

Samenvatting

Verskillende ontwikkelingen binnen het onderwijs hebben de aanzet gegeven tot veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen. Zo hebben schaalvergroting, deregulering, een sterkere bewustwording van de maatschappelijke functie en de wens tot professionalisering de instellingen aangezet tot herziening van hun eigen governance; maar ook ontwikkelingen als het verleggen van financieringsstromen, financiële risicobeheersing, onduidelijke wetgeving en onzekerheid over bestaande toezichtkaders, en verder diverse schandalen hebben hiertoe bijgedragen. Veranderingen in de bestuurlijke verhoudingen hebben ertoe geleid dat zowel onderwijsinstellingen als het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) de wens hebben om de verhouding te verhelderen tussen besturen, de verschillende toezichthouders en de verschillende belanghebbenden in de omgeving van onderwijsinstellingen.

In de private sector en in andere semi-publieke sectoren buiten het onderwijs wordt de governancediscussie al langer gevoerd. Deze discussies hebben voor bestuur en intern toezicht reeds vele concrete aanbevelingen opgeleverd. Hier kan het onderwijs zijn voordeel mee doen. Het thema verantwoording daarentegen bevindt zich in alle sectoren in een meer verkennende fase, met denkrichtingen voor de toekomst als resultaat.

Principes voor degelijk onderwijsbestuur

De Onderwijsraad heeft twee principes voor degelijk onderwijsbestuur geformuleerd, die afhankelijk van de situatie op verschillende manieren worden uitgewerkt. Gezien de wettelijke taak van de overheid voor leerplichtig onderwijs en de grote bestuurlijke variëteit in het primair en voortgezet onderwijs, werken de principes voor deze twee sectoren anders uit dan voor de bve-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) en het hoger onderwijs. In het primair en voortgezet onderwijs speelt daarbij nadrukkelijk de vrijheid van inrichting een grote rol. Daarnaast kennen de bve-sector en het hoger onderwijs meer substantiële investeerders dan het funderend onderwijs. ROC's (Regionale Opleidingencentra), hogescholen en universiteiten hebben een publieke taak, maar deels ook een privaat karakter. Bovendien hebben deze onderwijsinstellingen mengvormen van taak- en marktorganisatie door het contractonderwijs en contractonderzoek dat zij uitvoeren. Dit leidt tot andere bestuurlijke verhoudingen dan in het primair en voortgezet onderwijs.

In de visie van de raad is degelijk onderwijsbestuur in eerste instantie een taak van het bevoegd gezag. Elke onderwijsinstelling moet tot een goede vorm van zelfregulering komen op het terrein van bestuur en intern toezicht en een daarbij passende verantwoording vormgeven. Een code opgesteld door het veld kan het sluitstuk vormen. Dit betekent dat de raad zijn aanbevelingen in eerste instantie richt aan de onderwijsinstellingen en aan het onderwijsveld. Het Rijk heeft daarbij een faciliterende rol en zal voorwaarden moeten scheppen, onder meer door op bepaalde punten de onderwijswetten aan te passen.

Principe: functiescheiding bestuur en intern toezicht

Een centraal principe voor degelijk onderwijsbestuur is volgens de raad een functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht, waarbij er twee situaties te onderscheiden zijn. De eerste situatie betreft het primair en voortgezet onderwijs, waar functiescheiding in het bijzonder onderwijs een zaak is die vooral in statuten en in andere eigen regelingen tot uitdrukking komt. In de bve-sector en het hoger onderwijs zijn de bestuurlijke en toezichthoudende taken in principe wettelijk gesplitst en aan twee organen toebedeeld, namelijk aan een college van bestuur/raad van bestuur en aan een raad van toezicht.

Uitwerking in aanbevelingen voor primair en voortgezet onderwijs

De raad legt het primaat voor de vormgeving van de functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht bij het bevoegd gezag. In statuten of in andere eigen regelingen dient vastgelegd te worden hoe de functiescheiding tussen besturen en toezicht houden vorm krijgt, via twee organen of binnen een orgaan over verschillende personen verdeeld, en hoe de taken en bevoegdheden zijn verdeeld. De wetgever legt de basisbevoegdheden van de raad van toezicht wettelijk vast. Indien gekozen wordt voor het raad-van-toezichtmodel, dienen deze bepalingen in acht te worden genomen. Daarnaast dient er een wettelijke mogelijkheid te komen dat het bestuur aan de schoolleiding bevoegdheden kan delegeren.

