

27 451

Koers BVE

28 248

Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs

Nr.

Verslag van een schriftelijk overleg
Vastgesteld d.d. ...

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ hebben enkele fracties de behoefte om enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, mw. van Bijsterveld-Vliegenthart d.d. 28 maart 2007 inzake het rapport Themaonderzoek BVE 2004 (Kamerstuk 27451, nr. 66). Bij brief van ... heeft de staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie
Van de Camp

Adjunct-griffier van de commissie
Boeve

Inhoudsopgave

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

1. **Aanleiding en totstandkoming van het rapport**
2. **Belangrijkste bevindingen AD**
 - 2.1. *Het uitbesteden van (delen van) bekostigd onderwijs*
 - 2.2. *Het investeren van publieke middelen in private activiteiten*
 - 2.3. *Interne toezichtstructuur*

II Reactie van de staatssecretaris

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

1. Aanleiding en totstandkoming van het rapport

De leden van de CDA-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van de beleidsreactie inzake het themaonderzoek van de Audit Dienst (AD) betreffende de BVE- sector. Deze leden constateren dat de tijdspanne tussen het verstrekken van de opdracht in maart 2005, de rapportage in 2006 en de beleidsreactie in april 2007 over gegevens van de BVE-sector uit 2004 een zeer groot is. Dat er dan vanuit het veld opgemerkt wordt dat er nogal wat zaken ondertussen anders gaan, is voor deze leden niet verwonderlijk. Bovendien wordt in het rapport zelf al aangegeven, dat er sprake is van een niet-representatieve steekproef. Deze leden zijn van mening dat deze gang van zaken de rapportage niet het imago van validiteit en betrouwbaarheid verschaft en zij vragen waarom de staatssecretaris desalniettemin op basis van deze gegevens en in weerwil van de commentaren, haar beleidsreactie op deze rapportage baseert.

Voorts hebben deze leden een tweetal opmerkingen. Allereerst willen zij vanwege de tekortkomingen in het onderzoek de staatssecretaris verzoeken om op korte termijn een aanvullend onderzoek uit te voeren om inzicht te krijgen in de huidige situatie in de BVE sector. Verder zouden deze leden graag willen aanbevelen dat de staatssecretaris ten aanzien van de problematiek zoals geschetst in de rapportage en beleidsreactie vergeleken worden met bevindingen uit andere uitgevoerde onderzoeken zoals die in het hoger onderwijs (Rapport "Eerlijk Delen II" van de Commissie Rekenschap²). De leden constateren namelijk dat in de beleidsreactie niet wordt ingegaan op de lessen die eerder zijn getrokken en die als regel geïntroduceerd zouden kunnen worden. De leden vernemen graag welke redenen de staatssecretaris hiervoor heeft gehad.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de MBO Raad concludeert dat het onderzoek van de AD gedateerd is. De conclusies zouden achterhaald zijn. De leden verzoeken de staatssecretaris om deze stellingname van commentaar te voorzien.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris naar aanleiding van het rapport van bevindingen over het themaonderzoek BVE 2004. De leden zijn ingenomen met het feit dat de staatssecretaris erkent dat het interne toezicht op het uitbestede onderwijs niet goed verloopt. Eigenlijk is de brief een grote erkenning van misstanden. De leden willen graag weten hoe het allemaal zo uit de hand heeft kunnen lopen. Ondanks dat de beleidsreactie in samenwerking met diverse clubs is opgesteld en deze reactie een jaar op zich heeft laten wachten, is nog erg onduidelijk hoe de staatssecretaris alle misstanden denkt aan te pakken.

Het rapport is het verslag van een niet-representatieve steekproef. Dit onderzoek is gedaan in 2005 en gaat over de situatie in 2004. De leden willen weten waarom er gekozen is voor een niet-representatieve steekproef. Wat zegt dit onderzoek over andere ROC's dan de onderzochte ROC's? Hoe komt het dat er over een onderzoek uit 2005 naar misstanden in 2004 pas in 2007 een beleidsreactie beschikbaar is? Kon dit niet sneller gaan? De leden van deze fractie zijn zeer benieuwd naar hoe het er op dit moment voorstaat in de sector. Is de staatssecretaris bereid een onderzoek te doen naar dezelfde problematiek, zo vragen zij.

² Kamerstuk 28 248, nr.79

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling en enige zorg kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris met betrekking tot de onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger) onderwijs. Zij hebben daar enkele vragen en opmerkingen bij. De staatssecretaris geeft aan dat het onderzoek van de AD een niet-representatieve steekproef inhield. Waarom is niet gekozen voor een representatieve steekproef? In hoeverre zijn de gegevens uit deze niet-representatieve steekproef betrouwbaar? Kan de staatssecretaris aangeven waarom in dit verband is gekozen voor een interactieve benadering bij het vormen van de beleidsreactie, willen de leden voorts weten. Het gaat immers om een reactie van de staatssecretaris op het onderzoek. Natuurlijk is het van belang hiervoor alle betrokkenen te horen, maar is het ook noodzakelijk om hen hierin te kennen? De leden vernemen graag een toelichting op dit traject.

2. Belangrijkste bevindingen AD

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de staatssecretaris er terecht vanuit gaat dat instellingen die dat aangaan zichzelf zullen corrigeren ten aanzien van wat niet in orde werd bevonden. Deze leden prijzen het vertrouwen, maar gaan er daarbij wel van uit dat de staatssecretaris zich laat informeren of de correcties ook daadwerkelijk plaatsvinden. Vertrouwen is goed, maar controle ook, zo vinden deze leden.

