

Vergaderjaar 2005–2006

30 183

Governance in het onderwijs

Nr. 3

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 december 2005

Hierbij bied ik u aan het Inspectierapport «De waarde van intern toezicht¹. Raden van toezicht in het hoger onderwijs». Mijn reactie op het rapport treft u hieronder aan.

De inspectie is door mijn ambtsvoorganger, staatssecretaris Nijs, gevraagd om in het kader van het Jaarwerkplan 2004 (OCW 0300916) een verkennend onderzoek te doen naar het feitelijk functioneren van de raden van toezicht in het hoger onderwijs, dat wil zeggen de raden van toezicht van universiteiten, hogescholen en aangewezen instellingen in het hoger onderwijs. De voorliggende rapportage bevat de bevindingen van de inspectie op basis van een inventarisatie van gegevens en de daaraan door de inspectie verbonden conclusies en aanbevelingen. Mijn reactie op het rapport is als volgt opgebouwd: in de hiernavolgende paragraaf ga ik in het algemeen in op het rapport in relatie tot het wetgevingstraject voor de nieuwe Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHOO) en de beleidsnotitie governance die begin juli de Tweede Kamer is toegezonden. Vervolgens worden de bevindingen, conclusies en beschouwing van de inspectie behandeld en tot slot reageer ik op de vier aanbevelingen van de inspectie.

Algemene reactie

Het inspectieonderzoek is uitgezet in een periode waarin een aanloop werd genomen naar een uitgewerkte visie op de verhouding tussen overheid en instellingen en een wezenlijke herziening van het wettelijk kader voor het hoger onderwijs. De discussie over governance is de afgelopen jaren gevoerd aan de hand van onder andere rapporten en adviezen van de WRR, de SER, de OR, de AWT, de Commissie Tabaksblat, de Commissie Glasz en de Commissie Meurs. Uit al deze rapporten en adviezen blijkt een inhoudelijke convergentie in het denken over goed bestuur en toezicht, over de ruimte die instellingen moeten krijgen om eigen keuzes te kunnen maken, over de daarbij horende horizontale verantwoording en over de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

rol van de overheid als kaderstellende autoriteit. De verzamelde inzichten en aanbevelingen met betrekking tot deze onderwerpen hebben een grote bijdrage geleverd aan de benadering die is geformuleerd in de beleidsnotitie governance van 7 juli jl. (kamerstuk 30 183, nr. 1) en het wetsvoorstel WHOO dat onlangs voor advies aan de OR en de AWT is aangeboden en begin december naar de Raad van State wordt verzonden.

Het governancedebat en bovengenoemde rapporten en adviezen zijn uiteraard ook door de inspectie op de voet gevolgd; de conclusies en aanbevelingen van de inspectie over het intern toezicht van universiteiten en hogescholen zijn dan ook in lijn met de benadering van de beleidsnotitie governance en de keuzes die in het conceptwetsvoorstel zijn gemaakt over goed bestuur en toezicht. Dit betreft de volgende aspecten:

- de scheiding van de functies van bestuur en toezicht;
- de raad van toezicht als intern orgaan van de instelling;
- benoeming, taken en bevoegdheden en onafhankelijkheid van de raad van toezicht;
- naleving en
- verantwoording.

De centrale conclusie van de inspectie dat in het hoger onderwijs een eenduidige waarborg voor de kwaliteit, continuïteit en het functioneren van het interne toezicht ontbreekt en dat het huidige wettelijke kader hiervoor de garantie noch een voldoende waarborg biedt neem ik graag over, met de toevoeging dat juist dat inzicht ten grondslag heeft gelegen aan het streven naar een eenduidige visie op governance in het (hoger) onderwijs en het ontwerp van een helder, generiek wettelijk kader voor het toezicht binnen ho-instellingen.

De bevindingen en conclusies van de inspectie

De inventarisatie van feitelijke gegevens over de raden van toezicht in het hoger onderwijs geeft een beeld van *«een bonte verzameling aan invullingen die de instellingen geven aan de functiescheiding tussen het bestuur en het toezicht. Dit uit zich niet alleen in de naamgeving van toezichthoudende organen, maar komt ook tot uitdrukking in de wijze waarop een raad van toezicht binnen een hoger onderwijsinstelling is ingericht en de wijze waarop een raad van toezicht haar functie invult, zowel binnen als tussen de verschillende categorieën instellingen in het hoger onderwijs. Hierdoor ontstaat er binnen het stelsel van hoger onderwijs een diversiteit aan onder andere belangen, rollen en wijze van verantwoording.»* (paragraaf 1.3).

