

Betreft: rondetafelgesprek over lumpsum bekostiging onderwijs: verantwoording en medezeggenschap d.d. 23 januari 2019

Geachte leden van de Kamercommissie OCW,

Dank voor uw uitnodiging voor het ronde-tafel gesprek op 23 januari. Graag maak ik van de gelegenheid gebruik om vooraf een tweetal zaken onder uw aandacht te brengen.

- A. (zie punt 1 tm 4 als de onderbouwing op blz 3): Het lijkt mij wenselijk dat er duidelijkheid komt over simpele feiten, zoals het historisch verloop van de bekostiging per leerling en de veranderende samenstelling van het onderwijspersoneel. De onduidelijkheid over zulke feiten maakt dat belangenbehartigers als sectorraden en vakbonden dingen weer kunnen geven zoals hun het beste uitkomt en dat ook doen. Een werkgroep met rekenaars samengesteld uit OCW, Onderwijsraad, CBS, SCP, Rekenkamer, Sectorraden, vakbonden en onafhankelijken zou een eenduidig beeld op moeten kunnen leveren. Dit lijkt mij de hoogste prioriteit hebben, wil men kunnen komen tot een effectief beleid en een daarmee overeenkomende uitvoeringsagenda. In november 2018 is door de minister een onderzoek naar de toereikendheid van de bekostiging aangekondigd. Het lijkt me raadzaam om meerdere partijen te betrekken bij dat onderzoek zodat de uitkomsten breder geaccepteerd worden.
- B. In de agenda en in het algehele debat mis ik aandacht voor de rol van de Raad van Toezicht (RvT). Het is de taak van een RvT om toezicht te houden op de kwaliteit van bestuur, meer dan dat een taak is van een Medezeggenschapsraad (MR). Alleen een RvT heeft machtsmiddelen ten aanzien van een bestuurder omdat de RvT in juridische zin de werkgever is van het bestuur. Een MR is voor het bestuur een gesprekspartner op het gebied van beleid. De gedachte dat een versterking van de MR de manco's in het huidige RvT-Bestuur model kan opvangen is -helaas- slechts symptoombestrijding. Het is bijvoorbeeld slechts een theoretische verbetering om de MR bij bepaalde zaken instemmingsrecht te geven in plaats van adviesrecht. Hoewel 'instemmingrecht' krachtiger klinkt dan 'adviesrecht' is het enige verschil of het bestuur of de MR initiatief moet nemen om naar de onderwijsgeschillencommissie te stappen als de MR geen instemming/positief advies geeft.

Sinds de invoering van het 'goed bestuur' model is er weinig gedaan aan evaluatie. Een onderzoek naar het functioneren van intern toezicht uit 2012¹ had goede vragen² maar het onderzoek bestaat alleen uit een enquête onder RvT's, logischerwijs zijn de RvT's tevreden over zichzelf.

¹ Zie pdf

https://www.nationaalregister.nl/sites/www.nationaalregister.nl/files/onderzoek_naar_samenstelling_werkwijze_en_functioneren_van_intern_toezicht_in_het_onderwijs_0412.pdf

² "Hoe hebben toezichthouders integriteit-schending en te hoge salarissen over hun kant kunnen laten gaan, is dan de vraag. Zijn toezichthouders te weinig onafhankelijk en te weinig onpartijdig? Zijn ze te afwachtend? Hebben ze voldoende eigen focus, dat wil zeggen beschikken ze over een eigen toezichtvisie en eigen toetsingscriteria? Zijn ze voldoende geïnteresseerd in en op de hoogte van de belangen van de brede kring van stakeholders van hun onderwijsinstelling? Zijn ze kritisch genoeg over hun eigen functioneren?"

Een verkennend onderzoek van de Onderwijsinspectie naar verantwoording van goed bestuur³ gaat niet verder dan inventarisatie van pro-forma vermeldingen in jaarrekeningen en zelfs daaruit blijkt dat bestuur en toezicht te vaak verweven is.

De regelgeving rond de RvT laat zich kenmerken met de woorden '*zelfevaluatie*' en '*zelfregulering*'. Een andere weeffout is '*zelfbenoeming*': een RvT kiest in de regel zelf een nieuw lid bij vertrek van een RvT-lid. Kortom een optimaal klimaat voor een ons-kent-ons cultuur. Antonie Kerstholt beschreef dit helder in een opiniestuk⁴ afgelopen zomer.

Waar een RvT onvoldoende functioneert, staat een MR machteloos ongeacht hoeveel financiële expertise een MR ook heeft. Omzetten van adviesrecht naar instemmingsrecht maakt de rol van de MR duidelijker, want veel MR-leden en besturen denken bijvoorbeeld dat adviesrecht niet verder gaat dan 'een advies mogen uitbrengen'.