De leden van de VVD-fractie stellen dat een rode lijn in de beleidsreactie het vertrouwen is dat de staatssecretaris stelt in de instellingen. De uitkomsten van het onderzoek ondersteunen deze benadering echter niet, zo vinden deze leden. Er is een groot aantal punten dat dringend verbetering behoeft. De leden hebben niet zonder meer het vertrouwen dat dit zonder concrete sturing vanuit het departement binnen afzienbare tijd adequaat wordt aangepakt. Kan de staatssecretaris aangeven waarom zij kiest voor deze benadering, zo vragen zij.

2.1. Het uitbesteden van (delen van) bekostigd onderwijs

De leden van de CDA-fractie zijn het met de staatssecretaris eens dat de uitbestedende instelling altijd zelf de kern van het onderwijscurriculum zal moeten blijven verzorgen. Het is immers onwenselijk dat uitbesteding ten koste gaat van de onderwijskwaliteit wanneer de instellingen het interne toezicht op het uitbestede onderwijs niet of onvoldoende geregeld hebben. Maar naast het punt dat uitbestedende instelling altijd zelf de kern van het onderwijscurriculum zal moeten blijven verzorgen, vragen deze leden welke preventieve maatregelen de staatssecretaris gaat nemen om ervoor te zorgen dat de onderwijskwaliteit gewaarborgd blijft. De constatering dat er opleidingen worden uitbesteed aan niet-bekostigde instellingen, die niet-geaccrediteerde opleidingen verzorgen, kan volgens deze leden helemaal niet. Op welke wijze worden er maatregelen getroffen om dit te voorkomen, zo willen zij weten.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor het leveren van goed onderwijs. Het is aan de instellingen daar invulling aan te geven. Daarbij moeten de instellingen wel kunnen verantwoorden dat de kwaliteit nu en in de toekomst gegarandeerd blijft. De leden vinden het dan ook van groot belang dat instellingen in jaarverslagen en jaarrekeningen volledig rapporteren over het uitbesteden van (een deel van) het onderwijs.

In dit kader wijzen de leden op de mogelijke effecten van het uitbesteden van onderwijs op onder andere de infrastructuur van de instellingen. In economisch voorspoedige tijden is het bedrijfsleven veelal erg

geïnteresseerd om een deel van het onderwijs over te nemen. Scholen kunnen daardoor in de verleiding komen om bijvoorbeeld zelf niet langer praktijklokalen te bouwen aangezien werkgevers dergelijke voorzieningen bieden. Tevens kunnen instellingen er in de bedrijfsvoering rekening mee houden dat een deel van het onderwijs uitbesteed is aan het bedrijfsleven. Het risico bestaat dat werkgevers zich bij economische teruggang terugtrekken uit het onderwijs. Deze leden vrezen dat de instellingen dan zelf geen adequate infrastructuur en bedrijfsvoering hebben om de kwaliteit en de continuïteit in het onderwijs te garanderen. Deze leden ondersteunen daarom het voorstel van de staatssecretaris om vast te leggen dat de instellingen zelf verantwoordelijk blijven voor het aanbieden van de kern van het curriculum. De leden vragen de staatssecretaris of ze deze risico's herkent. Tevens vragen zij welke rol de staatssecretaris voor zichzelf weggelegd ziet om te garanderen dat de onderwijsinfrastructuur in stand blijft. De leden ontvangen graag een reactie hierop.

De leden van de SP-fractie merken op dat tien van de veertien onderzochte instellingen een gehele opleiding, of meer dan de helft hiervan, hebben uitbesteed. Deze leden zijn kritisch over het uitbesteden van (delen van) opleidingen door ROC's en vinden dat een instelling voldoende middelen moet krijgen om zelf een opleiding aan te bieden wanneer dit nodig is. Wat is de reden van de instellingen om opleidingen die ze in zijn geheel moeten uitbesteden aan te bieden? Wat betekent dit uitbesteden van een hele opleiding voor de kwaliteit van de opleiding? Om welke ROC's gaat het en om welke opleidingen? De aan het woord zijnde leden vinden het onwenselijk wanneer instellingen geen melding maken over uitbesteding in het jaarverslag of in de jaarrekening. Wat is de oorzaak van dit verzwijgen door instellingen, zo vragen zij. De staatssecretaris schrijft over uitbesteding in haar brief: "Hoewel praktijkgevallen aanleiding gaven tot zorg, zijn de voorwaarden waaronder uitbesteding mag plaatsvinden in Helderheid 2004 niet gewijzigd." Hoe heeft het ondanks notie over helderheid in de bekostiging van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie toch zo mis kunnen gaan? De staatssecretaris noemt een toe te voegen aandachtspunt voor de Notitie Helderheid. "De uitbestedende instelling zal altijd de kern van het onderwijscurriculum zelf moeten blijven verzorgen." Is dit de enige stap die de staatssecretaris op dit vlak gaat ondernemen? Komen er striktere voorwaarden of houdt de staatssecretaris op met het toestaan van deze uitbestedingen aan marktpartijen? Kan de staatssecretaris toelichten wat ze exact bedoelt met "de kern van het onderwijscurriculum", zo vragen de aan het woord zijnde leden.

De leden van deze fractie zijn geen voorstander van concurrentie op de onderwijsmarkt zoals nu het geval is bij de verzorging van inburgeringscursussen aan nieuwkomers. Geluiden uit het veld wijzen nu al op een zogenaamde 'race to the bottom'. Door de concurrentie komen de arbeidsvoorwaarden van leraren onder druk te staan. Hierdoor verlaten ervaren docenten de sector en worden zij vervangen door goedkope flexkrachten met weinig ervaring. Dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs is overduidelijk. Aangezien de staatssecretaris dit onderwerp in haar brief noemt, vragen de leden de staatssecretaris nog eens kritisch te kijken naar deze pilot.

