

Aan de voorzitter van de Tweede
Kamer
der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Uw brief van	Ons kenmerk	Contactpersoon	Zoetermeer
	BVE/B/2001/22201		29 juni 2001
Onderwerp		Doorkiesnummer	
voortgang			

Op 12 februari jongstleden heb ik overleg met u gevoerd over onder andere de nota Koers Bve. Na deze behandeling en de daaruit voortvloeiende toezeggingen (zie mijn brief van 6 april jl.) heb ik de beleidsnota vastgesteld als richtinggevend voor mijn beleid voor het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. De acties die in dit perspectief in gang zijn gezet - dan wel zijn geïntensiveerd - vooruitlopend op de evaluatie van de WEB zijn met name toegespitst op een aantal onderwerpen die snel actie vereisen. Op de voortgang rond deze onderwerpen wil ik in deze brief specifiek ingaan. Op een aantal van deze onderwerpen zal in het kader van de evaluatie van de WEB worden teruggekomen. Over de onderwerpen examinering en het convenant onderwijsprogrammering zal ik u eind juni nog nader, apart informeren.

Decentralisatie arbeidsvoorwaarden BVE

In Koers BVE is, gezien de ontwikkelingen binnen de sector naar meer eigen verantwoordelijkheid en na de decentralisatie van de secundaire arbeidsvoorwaarden en de kosten van de uitkeringen (wachtgeldbudget en pemba), het voornemen aangekondigd om gedurende de looptijd van de huidige CAO overeenstemming te bereiken met partijen over de condities waaronder doordecentralisatie van de arbeidsvoorwaarden kan worden gerealiseerd.

In de afgelopen periode is overleg gevoerd met de werkgeversorganisaties van de instellingen en de landelijke organen en de centrales van overheids- en onderwijspersoneel over de decentralisatie arbeidsvoorwaarden in de BVE sector.

Het overleg heeft erin geresulteerd dat met partijen overeenstemming is bereikt over de tekst van te sluiten convenanten decentralisatie arbeidsvoorwaarden voor de instellingen en de

landelijke organen.

In de convenanten is als één van de voorwaarden voor decentralisatie van arbeidsvoorwaarden opgenomen, dat op decentraal niveau een bipartiete overlegprotocol tussen werkgevers- en werknemersorganisaties wordt overeengekomen. Zowel de Bve Raad, als de vereniging Colo, hebben overeenstemming bereikt met de centrales over een bipartiet overlegprotocol. Ter bekrachtiging van de besluitvorming door partijen zal de ondertekening van de convenanten decentralisatie arbeidsvoorwaarden BVE na de zomer plaatsvinden.

Over de levering van de noodzakelijk geachte informatiegegevens wordt afzonderlijk overleg gevoerd. Naar verwachting zal het overleg hierover van de zomer, of kort daarna, worden afgerond en de afspraken in een bijlage bij de convenanten worden vastgelegd.

Nu met de direct betrokken partijen in de BVE sector overeenstemming is bereikt wordt de besluitvorming over de verdere decentralisatie en de wijziging van wet-en regelgeving voorbereid voor de besluitvorming in het kabinet. De bepaling in de WEB over het centrale overleg zal komen te vervallen, evenals het Kaderbesluit BVE. Een Algemene maatregel van bestuur, het decentralisatie besluit BVE, wordt voorbereid en zal naar verwachting na de zomer gereed zijn voor overleg met de Bve Raad, de vereniging Colo en de centrales.

Beoogd is voor de afloop van de huidige verlengde CAO, 1 februari 2003, de decentralisatie arbeidsvoorwaarden BVE te realiseren.

Versterken van de publieke verantwoording

In Koers Bve heb ik aandacht gevraagd voor het versterken van de publieke verantwoording. Meer verantwoordelijkheid, zelfregie en zelfsturing bij de instellingen veronderstelt meer publieke verantwoording. Op dit punt heeft de Bve Raad - zoals aangekondigd in mijn brief van 13 februari - een visienotitie geschreven waarin de bestuurlijke inrichting van de instellingen centraal staat. Daarin zijn in ieder geval de volgende elementen aan de orde: de colleges van bestuur, het bevoegd gezag en raden van toezicht. In de visie notitie (zie bijlage 1) worden deze elementen in een nieuw evenwicht met elkaar gebracht. Kern van het nieuwe model zoals de Bve Raad dat schetst zijn de raden van toezicht. De Bve Raad geeft daarbij aan dat de raden van toezicht niet alleen een goed instrument vormen voor de publieke verantwoording, maar ook een instrument om meer ruimte te geven aan een sterk en professioneel bestuur op de instellingen. Binnen de bve-sector is gelet op de bepalingen in de WEB op dit moment sprake van een bevoegd gezag enerzijds en een college van bestuur, dan wel een centrale directie, anderzijds. De Bve Raad acht het wezenlijk voor een adequate publieke verantwoording en voor de bestuurlijke modernisering binnen de instellingen dat de rol van het bevoegd gezag niet door de raden van toezicht maar door de colleges van bestuur wordt vervuld. Tussen het toezicht houden (via de raden van toezicht) en het besturen (van de colleges van bestuur) zal in bestuurlijke zin een onderscheid moeten worden gemaakt.

Ik deel deze analyse van de Bve Raad. Het is een goede ontwikkeling

dat de Bve Raad op dit onderwerp snel met een uitgewerkte visie is gekomen. Een sterke bestuurlijke structuur is een noodzakelijke voorwaarde voor de versterking van de publieke verantwoording en het vergroten van het zelfcorrigerend vermogen van de instellingen. Het toezichthouden en het besturen kunnen in mijn visie dan ook niet langer in één orgaan worden gecombineerd. Vooralsnog is het samenvallen van het bevoegde gezag en het college van bestuur, zoals wel mogelijk is in het hoger onderwijs, niet mogelijk binnen de Bve-sector. Ook bij verregerende delegering van bevoegdheden aan het college van bestuur blijft het bevoegde gezag de wettelijke entiteit voor de WEB. Een nieuw evenwicht voor de bestuurlijke inrichting van de instellingen acht ik een belangrijke voorwaarde voor de snelle ontwikkeling van de publieke verantwoording en het snel versterken van het zelfcorrigerend vermogen van de instellingen. Ik zal dan ook de WEB op dit punt, vooruitlopend op de evaluatie van de WEB, aanpassen.

In oktober zal ik u aan de hand van een uitgewerkt voorstel verder informeren over de voornemens Raden van Toezicht mogelijk te maken in de Bve sector.

Daarnaast heeft de Bve Raad een stappenplan ontwikkeld op basis van de visienotitie waarin ook de andere elementen van publieke verantwoording (adviesraden voor opleidingen, jaarverslagen, en kwaliteitszorg) verder concreet uitgewerkt worden. In het traject zullen de Bve Raad en het ministerie gezamenlijk optrekken omdat er een duidelijke samenhang bestaat tussen het interne toezicht en het externe toezicht.

Ook met Colo is een traject in gang gezet om te komen tot een verdere versterking van de publieke verantwoording. Hierover zijn afspraken gemaakt met Colo om ook aan het einde van dit jaar te komen tot een gezamenlijke visie en concretisering van publieke verantwoording.

Deelnemersarrangementen

In Koers BVE en in vervolg daarop in mijn Koersbrief van 15 februari jl. heb ik aangegeven dat het van belang is de effectiviteit van de in de wet beschreven deelnemersarrangementen te vergroten. Daarbij zou bekeken moeten worden in hoeverre integratie van bestaande documenten de gewenste helderheid kan verschaffen. Daarbij waren op hoofdlijnen twee knelpunten aan de orde: administratieve last en onvoldoende helderheid voor de deelnemer. Aan de Bve Raad en de Job heb ik in dit perspectief gevraagd een voorstel te ontwikkelen om te komen tot een beter (gebruik van het) instrumentarium.

De Bve Raad en de Job zijn bezig voorstellen uit te werken. Deze gaan de richting op van een deelnemerstatuut met daarnaast een onderwijsovereenkomst. In het statuut zijn al die elementen opgenomen die in algemene zin de rechten en plichten van deelnemer en instelling regelen en die nu in afzonderlijke documenten zijn geregeld (onderwijsovereenkomst, praktijkovereenkomst, onderwijs- en examenreglement). Daarnaast blijft er sprake van een - in omvang - beperkte individuele onderwijsovereenkomst. Beide partijen pleiten er ook voor om het klachtrecht verplicht op te nemen in het deelnemersstatuut.

Ik deel de voorgaande visie. Een deelnemerstatuut kan een belangrijke bijdrage leveren aan het overzichtelijk maken van de rechten en plichten van deelnemer en instelling. Het daarnaast handhaven van een onderwijsovereenkomst die wordt gereserveerd voor individuele afspraken vind ik een goede ontwikkeling die recht doet aan de ambitie om ook maatwerk te leveren en een sterke positie van de deelnemer. Ten aanzien van het verplicht opnemen van het klachtrecht in het deelnemerstatuut wil ik het volgende opmerken. Tot nu toe is in de bve sector niet voorzien in een verplichte wettelijke klachtenprocedure omdat van de bve instellingen gelet op hun omvang en bestuurskracht verwacht mag worden dat daarin zover nodig en in aansluiting op het wettelijk regime van de onderwijsovereenkomst op eigen titel zal worden voorzien. Nu Bve Raad en JOB voorstellen dit in procedurele zin op te nemen als verplicht element van het deelnemersstatuut ben ik van plan daarin tegemoet te komen. Ik zie ook dat - in geval van een conflict - de gang naar de burgerlijk rechter een erg grote stap is. Een klachtenprocedure kan het gevoelde gat opvullen. Daarbij sluit het aan bij een bestaande praktijk binnen veel instellingen. Het is natuurlijk aan de instellingen om voor het klachtrecht een goede vorm te vinden die toegankelijk is voor de deelnemers en een onafhankelijke oordeelsvorming garandeert. Op de voorgaande punten zal ik een voorstel ontwikkelen om tot wettelijke aanpassingen te komen in het kader van de evaluatie van de WEB. Na de zomer zal ik dit voorstel bespreken met de betrokken partijen.