Waar een bestuur goed functioneert gaan dingen in goede samenspraak en is een versterking van de MR niet nodig. Waar een bestuur niet goed functioneert heeft een MR geen mogelijkheden. Een bestuur kan simpelweg uitspraken van de onderwijsgeschillencommissie naast zich neerleggen als een RvT dat toelaat. De MR -en de maatschappij als geheel- staat machteloos als een RvT niet goed functioneert. Een recent voorbeeld is LVO, waar de politiek/maatschappij opriep tot vertrek van de bestuursvoorzitter en de RvT het contract dacht te kunnen verlengen⁵. Pas een maand later stapte de bestuursvoorzitter en de voorzitter van de RvT *vrijwillig* op.

'problemen voortkomend uit niet goed functionerend intern toezicht' is een ijsberg waarvan slechts het puntje publiekelijk zichtbaar is. In een andere mail zal ik dat -vertrouwelijk en niet publiek- illustreren met een casus.

Met vriendelijke groet,
Frans van Haandel

3

https://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/onderwijsinspectie/documenten/rapporten/2016/11/24/verantw_oording-over-goed-bestuur-in-het-funderend-onderwijs/Vastgesteld+Rapport+Verantwoording+Goed+Bestuur+24-10-2016+.pdf

⁴ <https://www.trouw.nl/opinie/de-ons-kent-ons-cultuur-in-het-onderwijs-eist-een-krachtig-extern-toezicht~a467c645/>

⁵ https://www.limburger.nl/cnt/dmf20180925_00074599/termijn-lvo-voorzitter-postema-na-examendebacle-met-twee-jaar-verlengd

Onderbouwing bij punt A

1. Ik signaleer in het hele debat rond de financiering van het onderwijs veel retoriek en weinig controleerbare berekeningen. Exemplarisch hiervoor vind ik de grafieken in figuur 2 (blz 43 pdf) en figuur 5 (blz 48 pdf) in het rapport “Inzicht in en verantwoording van onderwijsgelden” van de Onderwijsraad van juli 2018⁶. Figuur 2 lijkt overeen te komen met de ‘eigen berekeningen van de Onderwijsraad’ zoals weergegeven in figuur 5. Figuur 5 laat helder zien dat de grafiekcijfers van OCW (onderwijs in cijfers), CBS en Onderwijsraad ernstig van elkaar afwijken. De berekening valt niet te controleren, alleen bij figuur 2 wordt de systematiek globaal beschreven. De conclusies op pagina 46 zoals “Als we kijken naar de uitgaven per deelnemer zoals berekend door het CBS zien we voor het primair en voortgezet onderwijs echter geen stijging in de rijksbijdragen per leerling en lijkt geen sprake te zijn van algeheel stijgende uitgaven door de overheid.” zie ik niet onderbouwd door de cijfers in de grafieken (laat staan in controleerbare berekeningen). Daarnaast zijn de conclusies ingekleed met onduidelijke termen als ‘*de laatste jaren*’ en onder voorbehoud door woorden als ‘*lijkt*’.
2. Belanghebbenden selecteren vervolgens selectief hier uit, zie bijvoorbeeld <https://www.aob.nl/nieuws/waarom-het-onderwijs-miljarden-nodig-heeft/> waar de AOb de Onderwijsraad de woorden in de mond legt dat zij “in elk geval vinden dat het ministerie de zaken te rooskleurig voorstelt”. En daarbij (toevallig?) het maximumjaar 2009 als referentie gebruiken tegenover het op voorlopige cijfers gebaseerde jaar 2016. Zelfs met de (mijn inziens discutabele) eigen berekeningen van de Onderwijsraad is de conclusie tegengesteld als bijvoorbeeld het jaar 2000 vergeleken wordt met het jaar 2016.
3. De politieke cultuur van retoriek zie ik ook terug bij OCW bijvoorbeeld in de reactie van OCW⁷ op het onderzoek “Waar is het extra geld in het VO gebleven?” van Hans Duijvestijn en mij⁸. In deze reactie zitten zoveel onjuiste beweringen en niet onderbouwde ‘nuances’, verpakt in mist, dat inhoudelijk reageren voor ons ondoenlijk was. Een willekeurig voorbeeld is: “*De gehanteerde ratio’s zijn geen goede indicator van groepsgrootte*” onderbouwd met ‘onze OCW conclusie is beter, want die is namelijk niet gebaseerd op een berekening maar op een uitvraag bij schoolleiders’.
4. En liggen goede rapporten, zoals “Leergeld”⁹ waar -in mijn woorden- de hoofdconclusie was dat er vooral sprake is van forse kostenstijging in het onderwijs door ‘meer en duurder personeel’. De onderzoekers vertelden mij dat de onderzoeksvraag niet was wat dat voor personeel was en waarom er zo’n sprake was van ‘meer en duurder personeel’ en dat zij dat zodoende niet bekeken hadden.

⁶ Pdf via <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/2018/inzicht-in-en-verantwoording-van-onderwijsgelden/item7654>

⁷ Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer, 1189913, 30 mei 2017, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/05/30/kamerbrief-over-niettraceerbare-gelden-in-het-onderwijs/kamerbrief-over-niettraceerbare-gelden-in-het-onderwijs.pdf>

⁸ <https://onderwijzerblog.wordpress.com/2017/05/07/waar-is-het-extra-geld-voor-het-vo-gebleven/>

⁹ https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2014/Leergeld