De leden van de VVD-fractie vernemen graag of de risico's voldoende afgedekt zijn met de bepaling dat de instellingen de kern van het onderwijscurriculum zelf uit moeten voeren. De mogelijkheden voor het uitbesteden van zeer grote onderdelen van het curriculum, zelfs aan instellingen zonder accreditatie, blijven immers bestaan. Zij verkrijgen hier graag een reactie van de staatssecretaris op.

2.2. Het investeren van publieke middelen in private activiteiten

De leden van de CDA-fractie stellen een vraag ten aanzien van het feit dat het maatschappelijk ondernemerschap van de onderzochte instellingen verbetering behoeft en in het bijzonder daar waar het risicobeheersing betreft. Deze leden kunnen zich in het standpunt van de staatssecretaris vinden dat 'ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering een noodzakelijke voorwaarde is voor de beheersing van de financiële risico's' en dat dit ook voor instellingen geldt. Deze leden zijn van mening dat dit toch wel de meest basale eis is die je aan een organisatie mag stellen! De leden vragen in hoeverre instellingen verplicht worden om daadwerkelijk beheersmaatregelen te treffen in het kader van het stellen van nadere eisen aan het risicomangement van de bekostigde instelling. Volgens deze leden wordt nu – op basis van een niet-representatieve steekproef- de indruk gewekt, dat er volop gerommeld is. Het blijft voor hen onduidelijk of de aanvullende voorwaarden uit juli 2005, waarover de staatssecretaris schrijft, soelaas hebben geboden.

De leden van de PvdA-fractie menen dat instellingen private activiteiten mogen uitvoeren mits zij daarbij een bijdrage leveren aan het realiseren van de eigen missie. De private activiteiten moeten dus een bijdrage leveren aan het onderwijs. Deze leden vinden het van groot belang dat voorkomen wordt dat publieke middelen van de instellingen weglekken naar private avonturen. Tegen deze achtergrond vragen de leden of het te overwegen is het beheer en beleggen van de financiële reserves van BVE-instellingen onder te brengen bij de Bank Nederlandse Gemeenten. De bank beschikt over de benodigde expertise en vermindert het risico. Mogelijk levert een dergelijke constructie een hoger rendement tegen een lager risico.

De leden merken voorts op dat de minister van VROM diverse onderzoeken (o.a. advies Commissie Schilder³ van de DNB) heeft laten uitvoeren naar het weglekken van publieke middelen en het functioneren van het extern toezicht hierop bij de woningcorporaties. Deze leden vragen welke lessen en aanbevelingen uit deze onderzoek bruikbaar zijn binnen het onderwijs. In het bijzonder wijzen deze leden in dit verband op het belang van het vastgoedonderdeel van de instellingen.

De leden van deze fractie vragen daarnaast op welke wijze de staatssecretaris nu zal ingrijpen bij financiële constructies met grote risico's. Tevens vragen deze leden aan welke voorwaarden de beheersmaatregelen om het weglekken van publieke middelen te voorkomen moeten voldoen. Welke actie zal de staatssecretaris ondernemen om de ontwikkeling van dergelijke beheersmaatregelen te stimuleren? De aan het woord zijnde leden wijzen voorts op het feit dat door het niet altijd op orde zijn van de verslaglegging van deelname aan private activiteiten de extern toezichthouder niet kan bijsturen bij deelnames met grote financiële risico's. Deze leden vragen welke actie de staatssecretaris zal ondernemen om ervoor te zorgen dat de verslaglegging wel op orde is. Deze leden menen op dat de inzet van de staatssecretaris blijkens haar beleidsreactie tot op heden beperkt is.

De leden van de SP-fractie vinden het zeer zorgwekkend dat twee instellingen financiële risico's voor private activiteiten nemen van 25% en ruim 50% van de eigen vermogens van de desbetreffende instellingen. Deze private activiteiten zijn niet eens altijd voor alle mogelijke deelnemers toegankelijk. Wat betekenen de financiële risico's voor de continuïteit van de instelling? Wat zijn de risico's wanneer het fout

³ De Nederlandsche Bank (Commissie Schilder): Advies toezicht op woningcorporaties, juli 2006 (Kamerstuk 29 453, nr. 52)

afloopt? De staatssecretaris deelt gelukkig de mening van de leden van deze fractie dat risicovolle financiële constructies moeten worden beëindigd. Het is echter niet toegestaan dat de rijksbijdrage wordt aangewend voor het afdekken van risico's die voortvloeien uit private activiteiten die niet tot het primaire proces behoren.

De staatssecretaris zegt dat er in de praktijk strijdigheid is gevonden met de transparantierichtlijn. Hoe zag die strijdigheid er precies uit, zo willen de leden weten. Hoe gaat zij dit in de toekomst voorkomen en wat is er gebeurd met instellingen waar die strijdigheid plaatsvindt of heeft gevonden, vragen de aan het woord zijnde leden.

2.3. Interne toezichtstructuur

De leden van de CDA-fractie merken op dat het interne toezicht en de publieke verantwoording als onvoldoende gewaardeerd worden. Dit versterkt de wens van de leden om op korte termijn de discussie over 'good governance', oftewel 'deugdelijk bestuur' in het onderwijs in den brede te voeren ten einde tot adequate maatregelen te kunnen komen. Dat de instellingen zelf de publieke verantwoording beter ter hand zullen nemen is een goed streven, maar deze leden willen met name de horizontale verantwoording naar de belanghebbenden versterkt zien.