In het rapport zijn de geïnventariseerde gegevens en de daaraan door de inspectie verbonden samenvattende conclusies gegroepeerd rond een aantal thema's: verschijningsvorm, samenstelling en benoeming van de raad van toezicht, zijn bevoegdheden, taken en werkwijzen en wijze waarop verantwoording wordt afgelegd. Met de inspectie stel ik vast dat de verschillen die tussen de raden van toezicht ten aanzien van deze thema's zijn gevonden, toe te schrijven zijn aan de verschillende wettelijke kaders die gelden voor de drie onderzochte sectoren, meer in het bijzonder door het van kracht zijn dan wel door het ontbreken van wettelijke voorschriften voor het interne toezicht. Als die nuancering niet wordt aangebracht – vooral wanneer het gaat om algemene uitspraken over het functioneren van de raden op basis van de verzamelde gegevens – zou ten onrechte de indruk kunnen ontstaan dat de raden van toezicht in het hoger onderwijs «maar wat doen»; daarmee zou de serieuze, professionele inzet van bestuurders en toezichthouders in het hoger onderwijs onrecht worden gedaan. Belangrijker in dit verband vind ik de conclusie van de inspectie dat een functiescheiding tussen enerzijds het bestuur en anderzijds het toezicht bij alle bekostigde en de meeste bekostigde hogescholen gemeengoed is; voor de wo-sector is dat vanwege de aanwezig-

heid van een wettelijke regeling vanzelfsprekend, maar voor de sector hbo betekent dit dat de bredere governance-discussie en de aanbevelingen van de Commissie Glasz (die in 2000 al had aangedrongen op een transparante scheiding van toezicht en bestuur) geleid hebben tot een zekere zelfregie waar het gaat om de invoering van de gewenste functiescheiding tussen toezicht en bestuur. Gegeven die achtergrond acht ik de aange troffen (huidige) diversiteit in verschijningsvormen en functioneren van de raden van toezicht (taken en werkwijze, taakinvulling en -opvatting etc.) wel enigermate begrijpelijk. Ook inhoudelijk acht ik dat verschijnsel geen probleem; verschillen in taakopvatting en in de uitvoering van het toezicht moeten mogelijk zijn mits dat gebeurt binnen een helder (wettelijk) kader dat aangeeft wat de minimale voorwaarden zijn waaraan de inrichting en uitoefening van het toezicht moeten voldoen.

Deze voorwaarden zijn in de beleidsnotitie governance beschreven en in de WHOO vastgelegd:

Functiescheiding, taken en bevoegdheden

De in de wet gekozen systematiek gaat uit van toekenning van alle bestuurlijke taken en bevoegdheden op het gebied van de wet aan het college van bestuur en een heldere, overal gelijke functiescheiding tussen college van bestuur en raad van toezicht; de instelling van een raad van toezicht en een college van bestuur wordt verplicht. Aan het college en de raad worden elkaar wederzijds uitsluitende taken en bevoegdheden toegekend.

Naleving

De raad van toezicht houdt toezicht op de naleving van wettelijke verplichtingen en de omgang met gedragscodes en houdt toezicht op de rechtmatige verwerving en de doelmatige en rechtmatige bestemming van de rijksbijdrage.

Onafhankelijkheid, samenstelling en benoeming

De raad van toezicht is zodanig samengesteld dat een onafhankelijk toezicht kan worden uitgeoefend, allereerst door de bepaling dat toezichthouders geen direct belang kunnen hebben bij de instelling. Het onafhankelijk van het bestuur kunnen functioneren van de raad van toezicht wordt verder gewaarborgd door de bepalingen dat de instellingsaccountant wordt aangewezen door de raad (in plaats van door het college van bestuur) en dat de raad is voorzien van onafhankelijke administratieve ondersteuning; de raad van toezicht moet objectieve informatie kunnen verzamelen, zonodig buiten het college om.

De benoeming van de leden van de raad geschiedt op basis van vooraf openbaar gemaakte profielen, zodat belanghebbenden daarop hun inbreng kunnen hebben. Die eis is ook van belang met het oog op de kwaliteit van de raad van toezicht. Uitgangspunt is dat benoemingen en benoemingsprocedures zo transparant mogelijk zijn en dat daarover publiek verantwoording wordt afgelegd.

Verantwoording

De raad van toezicht legt jaarlijks in het jaarverslag verantwoording af over de uitvoering van deze taken en over de wijze waarop de raad zijn bevoegdheden heeft uitgeoefend. De toezichts- en verantwoordingsinformatie die op deze wijze wordt gegenereerd vormt de basis voor horizontale verantwoording aan belanghebbenden binnen en buiten de instelling en voor het verticaal toezicht door de minister en de inspectie.

De aanbevelingen van de inspectie.

Met het oog op de wenselijkheid – vanuit het maatschappelijk belang en het belang van de instelling – van een te treffen voorziening voor de raden van toezicht in het hoger onderwijs formuleert de inspectie vier aanbevelingen.

doe recht aan de autonomie van de instellingen en de ontwikkelingen die door de instellingen zelf in gang zijn gezet rond een gedragscode.

De benadering die in de beleidsnotitie governance is gekozen en voor het hoger onderwijs is uitgewerkt in de WHOO gaat uit van de noodzaak van een ruimere armslag voor de instellingen, meer ruimte om eigen keuzes te maken en variëteit tot stand te brengen. Hier geldt geen onbeperkte autonomie; daarom is verheldering van de kaders voor toezicht en verantwoording nadrukkelijk in de wet opgenomen. Wat betreft de totstandkoming van branchecodes ligt het initiatief bij de instellingen en de sectororganisaties; van vrijblijvendheid bij de implementatie van branchecodes en de toepassing van branchecodebepalingen kan echter geen sprake zijn. Eenmaal vastgesteld zullen de branchecodes – mits de minister van OCW vaststelt dat zij in termen van governance voldoen aan de uitgangspunten van de beleidsnotitie en de bepalingen van de WHOO – worden aangewezen als de documenten waaraan de instellingen in hun jaarverslag zullen moeten refereren volgens het «pas toe of leg uit» principe.

waarborg eenduidig wat minimaal vereist is

Hierboven heb ik aangegeven dat het wetsvoorstel voldoende waarborgen biedt voor de kwaliteit, de continuïteit en het functioneren van de raad van toezicht als intern orgaan van de instelling. In de beleidsnotitie governance van 7 juli is (in een bijlage) omwille van een adequate vormgeving van met name de functie van het toezicht binnen de instellingen een set van «minimale eisen aan het interne toezicht van onderwijsinstellingen» geformuleerd, die betrekking hebben op benoeming van de leden van een raad van toezicht en samenstelling van de raad, de onafhankelijkheid van de raad van toezicht, transparantie van toezicht en bestuur en de afbakening van taken en bevoegdheden van bestuur en toezicht. De uitwerking van bovengenoemde minimale eisen zal niet in detail in de WHOO worden voorgeschreven; ik verwacht en zie er op toe dat de uitwerking van de minimumeisen ook tot uitdrukking wordt gebracht in de al genoemde branchecodes. De instellingen zijn verplicht in hun jaarverslag vast te leggen op welke wijze zij met de bepalingen uit de branchecode zijn omgegaan. De inspectie ziet toe op de werking van de gewenste checks and balances in de praktijk. In het kader van de lerende aanpak wordt dit verder uitgewerkt.

schenk speciale aandacht aan het interne toezicht van aangewezen instellingen

De situatie in de sector aangewezen onderwijs verschilt bestuurlijk en qua regelgeving wezenlijk van die van de andere onderzochte sectoren; de overheid heeft geen regels vastgesteld voor de bestuurlijke inrichting van die instellingen, laat staan voor de functiescheiding tussen bestuur en toezicht, en zal dat ook in de toekomst niet doen. De reden waarom de inspectie is gevraagd ook bij deze instellingen na te gaan of en zo ja hoe het interne toezicht daar is geregeld, was om de gegevens daarover te spiegelen aan die van het bekostigde wo en hbo, niet vanwege de wenselijkheid om ook voor de sector van het aangewezen onderwijs eisen te stellen aan de inrichting van bestuur en toezicht.

stimuleer een publiek debat over toezichtcriteria in het HO.

Het publieke debat over governance, toezicht en toezichtcriteria past in de «lerende aanpak» die in de beleidsnotitie governance is genoemd als de te nemen «volgende stap». De veranderingen in bestuurlijke verhou-

dingen, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn noodzakelijk, maar voor het «hoe» van die veranderingen en de eindresultaten daarvan wordt geen blauwdruk gegeven. Niettemin kunnen we nu al een paar elementen identificeren die in het kader van de lerende aanpak in ieder geval aan de orde zullen moeten komen. Een daarvan is de professionalisering van de raden van toezicht en hun leden, waarbij gedacht kan worden aan de inrichting van een expertisecentrum voor toezichthouden en toezichthouders; een ander element is het door de inspectie aanbevolen debat over toezichtcriteria. Een goede gelegenheid daarvoor biedt de notitie met een visie op het toezicht voor het ministerie van OCW, die in de eerste helft van 2006 zal verschijnen. Voorafgaand daaraan zal met de organisaties van belanghebbenden worden gesproken.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Rutte