Daarbij past wel de kanttekening, dat het niet alleen maar gaat om een aanpassing van formele documenten. Er ligt een belangrijke verantwoordelijkheid bij de instellingen om deelnemers te informeren over de inhoud van de verschillende documenten en een belangrijke verantwoordelijkheid bij de individuele deelnemers om actief kennis te nemen van deze instrumenten. Eerst dan wordt de betekenis en de werking van de overeenkomst voor de deelnemer vergroot.

De Bve Raad en de Job doen ook een voorstel rond de aanpassing van de praktijkovereenkomst. Hierover is het gesprek met de betrokken partijen nog niet afgerond. Op dit punt zal dan ook nader worden teruggekomen in de beleidsreactie op het advies van de Stuurgroep evaluatie WEB.

Regierol Bve Raad m.b.t. het opleidingenaanbod

Met de Bve Raad is gesproken over hun eventuele regierol inzake het opleidingenaanbod vergelijkbaar met de regierol die de HBO-Raad op dit punt vervult en in aanvulling op de 4 m's (mensen, methoden, middelen, markt). Uitgangspunt is dat de instellingen verantwoordelijk zijn voor het opleidingenaanbod en zowel bij de start als de beëindiging van opleidingen de vraag van de 4 m's moeten beantwoorden. Een antwoord op deze vraag kan ook zijn dat er samenwerking moet plaatsvinden met andere roc's.

De Bve Raad heeft laten weten niet te voelen voor de rol zoals die thans door de HBO-Raad wordt vormgegeven. Wel vindt de Bve Raad het van belang een ondersteunende rol te vervullen. Die ondersteunende rol heeft vooral betrekking op de regionale afstemming, de

informatievoorziening (m.n. de managementinformatie die nodig is om een goede afweging ten aanzien van het opleidingsaanbod te maken) en het transparant maken van het opleidingsaanbod. Deze ondersteunende rol moet derhalve ingevuld worden vanuit de uitgangspunten zoals die hiervoor zijn aangegeven. Op dit punt zal nader worden teruggekomen in het kader van de evaluatie WEB. Daarbij zal ook aandacht worden besteed aan het voorstel van de SER om een onafhankelijke instantie periodiek de macrodoelmatigheid van opleidingen te laten beoordelen.

Problematiek technische opleidingen

In het verlengde van het vorige punt moet ook naar de problematiek van de technische opleidingen worden gekeken. Ook hier gelden de uitgangspunten eigen verantwoordelijkheid van de instellingen, de 4 m's en in samenwerking met andere roc's.

Inmiddels heb ik Axis de gelegenheid geboden om binnen de huidige wet- en regelgeving te starten met experimenten in het middelbaar beroepsonderwijs op de niveaus 3 en 4. De afspraak is dat indien aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan ik bereid ben mij maximaal in te zetten om mogelijke barrières binnen de huidige regelgeving voor de experimenten weg te nemen. Als randvoorwaarden gelden het commitment van alle partijen. De betrokken landelijke organen zullen zich vooraf aan de uitkomsten moeten committeren en ROC's zullen duidelijke resultaat afspraken moeten aanvaarden. Ook de positie van de Adviescommissie onderwijs-arbeidsmarkt (ACOA) moet helder zijn. Deze commissie heeft een belangrijke rol waar het de totstandkoming en functionering van de kwalificatiestructuur betreft, en zal dan ook in de procedures een heldere rol en positie moeten krijgen.

Educatie

Op uw voorstel is overleg gevoerd met de VNG over de mogelijkheden van een Landelijk Beleidskader Educatie (LBKE) teneinde een aantal knelpunten in de uitvoering van de educatie op te lossen. Resultaat van het overleg is dat een LBKE niet past in de huidige besturingsfilosofie waarbij de verantwoordelijkheid voor de planning en bekostiging van de educatie is gedecentraliseerd naar de gemeenten. Immers het betreft een eenzijdig aangekondigde maatregel waarbij de rijksoverheid aan de gemeenten oplegt wat er moet gebeuren. Dat laat echter onverlet dat de VNG met mij van mening is dat het van belang is om een aantal bestuurlijke afspraken te maken die er toe moeten leiden dat een aantal van de knelpunten ondervangen kunnen worden. Voorbeelden zijn het versterken van de regierol van de gemeenten en het bevorderen van de intergemeentelijke samenwerking. Een vorm die beter past in de huidige besturingsfilosofie is die van een convenant of intentieverklaring. Momenteel wordt in overleg met de VNG hier verder vorm en inhoud aan gegeven.

Op korte termijn zal een gezamenlijke brief uitgaan vanuit de Taskforce Inburgering, VNG en Bve Raad, waarin de drie partijen aanbevelingen doen aan de gemeenten en roc's met als doel het contractuele 'partnership' te versterken. Duidelijkheid omtrent de verantwoordelijkheden van beide partners en de rol die beide spelen in de het gehele traject vormen een impuls voor een kwaliteitsverbetering van het proces rond integratie.

In het kader van het wachtlijstbeleid en -beheer wordt een aantal aanbevelingen gedaan, om de monitoring en informatievoorziening te verbeteren en te vereenvoudigen.