De keuze voor een apart toezichthoudend orgaan biedt met name perspectief voor het verbeteren van het interne toezicht binnen stichtingen voor bijzonder onderwijs. Stichtingen kennen geen leden of ledenorgaan of een wettelijk geregeld toezichthoudend orgaan. Bij de vereniging en het openbaar onderwijs hebben de algemene ledenvergadering en de gemeenteraad nu reeds een wettelijke opdracht met betrekking tot het interne toezicht. Wel doet de raad suggesties om de maatschappelijke toezichtfunctie van ledenvergadering en gemeenteraad meer handen en voeten te geven. Het moet mogelijk worden gemaakt dat de gemeenteraad zijn toezichthoudende bevoegdheden delegeert. De algemene ledenvergadering zou bijvoorbeeld haar toezichttaken – voorzover de wet zich daartegen niet verzet – statutair of bij besluit kunnen overdragen aan een commissie.

Daarnaast is er juist gezien de door de overheid te betrachten terughoudendheid een belangrijke rol weggelegd voor de onderwijssector zelf. Vastleggen van het principe van functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht en van de taken en bevoegdheden van het toezichthoudende orgaan in een code kan degelijk bestuur bij scholen stimuleren. Voor beide punten betekent dit aanscherping van de concept-code die er nu voor het primair onderwijs ligt. Schoolbesturen geven volgens het pas-toe-of-leg-uitprincipe aan, hoe zij de functiescheiding vormgeven en verantwoorden zich hierover in hun jaarverslag. Een eventueel op te richten brancheorganisatie doet hetzelfde in haar branchejaarverslag. Voorstelbaar is ook dat de Code goed bestuur onderdeel uitmaakt van een convenant tussen een eventueel op te richten brancheorganisatie en het ministerie van OCW. Verder zullen organen die toezicht houden professioneler moeten worden. Hierbij ligt het voor de hand dat de besturenorganisaties door gedeeltelijke omzetting deze rol vervullen door zich te richten op de kernfunctie van toezicht. Functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht op instellingsniveau/plaatselijk niveau heeft immers gevolgen voor de landelijke organisatievormen.

Tot slot moeten er voorzieningen zijn bij wanbeheer. De eerste stap om te toetsen of besturen zich houden aan de beginselen van degelijk onderwijsbestuur loopt via de klachtencommissies en geschillencommissies voor medezeggenschap. De tweede en uiterste stap gaat niet over toetsing van individuele bestuursbesluiten, maar over het corrigeren van het wanbeleid van de rechtspersoon als zodanig. In zekere zin zijn daar nu reeds voorzieningen voor getroffen, via de Minister en de rechter. Daarnaast kan overwogen worden om aanvullend een algemene toezichtautoriteit aan te wijzen of in het leven te roepen, die door specifieke belanghebbenden kan worden aangesproken in het geval van ernstig falen door de interne toezichthouder. Dit geldt voor zeer bijzondere situaties, waarin andere procedures op niets zijn uitgelopen. Deze autoriteit zou actief moeten zijn voor alle semi-publieke instellingen die zich bezighouden met maatschappelijke dienstverlening (woningcorporaties, ziekenhuizen, onderwijsinstellingen).

