

Vergaderjaar 2007–2008

30 599

Wijziging van de Wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPSBELEID¹

Vastgesteld 26 mei 2008

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling gelezen hetgeen bij de schriftelijke en mondelinge voorbereiding van dit wetsvoorstel is verhandeld. Deze leden ondersteunen de doelstelling om binnen instellingen van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie het interne toezicht te versterken. De figuur van het college van bestuur en de raad van toezicht c.q. de scheiding van bestuur en toezicht als bedoeld in artikel 9.1.8 van het wetsvoorstel kunnen hier net als elders dienstig zijn. Zeker ook bij het tegengaan van het oneigenlijk gebruik maken van overheidsmiddelen. Toch zouden deze leden van de CDA-fractie de regering nog enkele vragen willen stellen teneinde een volledig beeld te krijgen van wat wordt voorgesteld.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben eveneens met belangstelling kennis genomen van de wijziging van de wet educatie en beroepsonderwijs inzake colleges van bestuur en raden van toezicht. Met dit wijzigingsvoorstel wordt in de MBO-sector (beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) het raad van toezicht-model geïntroduceerd. Hiermee wordt aangesloten bij een in het kader van goed bestuur reeds voor de gehele sector ingezette ontwikkeling. De voorgestelde wijziging is voor de leden van de PvdA-fractie aanleiding om enkele vragen te stellen over de gevolgen van dit voorstel voor de verhouding tussen de staatssecretaris en de MBO-instellingen, over de rol van de medezeggenschapsraad en over het ontbreken van een verwijzing naar een klokkenluidersregeling. Al deze vragen hebben te maken met de wijze waarop een goed evenwicht wordt gevonden tussen politieke sturing, zelfregulering en maatschappelijk draagvlak.

De leden van de **SP**-fractie hebben ook met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Centraal daarin staat de introductie van een

¹ Samenstelling:

Schuurman (CU), Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Dölle (CDA) (voorzitter), Tan (PvdA) (vicevoorzitter), Meulenbelt (SP), Ten Hoeve (OSF), Linthorst (PvdA), Biermans (VVD), Essers (CDA), Schouw (D66), Leijnse (PvdA), Thissen (GL), Slager (SP), Goyert (CDA), De Boer (CU), Asscher (VVD), Hillen (CDA), Laurier (GL), Hermans (VVD), Ten Horn (SP), Meurs (PvdA), Leunissen (CDA), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Lagerwerf-Vergunst (CU), Vliegenthart (SP) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

college van bestuur-/raad van toezicht-model. Een goede inrichting van college van bestuur en raden van toezicht zal bijdragen tot «good governance» in de sector van het beroepsonderwijs. Dit vergt een volledige en transparante scheiding tussen de taken en verantwoordelijkheden van bestuur en toezicht. Bovendien is een goed systeem van «checks en balances» van belang. Dat een en ander ook voor het MBO goed geregeld moet worden is duidelijk. De leden van de SP-fractie onderschrijven deze intenties van het wetsvoorstel, maar hebben daarbij wel enkele vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie delen de mening van de staatssecretaris van OCW en de minister van LNV dat verbetering en versterking van het interne toezicht van BVE-instellingen wenselijk is. Per slot van rekening gaat het weliswaar om private instellingen, maar zij voeren voor een deel met publieke middelen publieke taken uit. De leden van de fractie van GroenLinks zijn echter van mening dat het huidige voorstel slechts een beperkte stap is en vragen zich af, waarom niet aangesloten is bij een uitgebreidere «governance»-regeling, zoals die bijvoorbeeld voor het hoger onderwijs (WHOO) is ontwikkeld.

Verhouding bestuur van de rechtspersoon – college van bestuur

De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af in hoeverre het bestuur van de rechtspersoon waarvan de onderwijsinstelling uitgaat nog een rechtens relevante relatie heeft tot het college van bestuur ter zake van de wijze waarop deze als bevoegd gezag bevoegdheden en taken uitoefent.

Raad van toezicht

De wijze waarop de positie, de werkwijze en de benoeming van de raad van toezicht alsmede het toezicht op zijn functioneren is geregeld, heeft bij verschillende fracties aanleiding gegeven tot het stellen van vragen.