Uit de beleidsreactie begrijpen deze leden dat de staatssecretaris voornemens is om binnen het ministerie een expertisecentrum inrichten dat normatieve uitspraken zal doen ten aanzien van vraagstukken rondom private activiteiten die met de rijksbijdrage worden gefinancierd. Met het expertisecentrum wil de regering de mogelijkheid scheppen dat instellingen vooraf kunnen toetsen of de door hen voorgenomen private activiteiten die met publieke middelen worden gefinancierd, zijn geoorloofd binnen de vigerende wet- en regelgeving. Deze leden vragen zich ernstig af of een dergelijk expertisecentrum bij het ministerie ingericht dient te worden. Duidelijke richtlijnen zouden voor de overheid afdoende dienen te zijn. Instellingen hebben andere mogelijkheden om zich in dezen te laten adviseren. Dit om ook te voorkomen dat ondersteuning vanuit het expertisecentrum op pseudo-regelgeving gaat lijken, zo merken deze leden op.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel ter verbetering van het intern toezicht nu in de Kamer ligt. De leden hebben het voorstel om de behandeling van dit wetsvoorstel uit te stellen, gesteund. Een uitgebreider debat over de positie en maatschappelijke verankering van scholen vinden de leden gewenst. MBO-instellingen zijn private organisaties met een maatschappelijke opgave: het verzorgen van onderwijs waardoor mensen het beste uit zichzelf kunnen halen en zo een goede kans krijgen op de arbeidsmarkt dan wel door kunnen stromen naar een vervolgopleiding. In het regeerakkoord zijn hier afspraken over gemaakt. De leden van deze fractie hechten er erg aan dat het onderwijs weer van ons allemaal wordt. Zeggenschap van gebruikers en leraren over de scholen. Zij hebben vragen of het wetsvoorstel dat in de Kamer ter behandeling ligt wel voldoende hieraan tegemoet komt. Evident tegen deze achtergrond is dat raden van toezicht een belangrijke rol spelen. De leden willen opmerken dat de gedragscode die de MBO-instellingen hebben gemaakt een forse stap is, maar willen een fundamentele discussie over de sturing en toezicht van de BVE-sector. Een sturing die de missie centraal stelt. Sturing en toezicht dat terughoudend is, maar dat wel effectief kan bijsturen of ingrijpen als dat nodig is. Sturing en toezicht dat er voor zorgt dat instellingen presteren naar vermogen. Bij de vormgeving hiervan moet wel rekening gehouden worden met de regionale verschillen en verankering. Een ander punt is de vraag wat

het effect is van de ver doorgeschoten concentratie van instellingen op de tegenmacht van docenten, studenten, vervolgoopleidingen en werkgevers. Macht vraagt tegenmacht volgens deze leden, de mogelijkheid voor studenten om een andere onderwijsinstellingen te kiezen is dan een belangrijk instrument. Wat vindt de staatssecretaris tegen deze achtergrond van de wens van de MBO-Raad om geen verdere stappen te zetten om concurrentie in het onderwijs door te voeren, willen deze leden weten. De leden steunen dit, maar vragen dan wel andere maatregelen die er voor zorgen dat de te ver doorgeschoten machtsconcentratie wordt tegengegaan.

De leden van de SP-fractie verbazen zich erover dat raden van toezicht maar zelden vergaderen zonder de colleges van bestuur. Hoe kunnen zij toezicht houden op de colleges van bestuur wanneer zij maar zelden samenkomen? Hoe kan het dat de raad van toezicht geen helder beeld heeft wie de stakeholders van de instelling zijn? Zijn er gevallen bekend waarin een raad van toezicht aan de bel heeft getrokken over dit gemis? Wat vindt de staatssecretaris ervan dat evaluatie van eigen functioneren slechts sporadisch bij enkele raden heeft plaatsgevonden. De leden van deze fractie delen de mening van de staatssecretaris dat de publieke verantwoording van instellingen beter moet.

De leden van de VVD-fractie merken op dat uit het AD-onderzoek blijkt dat het interne en externe toezicht niet op orde is. Dat geldt tevens voor de interne governancestructuur, waarbij de raden van bestuur samen met de toezichthouders vergaderen en de stakeholders in veel gevallen niet weten te benoemen. Daarnaast plegen de instellingen risicovolle investeringen en is de publieke verantwoording onder de maat. Ondanks deze ernstige gebreken, kiest de staatssecretaris ervoor veel ruimte te laten aan de instellingen bij het oplossen van de problemen. De leden van deze fractie vragen de staatssecretaris aan te geven of zij op deze weg verder wil gaan, en welke garanties zijn dan kan geven dat de problemen daadwerkelijk worden opgelost.

II Reactie van de staatssecretaris

Het is mij een genoegen u hierbij de reactie te kunnen aanbieden op de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de brief van 28 maart 2007 inzake het rapport Themaonderzoek BVE 2004.

Algemeen

De brede belangstelling van de leden van de fracties van het CDA, de PVDA, de SP en de VVD voor het Themaonderzoek BVE 2004 stel ik zeer op prijs. Ik interpreteer de opmerkingen van de aan het woord zijnde leden in algemene zin als een bevestiging van mijn oordeel dat het investeren van publieke middelen in private activiteiten en het uitbesteden van onderwijs om mijn voortdurende aandacht vraagt.

Zoals de Commissie vervolgonderzoek Rekenschap al opmerkte is onderwijsland geen fraudeland (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, nr. 28 248, nr. 79, bijlage, blz. 10). Dit beeld komt ook naar voren in het rapport van mijn Auditdienst (AD); uitbesteding van onderwijs en het investeren van publiek middelen in private activiteiten blijken zich in relatief geringe mate voor te doen en leiden niet tot onverantwoorde risico's. De waarneming van de leden van de fractie van de SP dat 'het uit de hand is gelopen' kan ik op basis van de bevindingen van mijn AD niet delen.

