

Vergaderjaar 2012–2013

33 495

Financiële positie van publiek bekostigde onderwijsinstellingen

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 december 2012

Inleiding

In de afgelopen maanden heeft de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis onderzoek gedaan naar de feiten en omstandigheden rondom het ontstaan van de financiële problemen bij de Amarantis Onderwijsgroep. Vandaag heeft de commissie de uitkomsten van haar onderzoek gepresenteerd. Graag bied ik u het rapport aan (Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer).

In de brief van 26 april 2012 (2011/12 31 524, nr. 131) over de financiële problemen van de Amarantis onderwijsgroep heeft mijn ambtsvoorganger u gemeld dat de Inspectie van het Onderwijs is gevraagd een onderzoek te doen naar de financiële positie van alle publiek bekostigde onderwijsinstellingen in het mbo. Het rapport van de Inspectie van het Onderwijs hierover wordt u vandaag separaat aangeboden (Kamerstuk 33 495, nr. 2).

Rapport Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis

Het rapport «Autonomie verplicht» schetst het schokkende beeld van een onderwijsorganisatie die vanwege een aaneenschakeling van gebeurtenissen steeds verder in de financiële problemen kwam. De commissie beschrijft het beeld van een organisatie die langzaam afgleed. Ook de kwaliteit van het onderwijs kwam onder druk te staan. Met name bestuurders maar ook interne toezichhouders schoten te kort en namen onvoldoende verantwoordelijkheid. Zij opereerden op grote afstand van de werkvloer en stonden onvoldoende in contact met hun partners in de regio. Zij verloren daarbij hun belangrijkste taak uit het oog: het verzorgen van goed onderwijs.

Ik realiseer mij dat ook de overheid, als eindverantwoordelijke voor het onderwijsstelsel, steken heeft laten vallen. Zij moet meer oog hebben voor signalen die erop wijzen dat het niet goed gaat met een onderwijsinstelling. Daarbij moet zij dergelijke signalen op tijd kunnen duiden en hierop actie ondernemen.

Ik betreur het zeer dat er onzekerheid over het onderwijs in de regio is ontstaan bij duizenden leerlingen en hun ouders, bij honderden personeelsleden en hun ontslagen collega's. Zij hebben zich dag in dag uit ingezet voor goed onderwijs, maar zijn meegesleept door de financiële problemen. Het heeft bovendien een negatieve uitstraling op andere mbo-instellingen, ook daar waar de sturing, het toezicht, de bedrijfsvoering en de onderwijskwaliteit wel op orde zijn. Deze instellingen hebben onterecht last van het negatieve imago van de sector als gevolg van de gebeurtenissen bij de Amarantis Onderwijsgroep. De gang van zaken bij Amarantis is, zo blijkt uit het rapport, niet alleen bestuurlijk laakbaar, maar ook moreel laakbaar. De commissie concludeert dat in de organisatie door de jaren heen niet het besef doordringt dat ze een andere koers moeten varen. De keuzes van het college van bestuur hebben voor «verweesd» onderwijs gezorgd.

Ik spreek mijn waardering uit voor het gedegen onderzoek dat de commissie heeft uitgevoerd. Een grondige analyse van de gebeurtenissen bij de Amarantis Onderwijsgroep is belangrijk voor de toekomst van ons onderwijs. De centrale vraag is wat we kunnen leren van deze analyse om zo'n ernstige escalatie van problemen bij een onderwijsinstelling in de toekomst te voorkomen.

De commissie meldt in het rapport dat haar tijdens het onderzoek diverse signalen hebben bereikt die uitgelegd werden als (vermeende) onregelmatigheden. De commissie heeft deze signalen voorafgaand aan de presentatie van haar bevindingen separaat aan mij gemeld, omdat deze volgens de commissie buiten de reikwijdte van haar onderzoek vallen. Met name deze signalen hebben in de media en de politiek tot grote verontwaardiging geleid. Ik deel deze verontwaardiging en vind de signalen zeer ernstig. Ik zal een nader onderzoek uit laten voeren om alle feiten boven tafel te krijgen. Ik heb de commissie gevraagd om, in aanvulling op het onderzoek naar de algemene financiële problematiek bij Amarantis en mede op basis van de kennis, feiten en signalen die de commissie heeft verzameld, een nader onderzoek te doen naar mogelijke persoonlijke bevoordeling, bovenmatig persoonlijk gebruik van faciliteiten of bevoordeling van derden door bestuurders en leidinggevenden. De commissie voor het uitvoeren van het vervolgonderzoek bestaat uit de volgende leden: mevrouw Halsema (voorzitter), mevrouw de Wit – Romans (lid), en de heer van Moorsel (lid).