Positie en werkwijze

Dient, zo vragen de leden van de **CDA**-fractie, niet ook de raad van toezicht in de opsomming van begrippen in artikel 1.1.1 Wet houdende bepalingen met betrekking tot de educatie en het beroepsonderwijs te worden vermeld? Zo nee, waarom niet? Het is deze leden verder opgevallen dat de opsomming van aangelegenheden ten aanzien waarvan de raad van toezicht toezicht houdt enumeratief is. Kan de regering voorbeelden noemen van velden die daarnaast ook onder dat toezicht zouden kunnen worden gebracht? De leden van de CDA-fractie zijn verder benieuwd of de besluitvorming binnen de raad van toezicht, bijvoorbeeld met betrekking tot het ontslag van (een lid van) het college van bestuur, kan worden gebonden aan een gekwalificeerde meerderheid. Wie stelt de regels vast op grond waarvan de raad van toezicht beraadslaagt en besluit? Daarnaast informeren zij hoe en in welke omstandigheden het bestuur van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat, kan ingrijpen in de samenstelling van de raad van toezicht en de wijze waarop deze functioneert. Ook vragen zij zich af of de bevoegdheid tot het opstellen van de vooraf openbaar gemaakte profielen uit artikel 9.1.5 tot de exclusieve bevoegdheid behoort van het bestuur van de rechtspersoon waarvan de instelling uitgaat.

Toezicht op toezicht

Een vraag van de leden van de **PvdA**-fractie luidt wie de raad van toezicht beoordeelt. In de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is deze vraag ook aan de orde gesteld en hierop heeft de regering twee uiteenlopende antwoorden gegeven. Ten eerste is verwezen naar de

mogelijkheid van het enquêterecht. De staatssecretaris heeft aangegeven hierover in overleg te zullen treden met de sector. Ten tweede is ook gewezen op de interventieladder in het toezicht waarbij de bewindspersoon kan ingrijpen als de instelling en de brancheorganisatie hun rol niet naar behoren vervullen en de kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs ernstig in het geding zijn. Deze antwoorden bieden naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie een onvoldoende helder antwoord op de vraag hoe de relatie tussen de instellingen en de bewindspersoon nu precies vorm krijgen. Wie mag op welke gronden ingrijpen als het interne toezicht faalt? Voorts bevreemdt het de aan het woord zijn de leden dat nergens in het wijzigingsvoorstel de relatie tussen het interne en het externe toezicht wordt verhelderd. Kan de regering aangeven hoe zij die relatie ziet en meer in het bijzonder of zij van oordeel is dat de Inspectie voor het Onderwijs een taak heeft in het beoordelen van de kwaliteit van het interne toezicht?

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen wat de mogelijkheden tot ingrijpen zijn als het interne toezicht faalt of één dan wel meerdere leden van de raad van toezicht disfunctioneren. Waarom is niet in het wetsvoorstel vastgelegd dat de door de raad van toezicht vast te stellen beloning van de leden van het college van bestuur nooit de Balkenendenorm mag overschrijden?

Benoeming

De leden van de **PvdA**-fractie signaleren dat in het wetsvoorstel wordt uitgegaan van een raad van toezicht die zichzelf benoemt aan de hand van profielen die openbaar zijn en waarover ook de OR en de medezeggenschapsraad hebben geadviseerd. Deze openheid over de profielen achten de leden van de PvdA-fractie een goede zaak, vooral ook omdat goed bestuur en goed toezicht staat en valt bij de kwaliteiten en competenties van de betrokken bestuurders en toezichthouders. Tevens is in dit wetsvoorstel gekozen voor het beginsel van onafhankelijk toezicht. Juist de professionaliteit en onafhankelijkheid van de leden van de raad van toezicht moeten de legitimiteit van raad van toezicht borgen. Vooruitlopend op een wijziging van de medezeggenschapsregeling in het MBO wordt reeds bij de behandeling van deze wet een bindende voordracht door de OR van een de leden van de raad van toezicht, voorgesteld. Een dergelijke regeling hoort naar het oordeel van de leden van de PvdA-fractie in deze wet thuis maar belangrijker nog dan de plek, achten deze leden de vraag hoe een dergelijke bindende voordracht van één van de belanghebbende partijen zich verhoudt tot het beginsel van onafhankelijk en integraal toezicht. Graag vernemen de leden van de PvdA-fractie hoe de regering deze bindende voordracht rijmt met het beginsel van onafhankelijk toezicht.

