.8 lid 2 van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Alle andere instellingen in het hoger onderwijs zijn bijzondere instellingen: instellingen die uitgaan van (privaatrechtelijke) rechtspersonen in de vorm van een vereniging of een stichting. Openbare academische ziekenhuizen ontleen sinds 1990 ook hun rechtspersoonlijkheid aan de WHW. De positionering van openbare universiteiten en deze openbare academische ziekenhuizen op bovengenoemd continuüm is uniek in de semipublieke sector en valt in het licht van bovenstaande sturingsrelaties nog het meeste te vergelijken met verenigingen en stichtingen met een (gedeeltelijke) publieke taak. Hoewel de instellingen een publiekrechtelijke grondslag hebben, is geenszins sprake van een sturingsrelatie als tussen de overheid en een ZBO. De combinatie van (de autonomie van) een hoger onderwijsinstelling met de publiekrechtelijke grondslag zorgt ervoor dat deze constructie enig in zijn soort is. Een dergelijke «sui generis»-constructie vraagt om maatwerk in de bestuursorganisatie.

Totstandkoming en vormgeving van de universitaire bestuursorganisatie

De unieke positie van de openbare universiteiten heeft een lange ontstaansgeschiedenis. De oudste nog bestaande universiteit van ons land, de Universiteit Leiden, werd in 1575 opgericht door de stadhouder van Holland, Willem van Oranje. Tot aan de eerste helft van de 20^e eeuw berustte het bestuur van Rijksuniversiteiten formeel bij de overheid. Het zogenoemde college van curatoren werd benoemd door de Kroon en oefende het gezag uit van de overheid op de universiteiten. De openbare universiteiten in het hoger onderwijs zijn sinds de invoering van de Wet op het wetenschappelijk onderwijs in 1960 publiekrechtelijke rechtspersonen, die hun rechtspersoonlijkheid direct ontleen aan de wet. Een verandering met meer impact vormde in 1970 de invoering van de Wet Universitaire Bestuurshervorming, waarbij de duale posities van college van bestuur en de universiteitsraad werden ingevoerd. Het college van bestuur werd benoemd door de Minister en had een verantwoordingsplicht. Bij de invoering van de Wet modernisering universitaire bestuursorganisatie (MUB), ingevoerd in 1997, werd de afstand tussen de overheid en de openbare universiteiten groter. De raden van toezicht deden hun intrede in de openbare universiteiten en de Minister benoemde niet langer de leden van het college van bestuur, maar deze toezichthouders. De raad

van toezicht werd een intern orgaan dat toezicht houdt op het bestuur van de universiteit en kreeg daarnaast een verantwoordingsplicht aan de Minister van OCW. Deze verantwoordingsplicht van de raad van toezicht en de rol van de Minister van OCW in de benoemingsprocedure geven uiting aan de speciale relatie tussen deze openbare universiteiten en de overheid. Daarnaast neemt de Minister van OCW deel aan het halfjaarlijkse voorzittersoverleg van de raden van toezicht van de openbare universiteiten.

De benoemingswijze van leden van de raden van toezicht

De rol in de benoemingsprocedure die de Minister van OCW heeft gekregen bij de invoering van de MUB, is de publiekrechtelijke invulling van het raad van toezicht-model. In de praktijk, die ik hierna verder zal bespreken, richt ik me in deze rol op het samenstellen van een professioneel en divers toezichtsorgaan dat draagvlak heeft binnen de instelling. Leden van de raden van toezicht van openbare universiteiten worden benoemd voor een duur van vier jaar. In de praktijk wordt bij een aflopende benoemingstermijn van een toezichthouder door de raad van toezicht een suggestie gedaan voor het te (her)benoemen lid die past binnen het profiel en de door mij gewenste diversiteit in onder andere kennisdomeinen, leeftijd, achtergrond en sekse. De medezeggenschap geeft advies over het door de raad van toezicht opgestelde profiel. De medezeggenschap heeft daarnaast het recht één van de leden van de raad van toezicht voor te dragen. Deze voordracht bestaat uit twee namen en in het geval van een herbenoeming uit één naam. Ook bij de benoeming van de leden van raden van toezicht bij openbare academische ziekenhuizen speelt de medezeggenschap een rol en stuur ik eveneens op diversiteit. Deze leden worden door mij benoemd na consultatie van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, gezien zijn verantwoordelijkheid voor de zorgsector.