1. Het onderzoek

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD en SP vragen zich af waarom de AD zijn onderzoek niet heeft verricht op basis van een representatieve steekproef. Gezien de tweedeling van de BVE instellingen (ROC's en vakinstellingen), de geringe omvang van deze twee groepen en de ongelijkheid in omvang is gekozen voor een andere onderzoeks aanpak om tot een goede afspiegeling van het BVE-veld te komen. Hierdoor kon bij de selectie van te onderzoeken instellingen rekening worden gehouden met de diversiteit van het veld. Een representatieve steekproef zou door de omvang van het veld een onderzoek bij alle instellingen betekenen, hetgeen gezien het doel van het onderzoek noodzakelijk noch gerechtvaardigd zou zijn. Mede als vervolg op de conclusies van de Commissie vervolgonderzoek Rekenschap verricht de AD periodiek feitenonderzoek dat primair gericht is op de feitelijke toepassing van de regelgeving ten behoeve van de beleidsontwikkeling.

De leden van de CDA-fractie vragen mij waarom ik, hoewel het onderzoek niet representatief is, toch mijn beleidsreactie op deze rapportage baseer. Ik ben van mening dat een themaonderzoek naar zijn aard niet per se representatief hoeft te zijn om een beleidsreactie te rechtvaardigen. En voorts is het zo dat rond de onderzochte thema's voldoende aanleiding is gebleken om op een aantal punten nader in te gaan. Daartoe heb ik, zoals aangegeven in de beleidsreactie, ook gebruik gemaakt van de uitkomsten van de gesprekken die in 2006 zijn gevoerd met betrekking tot het "maatschappelijk ondernemerschap". In antwoord op de vraag hierover van de leden van de VVD-fractie merk ik op dat de interactieve benadering met concrete casuïstiek van de werkvloer aanscherping van inzichten heeft opgeleverd, met name op het punt van uitbesteden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de MBO Raad concludeert dat het onderzoek van de AD gedateerd is en dat de conclusies achterhaald zouden zijn. Zij verzoeken mij om commentaar op die stellingname. Het moge op grond van de beleidsreactie duidelijk zijn dat ik die conclusie van de MBO Raad niet zonder meer deel. De thematiek is complex, de normatiek rond publiek en privaat vergt nog nadere ontwikkeling. Dat blijkt ook uit het feit dat instellingen inmiddels met concrete casuïstiek de weg weten te vinden naar het pas ingerichte expertisecentrum Publiek/Privaat.

De leden van de fracties van CDA en SP verzoeken om aanvullend onderzoek naar dezelfde problematiek. Naar mijn mening geeft het in 2005 verrichte onderzoek van de AD een helder beeld en is het van belang om eerst met de sector verbeteringen door te voeren, alvorens nieuw onderzoek te laten verrichten. Overigens streef ik naar minder toezichtslasten voor de instellingen, zoals ik heb geschetst in de nota «Toezicht in vertrouwen, vertrouwen in toezicht», Kamerstuk 30 183, nr. 11). Na de eerste stap, verbetering samenwerking van de drie toezichthouders (de Inspectie van het Onderwijs, de AD van OCW en het toezichtgedeelte van agentschap CFI), zal binnenkort de volgende stap worden gezet naar risicogericht toezicht.

2. Goed bestuur

De leden van de CDA-fractie en de leden van de VVD-fractie zetten vraagtekens bij wat ik inderdaad beschouw als de rode draad in mijn beleidsreactie: het belang dat ik hecht aan goed samenspel tussen colleges van bestuur en raden van toezicht.

In algemene zin geldt dat ik wil uitgaan van vertrouwen in het zelfregulerend vermogen van de instellingen. Maar ik controleer natuurlijk wel en waar nodig treed ik handhavend op. Startpunt daarbij is een duidelijke kaderstelling. De bijbehorende wet- regelgeving is grotendeels in positie (Wet educatie en beroepsonderwijs en het bijbehorende uitvoeringsbesluit). Waar nodig hebben de beide notities Helderheid de kaders nog verduidelijkt. Mijn beleidsreactie bevat een aanscherping daarvan op het punt van uitbesteding. Het wetsvoorstel Raden van Toezicht strekt ertoe die kaderstelling nog verder te versterken. Voorts komen met ingang van juli 2009 voor het eerst geïntegreerde jaardocumenten beschikbaar: een jaarverslag en financiële jaarrekening volgens breed geaccepteerde richtlijnen en formats plus een resultatenbox.

Hierna zal ik ingaan op de inbreng van de leden van de verschillende fracties over sturing en toezicht naar aanleiding van het rapport van de AD. In het rapport stelt de AD het functioneren van het interne toezicht aan de orde. Eerder wees de Algemene Rekenkamer ook al op het belang van intern toezicht in het rapport 'Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs'(Tweede kamer 2002/2003, 28 248, nr. 24).

Terecht wijzen leden van verscheidene fracties op de tekortkomingen die de AD heeft geconstateerd m.b.t. intern toezicht en publieke verantwoording. De verbazing van de leden van de SP-fractie over de tekortkomingen in het functioneren van de raden van toezicht kan ik me voorstellen. Al is het goed om ons te realiseren dat het om een beschrijving van de situatie in 2005 gaat. Inmiddels is er in de sector al veel gebeurd. In januari 2006 heeft de MBO Raad, waarbij alle bekostigde bve-instellingen aangesloten zijn,

een governancecode vastgesteld. Deze code biedt bepalingen en handreikingen voor zowel de interne toezichthouder als de bestuurder van de instellingen. Binnen alle bve-instellingen is men begin 2006 gestart met een implementatietraject van twee jaar. Dit traject wordt begeleid en kritisch gevolgd door een commissie vanuit de MBO Raad. De leden van deze commissie zijn overigens afkomstig van binnen én buiten de bve-sector. Zodra de formele scheiding tussen de verantwoordelijkheden van de interne toezichthouder en de bestuurder wettelijk mogelijk is gemaakt, kan en zal deze commissie namens de MBO Raad toezicht houden op de naleving van de code. Afgaand op de inzet van de MBO Raad tot nu toe verwacht ik dat deze commissie hier serieus werk van maakt. Ik zal zelf de ontwikkelingen op de voet blijven volgen.