Alfabetisering

Bij de behandeling van de nota 'Koers Bve' is een voorlichtingscampagne in het vooruitzicht gesteld omtrent analfabetisme onder autochtone Nederlanders. Dit naar aanleiding van een zekere verdringing van alfabetiseringscursussen voor autochtonen (NT1) door NT2-onderwijs aan allochtonen, die onder meer in de *Monitor Educatie 2000* is geconstateerd. Voor de campagne is aansluiting gezocht bij publicitaire activiteiten in het kader van de *Week van het leren*, die ook dit jaar weer plaatsvindt in de eerste helft van september. Daarnaast wordt een symposium georganiseerd over alfabetisering georganiseerd.

Ook is een heldere probleemanalyse van belang. Onder de 1,5 mln 'functioneel ongeletterden' in Nederland zijn echte analfabeten in de minderheid (naar schatting gaat het om zo'n 250.000 inclusief allochtonen), vraag is welke autochtone groepen zodanige deficiënties in hun taalbeheersing kennen dat daar iets aan moet gebeuren en wat dan goede remedies zijn. Uiteraard wordt met de activiteiten in het kader van de Week van het leren nog geen invulling gegeven aan een grootschalige campagne. Het symposium kan ook dienen om de condities die voor het welslagen van een dergelijke campagne gelden, inzichtelijk te maken.

Ik vertrouw er op u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

De minister van Onderwijs, Cultuur
en Wetenschappen,

(drs. L.M.L.H.A. Hermans)

BIJLAGE 1: VISIE BVE RAAD OP MEERVOUDIGE PUBLIEKE VERANTWOORDING

Visie Bve Raad op meervoudige publieke verantwoording

Inhoud:

1. Inleiding en achtergronden
2. Begrippen en definities
3. Horizontale en verticale publieke verantwoording
4. Bestuurlijke inrichting van de instellingen
5. Jaarverslagen
6. Kwaliteitszorg

1. Inleiding en achtergronden

In de Bve-sector is, sinds de inwerkingtreding van de WEB in 1996 sprake van een gewijzigde besturingsfilosofie en van andere rollen van actoren. In het verleden voerde de rijksoverheid grotendeels de regie en had het onderwijsveld op basis van veel centrale regelgeving een uitvoerende rol. Nu is sprake van een overheidsbestuur op hoofdlijnen, in hoge mate zelfstandige instellingen en een besturingsfilosofie van zelfregie en zelfsturing. In Koers Bve (2000) is dit nog eens onderstreept. Meer verantwoordelijkheid, zelfregie en zelfsturing bij de instellingen veronderstelt meer publieke verantwoording. Het rijk moet het vertrouwen hebben dat rijksmiddelen goed worden besteed en dat de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs in orde zijn. De samenleving in het algemeen en het bedrijfsleven in het bijzonder moeten kennis kunnen nemen van de transparante kwaliteit en prestaties van de instellingen en van de branche als geheel.

In het overleg met de minister over Koers Bve heeft de Bve Raad over de publieke verantwoording gesproken. Daarnaast wordt een discussie hierover ingegeven door de evaluatie van de WEB. Vraagstukken als kwaliteitszorg, inspectietoezicht en de bestuurlijke inrichting van de instellingen zullen een rol spelen bij de evaluatie en bij de voorbereiding van een nieuwe WEB. .

In deze notitie wordt een visie van de Bve Raad gepresenteerd, die mede is gebaseerd op een raadpleging van de leden in de algemene vergadering op 26 april 2001. Deze visie is bedoeld als de volgende stap die de Bve Raad wil zetten in het overleg met de minister hierover. In dit overleg wil de Bve Raad over de hoofdlijnen van de wenselijke koers overeenstemming met de minister bereiken.

Het gaat dan nog niet om een concreet instrumentarium. De minister heeft immers zelf aangekondigd aan het einde van 2001 een brede en gezamenlijk gedragen aanpak te willen hebben, uitmondend in afspraken en instrumenten.

Deze notitie is verder als volgt opgebouwd. Het is allereerst belangrijk om zicht te krijgen op begrippen en definities. Vervolgens wordt -in aansluiting op Koers Bve- ingegaan op het onderscheid tussen horizontale en verticale publieke

verantwoording. Daarna wordt voor de belangrijkste terreinen ingegaan op het bestuurlijke kader waarvan de Bve Raad voorstander is. Het betreft hier de drie kernterreinen bestuurlijke inrichting van de instellingen, jaarverslagen en kwaliteitszorg. In de slotparagraaf wordt het vervolg van deze discussie aangegeven.

2. Begrippen en definities

Bij de meervoudige publieke verantwoording zijn diverse belanghebbenden in beeld.

In de eerste plaats is dat de rijksoverheid. De instellingen leggen verantwoording aan de rijksoverheid af en doen dat op het terrein van de wettelijke taken en een verantwoorde besteding van rijksmiddelen. Deze vorm van verantwoording wordt gedefinieerd als verticale publieke verantwoording.

In de tweede plaats is dat de regionale omgeving van de instellingen¹. Deze wordt breed opgevat in de zin van deelnemers, gemeenten, bedrijfsleven, contractpartners, aanpalende onderwijsinstellingen en andere relevante regionale instanties als de centra voor werk en inkomen. Deze vorm van verantwoording wordt gedefinieerd als horizontale publieke verantwoording. De onderhavige visie gaat vooral op deze vorm van verantwoording in.

Het is van belang dat beide vormen van publieke verantwoording op adequate wijze gestalte krijgen en dat dit op een transparante wijze gebeurt.