De leden van de fractie van **GroenLinks** vragen of openbaarheid van profielen impliceert dat er sprake is van een openbare sollicitatieprocedure voor de leden van de raad van toezicht. Zo nee, waarom niet? Het valt deze leden verder op dat het wetsvoorstel de instelling van raden van toezicht voorschrijft, maar de concrete invulling daarvan volstrekt open laat. Wat is daarvan de reden en waarom is er niet voor gekozen voor één of meerdere zetels op voordracht van bijvoorbeeld personeel of gebruikers? De enige beperkte voorwaarde die gesteld wordt is dat leden van de raad van toezicht geen *direct* belang bij de instelling mogen hebben. Een indirect of afgeleid belang mag en kan dus klaarblijkelijk wel. Kan de regering concreter aangeven waar het directe belang eindigt en het indirecte begint?

Verhouding college van bestuur – raad van toezicht

Het college van bestuur, zo lezen de leden van de **CDA**-fractie in het wetsvoorstel, stelt het bestuursreglement vast. Daarin wordt opgenomen de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het college van bestuur en de raad van toezicht alsook de wijze waarop conflicten tussen beide worden geregeld. De raad van toezicht dient dit reglement goed te keuren. Wie beslist bij een onoverbrugbaar gebleken verschil van mening over de wenselijke inhoud van dat bestuursreglement? Dient ook *iedere* wijziging van het bestuursreglement goedgekeurd te worden door de raad van toezicht?

De leden van de fractie van **GroenLinks** merken op dat de raden van toezicht (mede) zullen functioneren op basis van een door het college van bestuur op te stellen bestuursreglement dat zij vervolgens dienen goed te keuren. Waarom is voor deze verhouding gekozen, zo vragen deze leden? Betekent dit dat een eenmaal vastgesteld reglement niet meer door de raad van toezicht gewijzigd kan worden, tenzij de wijziging (en) zijn vastgesteld door het college van bestuur? Het bestuursreglement regelt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen college en raad. Daarmee is het een belangrijke voorwaarde voor het functioneren en de effectiviteit van het interne toezicht en kan zich dus in een minimale variant beperken tot de in artikel 9.1.4. genoemde taken. Achten de bewindspersonen dit een wenselijke situatie? Zo ja, waarom? Zo nee, waarom niet?

Voorts vragen de leden van de **CDA**-fractie zich af of er voor het college van bestuur een actieve inlichtingplicht bestaat ten aanzien van de raad van toezicht, dat wil zeggen dat – ook al zijn er geen geschreven bepalingen ter zake – het college van bestuur uit zichzelf, zonder dat daarom gevraagd is, die inlichtingen aan de raad van toezicht dient te verschaffen, bijvoorbeeld in rechtspositionele kwesties, waarvan redelijkerwijs mag worden aangenomen dat zij nodig zijn voor de raad van toezicht om achteraf een verantwoord oordeel te kunnen vormen over de handelwijze van het college van bestuur?

In dit wijzigingsvoorstel is sprake van een onderscheid tussen raad van toezicht en college van bestuur, zo merken de leden van de **PvdA**-fractie op. Het college van bestuur bestuurt de instelling in de zin van de wet, en de raad van toezicht houdt daar toezicht op. Er is terecht gekozen voor een scherp onderscheid tussen bestuur en toezicht opdat ook binnen de instelling de zogenaamde «checks and balances» die bij goed bestuur horen, zijn gewaarborgd. De vraag van de leden van de PvdA-fractie is hoe dit uitgangspunt zich verhoudt tot de mogelijkheid die in de wet is opengelaten om de bestuurlijke en toezichthoudende taken in één orgaan onder te brengen (amendement-Biskop, 30 599, nr. 17). Wordt met deze uitzondering niet alsnog via een achterdeur het beginsel van scheiding van bestuur en toezicht onderuit gehaald?