In reactie op de vraag van de leden van de SP-fractie naar signalen vanuit de raden van toezicht zelf kan ik u melden dat de Raden tot nu toe niet aan de bel hebben getrokken over specifieke onderdelen van hun functie. De opmerkingen richten zich vooral op het gemis van een wettelijke positie voor de uitvoering van hun taken. Pas als die er is, vormen zij een serieuze partij met bepaalde verantwoordelijkheden. Ik verwacht dat ook dan pas de werving en selectie van goede kandidaten voor deze functie beter zal verlopen en verdere professionalisering zal plaats vinden. Het feit dat tot op heden de scheiding tussen interne toezichthouder en bestuurder binnen instellingen formeel nog niet mogelijk is én niet af te dwingen is, is naar mijn mening een belangrijke reden voor de tekortkomingen in het functioneren van de raden van toezicht.

Juist gezien het belang van de rol die de interne toezichthouder 'als geweten' van publieke instellingen kan spelen, heb ik eerder in mijn brief (d.d. 21 juni 2007, kenmerk: BVE/I&I/2007/23227) aangegeven het te betreuren als de behandeling van het wetsvoorstel verdere vertraging oploopt in afwachting van het gewenste bredere debat over goed bestuur. Intern toezicht is slechts één van de elementen van goed bestuur, maar naar mijn mening wel een zeer waardevol element. In dit verband deel ik ook de zorg van de leden van de VVD-fractie m.b.t. eigen ruimte voor instellingen op dit terrein in relatie tot de geconstateerde problemen. Ik zie de formele invoering van intern toezicht als een belangrijke stap in de ontwikkelingen op het terrein van goed bestuur binnen de bve-sector. Horizontale verantwoording, contact met stakeholders en de invulling van intern toezicht mag niet vrijblijvend zijn.

Met het wetsvoorstel beoog ik immers een adequate vormgeving van het interne toezicht binnen instellingen mogelijk te maken én af te dwingen. Deze ontwikkeling is nodig om de gewenste transparantie binnen instellingen en de interne controle op de kwaliteit van het onderwijs te realiseren. Bovendien is het in het belang van deelnemers, ouders en andere belanghebbenden dat er duidelijkheid is over taken en verantwoordelijkheden van bestuurders en toezichthouders, dat er interne controle plaatsvindt op het handelen van de bestuurder, en dat de interne toezichthouder ook toezicht houdt op de wijze waarop de bestuurder verantwoording aflegt aan belanghebbenden.

Naast intern toezicht is ook een goede positie voor de stakeholders van belang. Leden van de fracties van de VVD, de PvdA en het CDA wijzen in hun inbreng ook op dit belang in relatie tot horizontale verantwoording. Voor een goede uitvoering van de publieke taken door de onderwijsinstelling is een goede maatschappelijke verankering nodig; direct- en indirect-belanghebbenden moeten in staat gesteld worden om invloed uit te oefenen binnen de ruimte van de algemeen geldende wettelijke kaders. Vanzelfsprekend

verschilt hierbij de positie en de rol van stakeholder tot stakeholder. De belangrijkste groepen die ik in dit verband onderscheid, zijn deelnemers en hun ouders, docenten, werkgevers en lokale overheden. Ouders en deelnemers hebben direct belang bij goed onderwijs. De positie van onderwijspersoneel is een andere. Instellingen bestaan niet ten behoeve van docenten. Maar van instellingen wordt wel verwacht dat zij docenten in staat stellen om onderwijs van goede kwaliteit te verzorgen en daarbij rekening houden met de belangen van het onderwijspersoneel. Ook de betrokkenheid van werkgevers op de (regionale) arbeidsmarkt is van belang. Zij hebben immers belang bij goed geschoold personeel. Voorts hecht ik zeer aan samenwerking tussen overheden en onderwijsinstellingen. Overheden en instellingen hebben elkaar nodig voor een goede uitvoering van hun taken, daar waar de verantwoordelijkheden in elkaars verlengde liggen of elkaar zelfs overlappen. Voor al deze partijen in en rondom onderwijsinstellingen is een goede horizontale verantwoording van groot belang. Maar naast een goede verantwoording achteraf is het ook noodzakelijk dat deze stakeholders vooraf bij de bepaling van het beleid van de instelling daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen.