Daarnaast speelt in de discussies het begrip toezicht een rol. Daarbij is een externe en een interne component aan de orde.

Het externe toezicht geschiedt in de eerste plaats vanuit de verticale dimensie. Daarbij is de rol van de onderwijsinspectie en van de departementale accountantsdienst aan de orde. Zoals bekend bevinden wij ons nu in een overgangsfase van oud naar nieuw inspectietoezicht.

Het externe toezicht geschiedt in de tweede plaats vanuit de horizontale dimensie. Stakeholders van de instellingen kunnen een goede rol vervullen bij het toezicht op de instellingen en kunnen plaatsnemen in raden van toezicht. Zij dragen hierin niet alleen bij aan het strategisch beleid van de instellingen, maar nemen een mede-verantwoordelijkheid voor de horizontale verantwoording, in de vorm van bijvoorbeeld de openbare jaarverslagen van de instellingen.

Het interne toezicht heeft betrekking op de wijze waarop de instellingen zelf bestuurlijk worden aangestuurd. Op dit moment is veelal sprake van een model van een stichtingsbestuur dat als bevoegd gezag optreedt en een college van bestuur, met gereguleerde afspraken over

¹ Het spreekt voor zich dat de 'omgeving' van een instelling bij een ROC anders wordt gedefinieerd dan bij een vakinstelling. Vakinstellingen werken veelal bovenregionaal c.q. landelijk.

delegatie van bevoegdheden. Het verdient aanbeveling na te denken over een meer eigentijds model.

3. Horizontale en verticale publieke verantwoording

De hierboven gedefinieerde begrippen zullen de komende tijd naar een nieuw evenwicht moeten worden gebracht. De belangrijkste kenschets van dat ontwikkelingsproces is een accentverschuiving. Van oudsher is in het onderwijsbestel sterk de nadruk gelegd op de verticale dimensie. De inspectie ziet nauwgezet toe op het naleven van wettelijke regels en op de kwaliteit van het onderwijs. Dat gebeurt via uitgebreide en genormeerde toetsingskaders, in de Bve-sector via de Regeling Kwaliteitszorgverslag WEB en het Integraal Instellingstoezicht. Dit inspectietoezicht is aan verandering onderhevig, waarbij de besturingsfilosofie van zelfregie, zelfsturing en de rijksoverheid op een grotere -doch verantwoorde- afstand wordt doorgetrokken naar nieuwe bestuurlijke kaders voor het inspectietoezicht. De totstandkoming van de nieuwe Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) wordt daartoe als een belangrijke stap beschouwd, mits daarin de nieuwe besturingsfilosofie op een adequate wijze wordt uitgewerkt. Dat betekent onder meer dat de inspectie een andere, meer afstandelijke rol gaat vervullen en dat de kern komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van de instellingen voor de kwaliteit van het onderwijs en op zelfevaluatie. Het is dan niet meer de inspectie die op basis van zelf geformuleerde normen controleert. De instellingen stellen zelf hun normen vast en de inspectie ziet daarop toe vanuit een toezichtskader dat op de wettelijke taken van de instellingen is gebaseerd.

Het geleidelijk afnemen van het belang en de intensiteit van de verticale publieke verantwoording zal hand in hand moeten gaan met een toenemend belang en een intensivering van de horizontale publieke verantwoording en van het interne toezicht. De Bve Raad vindt dat daarop de komende jaren het accent moet liggen. Daarmee kan recht worden gedaan aan het zelfregulerend vermogen van de instellingen en aan het verhogen van de maatschappelijke responsiviteit en effectiviteit van het onderwijs in de Bve-sector. Bovendien levert dit nieuwe kwaliteitsimpulsen voor de instellingen op, omdat de instellingen de publieke verantwoording mede kunnen gebruiken om beter aan te sluiten op de behoeften en de oordelen van hun omgeving.

Er zal steeds sprake zijn van een dynamisch evenwicht tussen de verticale en de horizontale publieke verantwoording. Voor de Bve Raad is het daarbij duidelijk dat de verticale component nooit in zijn geheel zal verdwijnen, hoeveel energie er ook in de horizontale component wordt geïnvesteerd. Zolang de instellingen een maatschappelijke en bij wet gegeven taakstelling hebben en uit rijksmiddelen worden bekostigd, zal er sprake blijven van extern toezicht. Zolang de minister verantwoordelijk blijft voor kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, rechtmatigheid van de uitgaven en het functioneren van het stelsel² en hij daarover zelf verantwoording moet afleggen aan het parlement, zullen deze elementen een rol blijven spelen in het externe toezicht.

² Deze gebieden zijn genoemd in een brief van de minister aan de Bve Raad d.d. 15 februari 2001.

4. Bestuurlijke inrichting van de instellingen

Een instrument voor het versterken van de horizontale publieke verantwoording en het interne toezicht is een heroriëntatie op de bestuurlijke inrichting van de instellingen. Daarbij zijn vier elementen aan de orde: raden van toezicht, het bevoegd gezag, de colleges van bestuur en adviesraden voor clusters van opleidingen. Deze vier elementen worden in deze visie in een nieuw bestuurlijk model in een nieuw evenwicht gebracht. Dit nieuwe bestuurlijke model zal in ieder geval invloed hebben op de WEB, omdat daarin op betrekkelijk traditionele wijze het bevoegd gezag, de colleges van bestuur en de centrale directies zijn geregeld.