Het rapport is van groot belang voor alle actoren in het onderwijs, van het primair tot het hoger onderwijs. Dit geldt zowel voor bestuurders, medezeggenschapsorganen, interne toezichthouders en accountants, als voor het bestuursdepartement en de Inspectie van het Onderwijs. Ik beveel iedereen in het onderwijs aan om dit rapport te lezen – ook als het goed gaat binnen de eigen instelling – om kritisch naar het eigen handelen te blijven kijken.

Conclusies en aanbevelingen

De conclusies van de commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis liegen er niet om. In haar aanbevelingen roept zij op tot een stevige discussie over een aantal fundamentele vragen en stelt zij een aantal concrete maatregelen voor om de bestuurskracht te versterken. Zij

richt zich hierbij op alle spelers die (mede-)verantwoordelijk zijn voor de escalatie van de problemen bij Amarantis; het college van bestuur, de raad van toezicht, de medezeggenschap, de instellingsaccountant, de Inspectie van het Onderwijs, bestuursdepartement, en de minister. De aanbevelingen richten zich in hoofdlijnen op de volgende punten:

- Het financieel beheer bij onderwijsinstellingen.
Daarbij gaat het om een meerjarenstrategie en de daarbij behorende risico-analyse die de organisatie, stakeholders en toezichthouders in staat stellen lange termijn gevolgen van het gevoerde beleid te beoordelen. Om dit mogelijk te maken, zou het college van bestuur moeten zorgen voor een duidelijke afgeronde planning&control cyclus en over de werking daarvan jaarlijks verantwoording afleggen. Het zou wenselijk zijn dat de instellingsaccountant jaarlijks een risicoanalyse geeft met betrekking tot de continuïteit op de korte en op de lange termijn van de onderwijsinstelling, de bedrijfsvoering, de meerjarenplanning, het treasury-statuut en het bestuurlijk vermogen van het college van bestuur en de raad van toezicht.
- De autonomie en de inrichting van het bestuur en het interne toezicht van onderwijsinstellingen.
Autonomie verplicht tot het dragen en uitoefenen van verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid is groot, want de wezenlijke voorwaarden voor het onderwijs aan leerlingen en studenten is in handen van bestuurders en toezichthouders. De commissie adviseert om de regels voor de inrichting en het handelen van het bestuur van een instelling aan te scherpen. Dit kan ondermeer door de toepassing en het feitelijk naleven van de governancecode op te nemen als voorwaarden in het bekostigingsbesluit. Ook de (her-) benoeming van de leden van het college van bestuur mag niet vanzelfsprekend zijn. Zo zou de raad van toezicht iedere vier jaar een expliciete afweging kunnen maken of voortzetting van het dienstverband van een collegelid in het belang van het onderwijs en de instelling is.
- De omvang en complexiteit van onderwijsinstellingen.
De vraag is of bepaalde onderwijsorganisaties niet te complex en te groot zijn geworden waardoor ze «too big to fail» zijn geworden. Als het misgaat, dan zijn de consequenties in termen van leerlingenaantallen en werkgelegenheid zo groot dat «omvallen» maatschappelijk onverantwoord zou zijn.
- Het versterken van het toezicht en de interventiemogelijkheden in het onderwijsstelsel.
Het gaat hierbij om integraal toezicht op financiën en kwaliteit, de signaleringsfunctie, en de interventiemogelijkheden van het departement en de Inspectie van het Onderwijs. Het is volgens de commissie wenselijk dat de inspectie niet alleen het jaarverslag en de gegevens over onderwijskwaliteit «in de achteruitkijkspiegel» beoordeelt, maar de blik te verbreden naar de verwachte toekomst van de instelling en daarbij de onderlinge samenhang tussen financiën en kwaliteit te borgen. Op basis van een degelijk, maar integraal opgesteld risico-profiel zal de inspectie alerter moeten reageren op ontwikkelingen bij de geïndiceerde instellingen. Beleidsdirecties en inspectie zullen meer dan tot nu toe de informatie over de ontwikkeling van een instelling in een vroegtijdig stadium actief moeten delen. Dat betekent ook dat het ministerie daarin zo nodig een leidende rol moet vervullen. De minister zou over een bredere aanwijzingsbevoegdheid moeten beschikken, die het mogelijk maakt om ook in te kunnen grijpen in het geval van verscherpt of intensief toezicht, en niet alleen in geval van slecht bestuur en/of wanbeleid.