Op dit moment zijn verscheidende ontwikkelingen gaande om de positie van stakeholders te verbeteren. Denk hierbij onder meer aan de ontwikkeling van de openbare benchmark binnen de bve-sector, de implementatie van de governancecode, en de ontwikkeling van proportioneel toezicht. Bovendien bereid ik een wetsvoorstel Medezeggenschap in de bve-sector voor. Met dit voorstel beoog ik de positie van deelnemers en onderwijspersoneel te versterken en te verankeren. Ik verwacht dat ik dit voorstel vlak na het zomerreces kan aanbieden aan de Tweede Kamer. In reactie op de opmerking van de leden van de PvdA-fractie over onbalans in macht (van instellingen) en tegenmacht (van stakeholders) wil ik het volgende melden. Deze balans, en dan vooral de positie van bepaalde groepen stakeholders, is voor mij een blijvend aandachtspunt. Zoals de leden van de PvdA-fractie opmerken, is keuzevrijheid in dit verband een belangrijk instrument voor deelnemers. Het versterkt hun positie. Vervolgens vragen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe ik aankijk tegen de wens van de MBO Raad om geen verdere stappen te zetten om concurrentie in het onderwijs door te voeren. Daarover wil ik het volgende melden. Binnen de bve-sector is op dit moment sprake van keuzevrijheid. Voor vrijwel alle opleidingen kunnen deelnemers kiezen tussen twee of meer locaties van al dan niet verschillende instellingen. De keuze valt daarbij veelal op een bekostigde instelling omdat in veel regio's niet-bekostigde opleidingen in beperkte mate of geheel niet aanwezig zijn. Meestal zijn binnen een regio twee ROC's actief, in grote steden zelfs meer. Veelal is slechts één AOC binnen een regio aanwezig, maar kan wel gekozen worden tussen meerdere locaties. Voordat ik overweeg om meer concurrentie binnen de bve-sector door te voeren, wacht ik de ervaringen op het terrein van inburgering af. Sinds kort is het aanbieden van inburgeringscursussen niet langer voorbehouden aan de ROC's. Eerst wil ik een goed beeld hebben van de ervaringen en van de effecten op dit terrein voordat ik verdere stappen aangaande concurrentie in de bve-sector overweeg.

In dit overleg hebben we vooral gesproken over twee elementen van goed bestuur: het interne toezicht binnen bve-instellingen, en de positie van stakeholders. Deze aspecten van goed bestuur zijn volop in ontwikkeling en verdienen op dit moment extra aandacht. Toch wil ik er tot slot van dit deel van mijn reactie op wijzen dat - in het belang van goed onderwijs binnen de bve-sector - het uiteindelijk gaat om het geheel aan 'checks and balances' in sturing en toezicht. Ook de samenhang tussen de verschillende elementen van goed bestuur in het onderwijs zorgvuldig moeten worden bewaakt. Uit de wens vanuit de

onderscheiden fracties tot een bredere discussie over de sturing en toezicht in het onderwijs maak ik op dat u deze opvatting deelt.

3. Bevindingen Auditdienst OCW

3.1 Uitbesteden van onderwijs

Het uitbesteden van onderwijs is in beginsel toegestaan. Het is echter wel aan expliciete voorwaarden gebonden, bijvoorbeeld ten aanzien van de kwaliteit, de transparantie in de bedrijfsvoering en het toezicht daarop. In mijn beleidsreactie heb ik dat ook benadrukt.

Gelet op de bevindingen van de AD bleken de bestaande voorwaarden echter niet voldoende, zoals de leden van de SP-fractie terecht constateren. Overigens blijkt de omvang van de uitbesteding relatief beperkt te zijn. Niettemin heb ik nog een aanvullende voorwaarde toegevoegd: die met betrekking tot het verzorgen van de kern van het curriculum. Het verheugt mij dat de leden van de fracties van CDA en PvdA mij daarin steunen. Ik meen, ook in reactie op de opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD, dat deze aanvulling op het totaal aan borgende maatregelen voldoende dekking biedt. Dat totaal omvat zowel de reeds bestaande als de hiervoor al aangeduide nog te nemen maatregelen met betrekking tot kwaliteitszorg, toezicht en geïntegreerde verslaglegging.

De leden van de aan het woord zijnde fracties stellen vervolgens de begrijpelijke vraag wat onder de kern van het curriculum moet worden verstaan. Dat is een vraag die inhoudelijke deskundigheid vergt en die wat mij betreft per geval beantwoording behoeft. Ik volg hierbij het pleidooi van de leden van de PvdA-fractie: de verantwoordelijkheid voor het leveren van goed onderwijs is aan de instellingen. De curricula verschillen immers, niet alleen naar inhoud, maar ook naar opbouw (bol/bbl). Het antwoord zal moeten blijken uit de inhoudelijke afweging die in het verkeer tussen college van bestuur en raad van toezicht transparant moet worden gemaakt, wanneer men van oordeel is dat uitbesteding aan de orde is.

In reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie naar risico's bij economische teruggang wijs ik graag op het voor ons Nederlandse mbo zo kenmerkende onderscheid tussen bol en bbl: beide opleidend tot hetzelfde civiel effect, maar via een eigen leerweg, hetzij schoolzwaar, hetzij werkzwaar. In alle gevallen is de leerling tenminste één dag in de week aan het werk, een kenmerk van ons stelsel dat in internationaal verband doorgaans erg aanspreekt. Het onderscheid blijkt in de praktijk goed in staat om wisselingen in de economische conjunctuur op te vangen, ook op het punt van de beschikbaarheid van praktijkruimten. Bij een teruggang neemt deelname aan de bol toe en aan de bbl af, bij vooruitgang gebeurt het omgekeerde. Instellingen blijken over het algemeen in staat hun bedrijfsvoering hier soepel op aan te passen.

3.2 Inzet publieke middelen in private activiteiten

Alvorens in te gaan op de vragen en opmerkingen van de fractieleden op dit onderdeel wil ik een opmerking van algemene aard maken. Ik verwacht dat onderwijsinstellingen samenwerken met hun maatschappelijke omgeving opdat het onderwijs vroegtijdig kan inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en het blijft

aansluiten op de arbeidsmarkt. Het aanwenden van de kenmerkende innovatiekracht van de mbo-sector is naar mijn mening gewenst om deze onderwijsvernieuwing te kunnen laten plaatsvinden. Dit vereist onder meer ruimte voor maatschappelijk ondernemerschap van de bekostigde onderwijsinstellingen die het middelbaar beroepsonderwijs verzorgen. Het investeren van publieke middelen in private activiteiten is een vorm van dit maatschappelijk ondernemerschap. Mijn ambtsvoorgangers hebben hiervoor ruimte geboden en er bovendien richting aan gegeven door het stellen van voorwaarden. Ik verwijs korthedshalve naar de helderheidnotities (bijlage bij 28 817, nr. 15 en bijlage bij 28 248, nr. 7) en de brief van mijn ambtsvoorganger (28 248, nr. 84).

De richtinggevende voorwaarden vormen het kader waarbinnen de bekostigde onderwijsinstellingen publiek geld mogen aanwenden ten behoeve van private activiteiten. Naleving hiervan leidt ertoe dat de (financiële) risico's voor de uitvoering van de primaire taak worden beheerst. Mijn AD stelt periodiek op basis van een risicoanalyse vast of deze voorwaarden tot het gewenste resultaat hebben geleid. Indien nodig worden de voorwaarden aangevuld of aangescherpt. Daar waar niet conform de voorwaarden wordt gehandeld zal ik adequaat optreden.

Onder andere de leden van de CDA-fractie vragen zich af in hoeverre instellingen verplicht worden om daadwerkelijk beheersmaatregelen te treffen. Met de leden ben ik van mening dat een ordelijke en controleerbare bedrijfsvoering een noodzakelijke voorwaarde is voor instellingen. Het inrichten van de bedrijfsvoering is een primaire verantwoordelijkheid van de instelling zelf, waar de raad van toezicht op toeziet en waarover de instellingsaccount zijn oordeel geeft. De gestelde eisen aan het risicomanagement zijn op hoofdlijnen gegeven en zijn mijns inziens voldoende. Invulling geven aan de gestelde eisen is een taak van de instelling.

De vragen van leden van de PvdA-fractie zijn gericht op de zekerheidstelling dat publieke middelen worden aangewend voor publieke taken en zij doen daartoe een aantal suggesties. De suggestie om het beheer en het beleggen van financiële reserves van instellingen onder te brengen bij de Bank Nederlandse Gemeenten acht ik geen wenselijke ontwikkeling. ROC's zijn autonome instellingen met een eigen verantwoordelijkheid; niet alleen voor het onderwijsproces, maar ook voor hun financiële beleid. Wat betreft het beleggen van tijdelijke overtoollige liquiditeiten zijn de instellingen reeds gebonden aan de Regeling beleggen en belenen (regeling van 13 juli 2001, kenmerk FVE-2001/57965N). Deze regeling heeft er toe geleid dat instellingen geen risicovolle beleggingen meer hebben. Op basis van de ingediende jaarrekeningen stelt mijn toezichthouder vast of deze regeling wordt nageleefd.

Van de aanbevelingen van de commissie Schilder, met name wat betreft het voorkomen van het weglekken van publiek middelen bij woningbouwcorporaties, heb ik kennisgenomen. De aanbevelingen zien vooral op de organisatie van het interne en externe toezicht. Deze toezichtvormen zijn deels bij wet geregeld en deels onderdeel van in ontwikkeling zijnde regelgeving. Deze wetgevingsproducten stroken grotendeels met de aanbevelingen.

Met de leden van de SP- en PvdA-fractie ben ik van mening dat de kerntaak, het verzorgen van onderwijs, nimmer in gevaar gebracht mag worden door het verrichten van private activiteiten. Wat betreft de twee instellingen die relatief omvangrijke private activiteiten verrichten, het volgende. Op mijn instigatie is één van de betrokken instellingen bezig de financiële omvang van zijn private activiteiten terug te brengen naar een aanvaardbaar niveau. Met de andere instelling zal ik in overleg treden om te bepalen op welke

wijze de private activiteiten zodanig kunnen worden vormgegeven dat geen risico voor de uitoefening van de publiek taak meer aanwezig is. Ten aanzien van die instellingen die de uitgangspunten van de transparantierichtlijn niet geëerbiedigd hebben, te weten het opstellen van een duidelijke kostprijsberekening, zal ik om een nadere onderbouwing vragen.

Onder andere de leden van de PvdA-en CDA-fractie maakten zich zorgen over de kwaliteit van de verslaggeving door ROC's over de verrichte private activiteiten. Om de verantwoording meer in overeenstemming te brengen met hetgeen in het maatschappelijk verkeer gebruikelijk is, zullen alle bekostigde onderwijsinstellingen vanaf het verslagjaar 2008 de inrichtingsvereisten van de Raad voor de Jaarverslaggeving (BW/RJ) dienen te volgen. Omdat deze inrichtingsvereisten het gehele verslaggevingstraject omvatten (jaarrekening en inhoudelijk jaarverslag), wordt tevens de basis voor de verdere invulling van de horizontale verantwoording gelegd. Met deze stap volgt OCW andere publieke sectoren die al eerder overgingen tot het toepassen van de BW/RJ-richtlijnen (zorgsector, woningbouwcorporaties). Daarmee wordt voor de jaarverslaggeving harmonisatie bereikt tussen de diverse onderwijssectoren en worden mogelijke misverstanden met de controlerend accountants tot een minimum beperkt. Op een aantal punten worden de RJ-inrichtingsvereisten aangescherpt. Het gaat daarbij om onder meer het adequaat gescheiden administreren van publieke en private geldstromen en reserves.

Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat de wetgever duidelijke richtlijnen dient op te stellen. Van een overheid mag naar mijn mening ook verwacht worden dat zij duidelijke uitspraken doet op basis van haar voorgelegde casuïstiek. Voor beide doeleinden is het Expertisecentrum Publiek/Privaat opgericht. Naast het concipiëren van uitspraken in individuele gevallen heeft het expertisecentrum namelijk tot taak om op basis van de aangedragen casuïstiek bestaande regelgeving kritisch te beschouwen en in voorkomende gevallen voorstellen te doen om haar te wijzigen. De vrees van de leden van de CDA-fractie voor een 'woud' aan pseudo-regelgeving deel ik niet.