4.1 Raden van Toezicht

Raden van toezicht vormen niet alleen een goed instrument voor de horizontale publieke verantwoording, maar ook een instrument om meer ruimte te geven aan een sterk en professioneel bestuur van de instellingen.

De leden van de raden van toezicht kunnen via een coöptatiemodel worden aangezocht. Gelet op het besturingsmodel in de Bve-sector is het niet nodig en niet wenselijk dat deze leden door de minister worden benoemd.³ Wel zal in de branche een standaard worden ontwikkeld (als handreiking voor de instellingen) met betrekking tot de algemene profielkenmerken waaraan RvT-leden zouden kunnen voldoen. Deze profielkenmerken vinden hun basis in twee centrale bronnen: deskundigheid en legitimatie.

Bij de *deskundigheid* dient een verbinding te worden gelegd met de bevoegdheden die aan de raden van toezicht worden toegekend. Naar analogie met de Wet op het Hoger onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek (WHW), het Burgerlijk Wetboek (BW) en de voorstellen van de Commissie Glasz⁴ wordt als algemene bevoegdheid van de raden van toezicht voorgesteld: het toezicht houden op het beleid van het college van bestuur en het college van bestuur met raad terzijde staan, in het belang van de instelling. De belangrijkste taken en bevoegdheden van de raden van toezicht zijn:

1. het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van de colleges van bestuur en het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden voor de CvB-leden;
2. het benoemen, schorsen en ontslaan van de leden van de raden van toezicht en het vaststellen van de vergoeding voor de RvT-leden;
3. het vaststellen van het strategische beleid van de instelling;
4. het goedkeuren van de begroting, het jaarverslag en van de jaarrekening;
5. het benoemen van de instellingsaccountant;
6. het goedkeuren van majeure besluiten van het college van bestuur (voorbeelden: meerjarig beleidsplan, instellingsplan, inrichting externe kwaliteitszorg, belangrijke inkrimping, uitbreiding of reorganisatie van de instelling, fusie, belangrijke investeringen en leningen, ingrijpende samenwerking met andere rechtspersonen).

³ Bij de universiteiten gebeurt dit overigens wel.

⁴ De raad van toezicht in het hbo. Eindrapport van de Commissie Transparant Toezicht Hogescholen, augustus 2000.

Deze bevoegdheden kunnen worden vertaald in *profielkenmerken op basis van deskundigheid*, zoals:

- strategisch bestuurlijk inzicht;
- inzicht in maatschappelijke en sociaal-economische processen, verhoudingen en ontwikkelingen;
- kennis van en affiniteit met het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie;
- kennis en inzicht m.b.t. personeelsbeleid en arbeidsvoorwaarden;
- financieel-economische kennis en inzicht;
- kennis en inzicht m.b.t. bestuurlijk-juridische vraagstukken;
- kennis en inzicht m.b.t. het besturen van grootschalige organisaties.

Bij de *legitimatie* gaat het vooral om kernbegrippen als verankering in de omgeving, het kunnen gebruiken van netwerken, het kunnen openen van deuren en uitstraling van gezag, respect en prestige. De leden van een raad van toezicht zien daarmee niet alleen toe op de instelling (i.c. het college van bestuur), maar kunnen door de instelling ook worden gebruikt in strategische, maatschappelijke en communicatieve zin.

Dit betekent dat in ieder geval een deel van de raad van toezicht moet bestaan uit personen met een hoge maatschappelijke statuus, voortkomend uit de belangrijkste groepen van stakeholders waarmee een instelling te maken heeft.

Dit leidt tot *profielkenmerken op basis van legitimatie*, afgeleid van de herkomst van RvT-leden:

- onafhankelijkheid;
- bedrijfsleven (bijv. industrie, bank- en verzekeringswezen, zorgsector);
- overheid;
- politiek;
- wetenschap;
- belangrijke (regionale) maatschappelijke groeperingen als bijvoorbeeld Kamers van Koophandel, Centra voor Werk en Inkomen en Regionale Besturen Arbeidsvoorziening.

4.2 Het bevoegd gezag van de instellingen

De WEB regelt momenteel in een 1:1 relatie enerzijds het bevoegd gezag (zijnde het bestuur van de rechtspersoon) en anderzijds ofwel een college van bestuur, ofwel een centrale directie. Aan een college van bestuur kunnen door het bevoegd gezag taken en bevoegdheden worden gedelegeerd (de wet schrijft hiervoor een bestuursreglement voor), aan een centrale directie niet. Wel kan bij een centrale directie sprake zijn van mandatering onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.

Wezenlijk voor de meervoudige publieke verantwoording en voor de bestuurlijke modernisering binnen de instellingen acht de Bve Raad, dat de rol van bevoegd gezag niet door de raden van toezicht, maar door de colleges van bestuur wordt vervuld. Tussen het toezicht houden (via de raden van toezicht) en het besturen (via de colleges van bestuur) zal in bestuurlijke zin een onderscheid moeten worden gemaakt. Verder zijn dit twee duidelijk verschillende fenomenen,

waarvoor verschillende profielkenmerken worden verlangd. Bovendien is het uitgangspunt van onafhankelijk toezicht alleen op deze wijze te realiseren en zijn de colleges van bestuur dan ook rechtstreeks door de minister en door andere belanghebbenden aan te spreken. Het college van bestuur bestuurt dus de rechtspersoon en de raad van toezicht ziet daarop toe. Het toezichthouden en het besturen kunnen naar de mening van de Evc Raad niet (langer) in één orgaan worden gecombineerd.

Consequenties van deze bestuurlijke wijziging zijn o.a. dat integraal gewerkt zou moeten worden met colleges van bestuur (geen centrale directies meer) en dat de WEB moet worden gewijzigd.

4.3 Colleges van Bestuur

Wanneer de raden van toezicht bestaan uit 'top-toezichthouders' en de colleges van bestuur de rol van bevoegd gezag krijgen, zullen de colleges van bestuur moeten bestaan uit 'top-bestuurders', die niet alleen grote kwaliteiten hebben voor de interne besturing van de instelling, maar ook voor de buitenwacht in o.a. bestuurlijk-strategische zin aanspreekbaar zijn en als volwaardige gesprekspartner kunnen dienen.

De formele relatie subsidiegever-instelling verloopt dan via het kanaal van het college van bestuur in de rol van bevoegd gezag. De raad van toezicht is slechts bij wijze van hoge uitzondering het aanspreekpunt voor de subsidiegever, bijvoorbeeld wanneer de instelling in zeer grote kwaliteitsproblemen verkeert en deze problemen blijkbaar niet door het college van bestuur kunnen worden opgelost. Ook kan deze situatie zich voordoen wanneer een college van bestuur disfunctioneert c.q. op non-actief is gesteld door de raad van toezicht.

De twee kanten van dezelfde medaille (sterke bestuurders naar binnen en sterke boegbeelden naar buiten) zullen in de branche leiden tot het in een branchestandaard (als handreiking voor de instellingen) omschrijven van de minimaal wenselijke profielkenmerken voor de leden van de colleges van bestuur en het versterken en professionaliseren van de colleges van bestuur.

Bij de minimaal wenselijke *profielkenmerken voor CvB-leden* ware te denken aan bestuurlijke én operationele (managerial) kwaliteiten op het terrein van zaken als:

- het opereren in strategische netwerken;
- het leidinggeven aan grootschalige organisaties;
- onderwijsbeleid;
- personeelsbeleid;
- financieel beleid;
- huisvestingsbeleid;
- communicatie;
- juridische vraagstukken;
- organisatiekunde;
- kwaliteitszorg.

Het versterken en professionaliseren van de colleges van bestuur wordt niet alleen ingegeven door de wenselijkheid van een goede, meervoudige publieke verantwoording, maar ook door de stand van zaken in de Bve-sector. Veel zaken zijn nog niet goed op orde en ook

dat vergt een sterk en breed leiderschap binnen de instellingen. De Bve Raad zal trajecten van deskundigheidsbevordering van CvB-leden (doen) ontwikkelen, waaraan op facultatieve wijze kan worden deelgenomen.

4.4 Adviesraden per cluster van opleidingen

Bij de uitvoering van het onderwijs binnen de instellingen is een intensieve communicatie met de belanghebbenden in de omgeving vereist. Binnen het middelbaar beroepsonderwijs zal vooral veel met het bedrijfsleven moeten worden gecommuniceerd. Binnen de volwasseneneducatie richt de communicatie zich vooral op de gemeenten en maatschappelijke groeperingen. Communicatie is een tweezijdig proces, waarbij voor de instanties en personen buiten de instelling de gelegenheid ontstaat om mee te praten over opleidingsvraagstukken en mede invloed uit te oefenen op het meer operationele beleid van de instellingen. Voor de instellingen kunnen deze raden overlegpartner, adviesinstantie, klankbord en informatiebron zijn.

Deze meer inhoudelijke dimensie is geen aangelegenheid voor de raden van toezicht en kan worden ondergebracht in een figuur van adviesraden voor clusters van opleidingen.⁵ De belangrijkste gesprekspartners, waarmee inhoudelijk over opleidingsvraagstukken wordt gesproken, kunnen in deze adviesraden zitting nemen. Bij wijze van voorbeeld ware te denken aan:

- hoofden opleiding en opleidingscoördinatoren van bedrijven;
- hoofden onderwijs/welzijn en coördinatoren minderhedenbeleid van gemeenten;
- opleidingsfunctionarissen van minderhedenorganisaties.

Het verdient aanbeveling om de schaal van deze adviesraden te doen corresponderen met de organisatie van de instelling onder het niveau van het college van bestuur. Een unit, sector of college techniek zou bijvoorbeeld een adviesraad techniek kunnen instellen. Een unit of afdeling volwasseneneducatie kan een adviesraad volwasseneneducatie instellen.

De instelling van deze adviesraden is door de Bve Raad aan de leden aanbevolen. Het kan de cirkel rond maken van de verantwoording aan en verankering in de omgeving. Het zou te ver voeren om hierover brancheafspraken te maken.

5. Jaarverslagen

De WEB schrijft in artikel 2.5.4 voor dat het bevoegd gezag jaarlijks een jaarverslag over het afgelopen jaar moet vaststellen en dit openbaar moet maken. Het jaarverslag vervult bij uitstek een functie in de publieke verantwoording. Het is een goed instrument om de belanghebbenden bij een instelling inzage te geven in feiten, cijfers en ontwikkelingen. Waar ze nu veelal worden gezien als een louter wettelijke verplichting, verdient het aanbeveling om ze meer in het teken van de publieke verantwoording te plaatsen. Het zelfevaluatieverslag, dat in de toekomst eens in de vier jaar zal

⁵ De volwasseneneducatie wordt terminologisch ook tot zo'n cluster van opleidingen gerekend.

worden gemaakt, vervult vooral een functie bij de eigen doorlichting van de kwaliteit. Het jaarverslag is een frequenter verschijnend document, waarin op meer aspecten van de instelling kan worden ingegaan. Het jaarverslag kan op een voor de omgeving aansprekende manier worden opgesteld en ingericht, zodat bij lezing een snelle blik ontstaat hoe de instelling zich, gegeven de maatschappelijke en sociaal-economische ontwikkelingen in de omgeving, ontwikkelt. Ook in het kader van de maatschappelijke responsiviteit vervult het jaarverslag immers een belangrijke functie.

De Bve Raad acht het wenselijk dat rondom de jaarverslagen een drieslag wordt gemaakt:

1. versterking van de inhoud, door niet alleen in te gaan op feiten en cijfers (bijvoorbeeld opleidingen, deelnemers, arbeidsmarktperspectieven, doorstroming, maatschappelijke loopbaan van afgestudeerden), maar ook op de wijze van doorvertaling van omgevingsontwikkelingen in beleid en activiteiten van de instelling en de mate waarin de door de instelling geformuleerde doelen zijn gerealiseerd;
2. versterking van de status, door het jaarverslag te laten goedkeuren door de raad van toezicht en langs die weg gezaghebbende stakeholders in de gelegenheid te stellen daarvan kennis te nemen en daarvan mede-eigenaar te worden (de raad van toezicht en de accountant kunnen het jaarverslag gezamenlijk ondertekenen en daarbij eventueel een vertrouwelijke managementletter aan het college van bestuur voegen, waarin beleidsaanbevelingen worden gedaan);
3. versterking van de (status in de) presentatie en van flankerende communicatie, door o.a. het college van bestuur samen met de raad van toezicht het jaarverslag officieel te laten uitbrengen, het via Internet openbaar te maken en de regionale en lokale pers te betrekken bij de voorlichting.

De raden van toezicht kunnen aan het jaarverslag een eigen paragraaf toevoegen, waarin zij over hun eigen activiteiten verantwoording afleggen.

De Bve Raad zal aan de instellingsjaarverslagen een periodiek verschijnend brancheverslag toevoegen, waarin de branche aan de hand van kengetallen verantwoording aflegt over zijn prestaties. Dit brancheverslag, dat bijvoorbeeld eens per twee jaar zou kunnen verschijnen, baseert zich dan mede op analyses van de instellingsjaarverslagen. Daarnaast zal de Bve Raad een format ontwikkelen, dat als model dient voor de instellingen bij de opstelling van hun jaarverslagen. Het gaat bij dit format om de elementen die in de jaarverslagen aan de orde zouden moeten komen, mede ter bevordering van onderlinge vergelijkbaarheid.

6. Kwaliteitszorg

Bij de overgang naar het inspectietoezicht en de evaluatie van de WEB blijft sprake van een wettelijke verplichting om externe, onafhankelijke deskundigen te betrekken bij de zelfevaluatie door de instellingen. Geredeneerd vanuit de stakeholdersbenadering vormt dit een adequaat instrument om de omgeving bij de kwaliteit van de instelling te betrekken.

Hoewel de instellingen vanzelfsprekend de vrijheid hebben om hun eigen methodieken en instrumenten te hanteren bij de zelfevaluatie, zal een gerichte bevraging van de regionale omgeving als een gezamenlijke standaard in elke methodiek worden opgenomen. Op het terrein van het integrale, strategische beleid van de instellingen kan dat via diverse methoden vanuit het college van bestuur gebeuren bij de stakeholders die in bestuurlijk-strategische zin een belangrijke positie in de omgeving bekleden. De leden van de raad van toezicht kunnen daar zelf ook een rol bij spelen. Op het terrein van de uitvoering van het onderwijs kan dat vanuit de units, sectoren, afdelingen of colleges gebeuren bij functionarissen in de omgeving die nauw bij de uitvoering van het onderwijs betrokken zijn. Het op deze wijze betrekken van de omgeving bij de zelfevaluatie is overigens binnen een aantal instellingen al praktijk.

Een ander instrument voor het realiseren van regionale betrokkenheid bij de kwaliteitszorg is het door instellingen op vrijwillige basis vormen van visitatiecommissies. De Bve Raad is er geen voorstander van daarvan een algemene verplichting te maken, maar beveelt wel aan stakeholders zitting nemen in visitatiecommissies, als voor dit instrument wordt gekozen. Daarmee kan dit instrument in bestuurlijke zin sterk aan betekenis winnen en worden de strategische banden van de instelling met zijn omgeving verder versterkt. Het blijft de verantwoordelijkheid van de instellingen zelf om het best passende systeem te kiezen.

De Bilt, mei 2001