Uitwerking in aanbevelingen voor bve-sector en hoger onderwijs

De Onderwijsraad gaat voor de bestuurlijke inrichting van bve- en hogeronderwijsinstellingen uit van twee lagen: een bestuurlijk en een intern toezichthoudend orgaan. Dit betekent dat toezicht door een toezichthoudend orgaan in de sectorwetten moet worden vastgelegd. Het pas-toe-of-leg-uitbeginsel uit artikel 9:51 WHW (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) is hierbij van toepassing (een 'raad van toezicht, tenzij'). De raad kiest ervoor basisbevoegdheden van de raad van toezicht ook wettelijk vast te leggen. Een apart probleem vormt de raad van toezicht bij de openbare universiteiten: hier benoemt de Minister de leden van het toezichthoudende orgaan. Om de 'dubbele pet' van de raad van toezicht te vermijden (intern toezichthouder voor de instelling, extern toezichthouder namens de Minister), lijkt het geredeneerd vanuit toezichtaspecten nodig de openbare universiteiten te verzelfstandigen en onder te brengen in privaatrechtelijke stichtingen of verenigingen. De Minister en de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie) blijven toezicht houden op de bekostiging en de kwaliteit.

Codes opgesteld door de bve-sector en door het hoger onderwijs kunnen het sluitstuk vormen. Volgens het pas-toe-of-leg-uitprincipe verantwoorden de instellingen zich in hun jaarverslag. Brancheorganisaties kunnen hetzelfde doen in een branchejaarverslag. De Code goed bestuur kan eventueel onderdeel uitmaken van een convenant tussen Minister en brancheorganisatie. Verder kunnen raden van toezicht van ROC's, hogescholen en universiteiten hun toezichtfunctie professionaliseren door zich aan te sluiten bij een landelijke toezichthoudervereniging, die bij voorkeur voor de gehele semi-publieke sector opereert.

Tot slot is er, net als voor het primair en voortgezet onderwijs, een kader voorhanden om te toetsen of besturen zich houden aan de beginselen van degelijk onderwijsbestuur via de klachtencommissies en geschillencommissies voor medezeggenschap. Voor de bve-sector betekent het dat klachtencommissies op het punt van goed bestuur actief zullen moeten worden. Een algemene toezichtautoriteit – voor alle semi-publieke sectoren geldend – vormt ook hier het sluitstuk voor het geval alle andere correctiemechanismen falen.

Principe: evenwicht tussen verticale en horizontale verantwoording

Bij verantwoording afleggen gaat het om het bieden van inzicht aan een relevant forum over het eigen doen en laten. Onderwijsinstellingen verantwoorden zich aan de overheid,

zowel op financieel als op inhoudelijk terrein. Daarnaast verantwoorden zij zich tegenover andere belanghebbenden, financieel en maatschappelijk.

In de visie van de raad moeten de verticale en horizontale verantwoording met elkaar in evenwicht zijn. Dit betekent onder meer dat de verantwoording aan belanghebbenden (horizontaal, niet hiërarchisch) nooit in de plaats kan komen van de verantwoording aan de overheid (verticaal, hiërarchisch). Dit geldt voor alle onderwijssectoren. De overheid heeft altijd een functie in het bewaken van aspecten van algemeen belang zoals kwaliteit, toegankelijkheid en keuzevrijheid. Zolang het overgrote deel van het onderwijs publiek gefinancierd wordt, is er daarnaast een (verticale) verantwoording over de doelmatige en rechtmatige besteding van middelen aan de overheid.

De raad is verder van mening dat verantwoording afleggen ook bijdraagt aan de aanspreekbaarheid van de onderwijsinstelling en zo haar maatschappelijk draagvlak vergroot. Het leervermogen van onderwijsinstellingen staat hierbij centraal en instrumenten als zelfevaluatie en monitoring kunnen een belangrijke rol spelen. Het leervermogen bevordert het adequaat functioneren van de instelling in haar omgeving. In deze context gaat het niet alleen om structuur, maar ook om cultuur.

Uitwerking in aanbevelingen voor primair en voortgezet onderwijs

De raad ziet geen aanleiding om de financiële en inhoudelijke verantwoordingslijnen richting de overheid in het primair en voortgezet onderwijs anders in te richten. Wel zal het onderwijs de komende jaren meer moeten inspelen op verschillen tussen leerlingen en dus een grotere variëteit moeten laten zien. Dat betekent dat zowel bestuur als toezicht ook rekening moet gaan houden met deze verscheidenheid.

Voor de horizontale financiële verantwoording aan de ouders zijn er op dit moment voldoende voorzieningen of worden voorbereidingen getroffen ter versteviging van de inspraak, bijvoorbeeld inzake schoolkosten. Dit geldt ook voor de maatschappelijke verantwoording; daarvoor kunnen bestaande instrumenten zoals de schoolgids en het jaarverslag worden ingezet. Om een sluitend kader te maken kan de minister de maatschappelijke verantwoording als zorgplicht voor de scholen wettelijk vastleggen. Het onderwerp verantwoording aan maatschappelijke belanghebbenden kan in het jaarverslag verplicht gesteld worden. Het is verder aan de scholen om te bepalen welke vorm de maatschappelijke verantwoording krijgt en wie zij als belanghebbenden in dit verband beschouwen.

Uitwerking in aanbevelingen voor bve-sector en hoger onderwijs

Ook voor de bve-sector en het hoger onderwijs ziet de raad geen aanleiding om de financiële en inhoudelijke verantwoordingslijnen naar de overheid anders in te richten. Variatie in het toezicht is daarbij vanzelfsprekend ook een onderwerp dat in de bve-sector speelt. Verder merkt de raad op dat het nieuwe bekostigingsstelsel in het hoger onderwijs heldere regels moet formuleren, die een vermindering van bureaucratie opleveren. Ook gaat de raad ervan uit dat de evaluatie van het accreditatiestelsel in het hoger onderwijs aandacht zal schenken aan effecten van bureaucratiesering en dat er een kosten-batenanalyse zal plaatsvinden.

Als het gaat om horizontale verantwoording aan andere belanghebbenden, constateert de raad een verschuiving in de bekostiging van instellingen. Waar eerst algemene mid-

delen de belangrijkste bron vormen, ligt nu steeds meer de nadruk op individuele relaties: de (betalende) student, het investerende bedrijf of subsidiegevers als de NWO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek) en Europa. De verantwoording over een bepaalde betaalde som voor onderwijs of onderzoek zal daarom meer bilateraal verlopen via de overeenkomst die tussen partijen is getekend. De vraag is of in dit verband de positie van de student voldoende gewaarborgd is ten opzichte van de instelling. Indien er een rechtstreekse relatie zal bestaan tussen het betaalde (marktconforme) collegegeld en het ontvangen onderwijs, ligt het in de rede de student financiële zeggenschap te geven over de besteding van zijn/haar bijdrage in de instellingsbegroting (naar analogie van de verantwoording aan de ouders over de vrijwillige ouderbijdrage in het funderend onderwijs), ofwel naar een juridische vorm te kijken en te onderzoeken of de (onderwijs)overeenkomst nadere regeling behoeft.

Bij maatschappelijke verantwoording in de bve-sector en het hoger onderwijs gaat de onderwijsinstelling, in de opvatting van de raad, bij het uitoefenen van zelfbestuur een (pro)actieve relatie aan met maatschappelijke instanties in de omgeving. De vorm waarin dat geschiedt kan verschillen, maar in alle gevallen zal sprake zijn van enige formalisering van deze relaties op het niveau van de instelling. De raad heeft hier vier varianten voor geschetst: een lichte variant waarbij het jaarverslag informatie verschaft; een zwaardere variant gebaseerd op het bespreken van maatschappelijke doelen met belanghebbenden; een semi-institutionele variant waarbij instellingen en maatschappelijke partners een covenant sluiten op te bereiken doelen; en een institutionele variant in de vorm van een overlegplatform, adviesraad of rechtspersoon.

In het verlengde hiervan beveelt de raad aan, de ervaringen met de genoemde relatievormen te verzamelen en nader te beoordelen. Daarbij dient vooral gekeken te worden naar de praktische uitvoerbaarheid van het toekennen van bevoegdheden aan maatschappelijke instanties om verlangens op het gebied van onderwijs uit te spreken en naar voren te brengen. De Minister kan tot slot doelnormen stellen in plaats van middelvoorschriften. Dit betekent dus geen precieze voorschriften over de wijze waarop maatschappelijke verantwoording kan plaatsvinden, maar indicatoren die de voortgang van de benutting van netwerken weergeven.