In aansluiting hierop wijzen de leden van de **SP**-fractie erop dat de staatssecretaris in haar schrijven d.d. 20 december 2007 (30 599, nr. 11) aangeeft grote waarde te hechten aan de scheiding in verantwoordelijkheden in twee aparte organen en van mening te zijn dat een zogenoemd «one-tier-model» bij de BVE-instellingen daarbij niet passend is. Desalniettemin werd het amendement-Biskop in de Tweede Kamer aangenomen. In de toelichting op het amendement werd een viertal criteria benoemd, welke zullen worden gehanteerd om te beoordelen of sprake is van een deugdelijke scheiding. Op 26 maart 2008 (Handelingen II, 2007–2008, nr. 68, blz. 4770–4782) noemt de staatssecretaris dezelfde toetsingscriteria van belang. Hoe denkt de regering naleving van de criteria te garanderen, zodat het onderscheid tussen bestuur en toezicht niet verwatert, zo vragen deze leden?

Klokkenluidersregeling

De leden van de **PvdA**-fractie vragen aandacht voor de klokkenluidersregeling. Deze is niet in de wet opgenomen terwijl het naar het oordeel van deze leden van het allergrootste belang is dat de raad van toezicht de verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft om een dergelijke regeling op te stellen. In artikel 9.1.4 is deze bevoegdheid niet opgenomen. Kan de regering aangeven hoe zij wil garanderen dat een dergelijke regeling aanwezig is in elke instelling en wel zodanig dat medewerkers of deelnemers ook daadwerkelijk in de gelegenheid worden gesteld zich te wenden tot de raad van toezicht als zij bij het college van bestuur onvoldoende gehoor vinden?

Medezeggenschap

De leden van de **SP**-fractie vragen de regering toe te lichten hoe in het «one-tier-model», waarin alleen sprake is van een functionele scheiding van bestuurlijke en toezichthoudende taken binnen één orgaan, de medezeggenschap ten opzichte van die in het college van bestuur/raad van toezichtmodel geregeld zal worden om volwaardige «check en balans» in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie te garanderen? Is de regering met deze leden van mening dat een of meer aanvullende criteria nodig zijn met betrekking tot extra toetsing van de waarborgen voor medezeggenschap bij dit «one-tier-model»? En zo ja, aan welke criteria denkt de regering? Garantie voor voldoende tegenkracht ten opzichte van de twee type leden van hetzelfde orgaan in het «one-tier-model» is naar de mening van de leden van de SP-fractie dan extra van belang. Deze garantie van een goede regeling van de invloed van de belanghebbenden en stakeholders, van studenten, docenten en ander personeel en van een deelnemersrespectievelijk ondernemingsraad vergt wellicht een nadere regeling van het advies-, respectievelijk instemmingsrecht in de Wet op de medezeggenschap educatie en beroepsonderwijs (31 266). Kan de regering ook aangeven wanneer de behandeling in de Eerste Kamer te verwachten is van dat wetsvoorstel?

Branchecode

Ten slotte, zo merken de leden van de fractie van **GroenLinks** op, is in de voorliggende wet een belangrijke plaats ingeruimd voor de branchecode. Het belang wordt onderstreept doordat met een ministeriële regeling een branchecode kan worden aangewezen. Het is ook aan de raad van toezicht om toe te zien op «de omgang met de branchecode» door het bevoegd gezag. Welke criteria hanteren de bewindspersonen bij de aanwijzing van een branchecode en waar halen zij deze vandaan als de door de branche opgestelde code niet voldoet? Toezien op de omgang met de branchecode staat vele afwijkingen toe. Waarom is gekozen voor een dergelijk vrijblijvende formulering? Welke afwijkingen van de code zijn voor de bewindspersonen wel en niet acceptabel? Op welke wijze kunnen de bewindspersonen ingrijpen als er in hun ogen op een onacceptabele wijze van de branchecode wordt afgeweken?

De voorzitter van de commissie,
Dölle

De griffier a.i. van de commissie,
Van Oort