Tot slot

Openbare universiteiten en openbare academische ziekenhuizen zijn uniek gepositioneerd in de semipublieke sector in Nederland met een publiekrechtelijke grondslag, maar met verder de kenmerken en de governance van de onderwijssector. Aan die publiekrechtelijke grondslag is invulling gegeven door een specifieke rol van de Minister van OCW bij de benoeming van de leden van de raden van toezicht van deze openbare instellingen. Ik heb al in het debat met uw Kamer over de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen aangegeven dat deze invulling voor mij geen principiële kwestie is, maar dat tegelijkertijd het publiekrechtelijke karakter van deze instellingen wel een gegeven is. De praktijk heeft laten zien dat deze invulling werkt. Ook de betreffende instellingen zijn tevreden over de bestaande praktijk. Ik zie geen reden wijzigingen aan te brengen in de bestaande systematiek. In het debat met uw Kamer over de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen heb ik aangegeven dat mijn rol bij de benoeming van leden van de raad van toezicht niet los gezien kan worden van de waarborgen van professionalisering van deze toezichthouders. Ook de wijze waarop de medezeggenschap wordt gepositioneerd ten opzichte van het bestuur is van wezenlijk belang voor de interne governance van de instelling. Uiteindelijk is dit geheel van checks and balances de sleutel tot een succesvol bestuur van deze organisaties.

4. Kwaliteitsborging in andere semipublieke sectoren

In deze paragraaf beschrijf ik, zoals toegezegd, wat in de zorg en de woningcorporatiesector gebeurt aan kwaliteitsborging en professionalisering van bestuur en intern toezicht. Deze semipublieke sectoren kwamen ter sprake in het debat met uw Kamer over het Wetsvoorstel versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen en zijn qua inrichting en wetgeving van alle sectoren het beste vergelijkbaar met het onderwijs. Deze paragraaf is het resultaat van gesprekken die zijn gevoerd met diverse organisaties in deze sectoren (zie voetnoot 1). Aan het einde van de paragraaf vat ik samen welke lessen hieruit voor het onderwijs getrokken kunnen worden.

Woningcorporaties

In de corporatiesector heeft de overheid een grote rol in de kwaliteitsborging van bestuur en intern toezicht. De conclusies van de parlementaire enquête naar de woningcorporaties (2012–2014) hebben de overheid genoodzaakt om, naar het model van de financiële sector, een geschiktheidstoets voor bestuurders en commissarissen in te voeren. Iedere voorgenomen (her)benoeming wordt namens de Minister getoetst door de Autoriteit woningcorporaties. De raad van commissarissen is verantwoordelijk voor de (her)benoeming van bestuurders en commissarissen. Ten behoeve van de toetsing door de Autoriteit woningcorporaties, resulterend in een zienswijze, wordt door de voorzitter van de raad van commissarissen een uitgebreid dossier over de kandidaat ingediend met informatie over de geschiktheid (opleiding, werkervaring, vakinhoudelijke kennis en competenties) en betrouwbaarheid (strafrechtelijke, financiële en fiscale antecedenten, Verklaring Omtrent het Gedrag). Op basis van dit dossier en aanvullend bronnenonderzoek, eventueel aangevuld met een gesprek met de kandidaat, komt de Autoriteit woningcorporaties tot een oordeel. Een belangrijk effect van de toets dat door de Autoriteit woningcorporaties wordt geconstateerd is een verhoogd bewustzijn binnen de woningcorporatiesector. Het zorgvuldig onderbouwen en motiveren van (her)benoemingen is voor steeds meer corporaties een vanzelfsprekendheid in plaats van het resultaat van een opgelegde verplichting. De corporaties (bestuurders) en intern toezichthouders, verenigd in respectievelijk Aedes en de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW), zijn zelf actief op het gebied van professionalisering en scholing van kandidaten, onder andere met een eigen governancecode, intervisiegroepen, masterclasses en met een puntenstelsel voor permanente educatie (PE) als onderdeel van de lidmaatschapseisen. Daarbij wordt rekening gehouden met de verschillen tussen instellingen. Zo hoeven onbezoldigde besturen van kleine instellingen minder PE-punten te behalen. Reeds ruim voor de parlementaire enquête waren Aedes, VTW, de Woonbond en de Vereniging Nederlandse Gemeenten daarnaast gestart met een visitatiestelsel. Dit wordt uitgevoerd door een onafhankelijke stichting, de resultaten worden openbaar gepubliceerd en niet-deelname kan leiden tot uitsluiting van de verenigingen. Zowel de vierjaarlijkse visitatie als het behalen en behouden van een kennisniveau dat is gevergd voor de betreffende functie is in de Woningwet verplicht gesteld.

Zorg

De vereniging van bestuurders in de zorg (NVZD) heeft de afgelopen jaren, in samenwerking met een «kopgroep» van veertig zorgbestuurders en de Erasmus Universiteit Rotterdam, een accreditatiestelsel voor bestuurders ontwikkeld. Deelname hieraan is inmiddels een lidmaatschapseis van de vereniging. Het systeem is daarnaast ook opengesteld

voor zorgbestuurders die niet zijn aangesloten. Belangrijke elementen in het traject zijn 360 graden feedback, het opstellen van een persoonlijk ontwikkelplan en een gesprek met twee auditoren. Bij de ontwikkeling van het systeem is niet gekozen voor een puntensysteem; bij de toetsing staan vanuit een kwalitatieve insteek de vragen centraal of een kandidaat voortdurend werkt aan zijn eigen ontwikkeling en of de kandidaat beschikt over voldoende reflectief vermogen. Door de keuze voor deze twee normen is de accreditatie passend voor bestuurders van instellingen van verschillende schaalomvang en in verschillende zorgsectoren. De Nederlandse Vereniging van Toezichthouders in Zorg en Welzijn (NVTZ) maakt op internet publiekelijk zichtbaar wat zijn leden doen aan professionalisering en (zelf)reflectie. In het debat met uw Kamer over de Wet versterking bestuurskracht onderwijsinstellingen kwam ook het BIG-register ter sprake. Dit register heeft echter betrekking op beroepen waarvoor gekwalificeerd kan worden door het behalen van bepaalde specifieke diploma's en waarbij bovendien vaak sprake is van voorbehouden handelingen. Omdat beide omstandigheden niet gelden voor bestuurders en intern toezichthouders in het onderwijs, is hier in mijn ogen geen sprake van vergelijkbare sectoren.

Lessen voor kwaliteitsborging van bestuur en intern toezicht in het onderwijs

De eerste les uit de ontwikkelingen in de zorg en de corporatiesector is dat verschillende manieren van borging van de kwaliteit en professionalisering van besturen en intern toezichthouders mogelijk zijn. Uiteindelijk vind ik niet de naam (bijvoorbeeld accreditatie, certificering, visitatie of register) die het gekregen heeft doorslaggevend, maar welke aspecten worden getoetst, op welke wijze dat gebeurt, hoe gecommitteerd de beroepsgroepen eraan zijn en of er consequenties zijn als niet wordt deelgenomen of uitkomsten tekort schieten. Ten tweede blijkt uit de ontwikkelingen in andere sectoren dat de basis voor professionalisering erin ligt dat de (verenigingen van) bestuurders en intern toezichthouders zelf uitspreken wat zij verstaan onder goed bestuur en goed intern toezicht in hun sectoren en waarop zij aangesproken mogen worden door leerlingen, studenten, ouders, docenten en de overheid. Daarom vind ik de aanbeveling van de OESO in de eerder genoemde stelselreview interessant om beroepsprofielen of competentiestandaarden te formuleren voor bestuur en intern toezicht in het primair en voortgezet onderwijs. Om hiervan zeggingskracht uit te laten gaan is het in de derde plaats belangrijk dat de beroepsgroepen zich daadwerkelijk eigenaar voelen en dat sprake is van een breed draagvlak, zowel in de beroepsgroepen als bij stakeholders daarbuiten. Daarom ligt het initiatief wat mij betreft bij de beroepsgroepen in de sectoren zelf. De vertegenwoordigende partijen, zoals de sectorraden en beroepsorganisaties, kunnen een voortrekkersrol vervullen door hun ambitie uit te spreken en als vereniging een norm te stellen. Voor het draagvlak is het, ten vierde, ook belangrijk dat initiatieven rekening houden met de grote diversiteit aan instellingen binnen de sectoren. Het stellen van normen moet daarom op een dusdanig niveau gebeuren, dat bij de concrete invulling daarvan in de praktijk rekening gehouden kan worden met de uiteenlopende contexten van verschillende instellingen. Ten slotte leert de vergelijking met de zorg en de woningcorporatiesector ook dat de overheid de ontwikkelingen (meer of minder nadrukkelijk) kan stimuleren. Daarom zijn en blijven de Staatssecretaris en ik met alle partijen in het veld nadrukkelijk in gesprek over ontwikkeling en kwaliteitsborging van bestuur en intern toezicht en zullen we het Parlement hier op gezette tijden over informeren.

Ten slotte

Ik concludeer dat besturen en intern toezichhouders in het onderwijs voor een grote opgave staan, die vraagt om professionalisering en verantwoording. De complexiteit van de opgave waar onderwijsinstellingen voor staan is enorm toegenomen in de afgelopen decennia en op sommige plekken (met name in het primair en voortgezet onderwijs) is er nog verbetering mogelijk in de professionaliteit van bestuur en intern toezicht. Op dat vlak zijn veel initiatieven zichtbaar in de verschillende onderwijssectoren. Het beleid is erop gericht om die ontwikkelingen te versnellen en te versterken.

Daarnaast lopen er enkele gerichte beleidsontwikkelingen om goed bestuur en intern toezicht in het onderwijs te versterken, zoals verbetering van de verantwoording en het nieuwe bestuursgerichte toezicht. De komende jaren zullen de effecten daarvan zichtbaar worden. Op basis van de resultaten kan het beleid eventueel worden bijgesteld of kunnen aanvullende maatregelen worden genomen. In de tussentijd moedig ik besturen en intern toezichhouders in het onderwijs aan om werk te maken van professionalisering, gericht op de eigen uitdaging en passend binnen de context van de instelling. De Staatssecretaris en ik zullen daartoe jaarlijks in gesprek gaan met de besturen en toezichhouders in het onderwijs, bijvoorbeeld in het kader van het bestuurlijk overleg met de sectoren, op de jaarlijkse Dag van het Onderwijsbestuur, en in periodiek overleg met toezichhouders.

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