De komende periode zal ik me beraden op de uitwerking van de aanbevelingen. Daarbij zal ik het gesprek met de mbo-sector aangaan. Ik stel daarvoor het volgende proces en tijdsplan voor.

Vervolg

- In december van dit jaar ontvangt u een brief met de actuele stand van zaken rondom het sanerings- en defusieproces van de Amarantis Onderwijsgroep.
- In januari 2013 stuur ik u mijn meer uitgebreide reactie op het rapport van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis, en de maatregelen die we op grond daarvan nemen.
- In februari 2013 zal de commissie rapporteren over haar bevindingen met betrekking tot de vervolgoedpracht ten aanzien van de ontvangen signalen over onregelmatigheden.
- In februari 2013 organiseer ik één of meerdere werkconferenties met de mbo-sector. Ik ga in gesprek over het rapport en mijn reactie daarop. Doel van de conferentie(s) is om de discussie die de commissie aanbeveelt met de sector te voeren en tot afspraken te komen over de uitwerking van maatregelen, ook voor de overheid. Deze gesprekken vormen een vervolg op de rondetafelgesprekken die mijn ambtsvoorganger in augustus en september 2012 heeft gevoerd met bestuurders en toezichthouders uit het voortgezet onderwijs en het mbo naar aanleiding van de gebeurtenissen bij de Amarantis Onderwijsgroep.
- In maart 2013 zal ik u mijn definitieve reactie op de aanbevelingen van de commissie aanbieden. Hierin werk ik de voorgenomen maatregelen nader uit. Bij deze brief betrek ik de uitkomsten van de gesprekken die mijn ambtsvoorganger in augustus/september 2012 met de sector heeft gevoerd en de uitkomsten van de werkconferentie(s) in februari 2013, alsmede de uitkomsten van het rapport van de Inspectie van het Onderwijs naar de financiële positie van het mbo. Ook zal ik dan reageren op de motie van Dijk over bestuursmodellen voor het onderwijs (2011/12, 31 524, nr. 137) en op het vierpuntenplan van het lid Klaver (2011/12, 31 524, nr. 142).

Ik ga er vanuit dat ik uw vragen in de brief van 16 november 2012 hiermee ook beantwoord heb.

Tot besluit

Tot slot wil ik benadrukken dat onderwijs een kostbaar publiek goed is. Op de schouders van bestuurders en toezichthouders van onderwijsinstellingen rust een grote verantwoordelijkheid. Het besturen van grote onderwijsinstellingen is een ingewikkelde taak, zeker in de huidige economische omstandigheden en demografische ontwikkelingen. Dat vereist bestuurders en toezichthouders die de integriteit, de deskundigheid en het vermogen hebben om die verantwoordelijkheid te dragen.

Zoals de commissie schrijft, zijn beheer, bestuur en toezicht bepalend voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs. Bestuurders en toezichthouders zijn daarbij cruciaal. Zij bepalen de samenhang in beleid en maken bestuurlijke keuzes die bepalend zijn voor het onderwijs. Goed onderwijs is echter niet alleen afhankelijk van bestuurders en interne toezichthouders. Het heeft alleen kans van slagen als iedereen in het onderwijs vanuit zijn of haar verantwoordelijkheid en deskundigheid zich daarvoor inspant, samenwerkt en gehoord wordt. Hiermee richt ik mij niet alleen tot bestuurders en toezichthouders, maar ook tot docenten, onderwijsondersteunend personeel, medezeggenschapsorganen, samenwerkingspartners in de omgeving van de school, koepelorga-

nisaties, en ook tot het bestuursdepartement en de Inspectie van het Onderwijs. We moeten lessen trekken uit de casus Amarantis ten behoeve van de kwaliteit van het onderwijs.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker