



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

ZELFEVALUATIE TOEZICHT INSPECTIE VAN HET ONDERWIJS

ROC LEIDEN 2006-2015

31 augustus 2015

Inhoud

Samenvatting 4

Inleiding 7

1 Tijdelijk toezicht op onderwijskwaliteit en financiën 10

- 1.1 Periode voor 2008 10
- 1.2 Periode 2008-2012 11
- 1.3 Periode 2012-2015 13

2 Toezicht op onderwijskwaliteit en financiën ROC Leiden 16

- 2.1 Periode voor 2008 16
- 2.2 Periode 2008-2012 17
- 2.3 Periode 2012-2015 20

3 Analyse en conclusies: toezichtbeeld ROC Leiden 24

- 3.1 Periode tot 2008 24
- 3.2 Periode 2008-2012 24
- 3.3 Periode 2012-2015 26

4 Lessen 30

- 4.1 Toezicht algemeen 30
- 4.2 Aangepast toezicht en escalatie 31
- 4.3 Ter afsluiting 32

5 Literatuur 33

Bijlage I - Wettelijke grondslag financieel toezicht ROC Leiden 34

Bijlage II - Overzicht toezichtkaders kwaliteitstoelicht bve 2000-heden 36

Bijlage III - Overzicht belangrijke momenten in toezicht ROC Leiden en ambtsberichten 2012-2015 37

Bijlage IV - Overzicht externe gesprekspartners 41

Samenvatting

Deze rapportage beschrijft de zelfevaluatie van het toezicht op ROC Leiden door de Inspectie van het Onderwijs, in de periode tussen 2006 en februari 2015. In de zomer van 2015 kon ROC Leiden ternauwernood worden gered van een faillissement. De redding betekende een grote opluchting voor studenten en docenten van de onderwijsinstelling, die lang in onzekerheid hadden geleefd. Met de zelfevaluatie wil de inspectie zich bezinnen op de vraag in hoeverre het toezicht bij ROC Leiden effectief is geweest, en lessen trekken uit de ervaringen. De zelfevaluatie sluit aan bij het onderzoek van de Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden (Commissie-Meurs). In de evaluatie maken we onderscheid in drie periodes: de periode tot 2008, de periode 2008-2012 en de periode 2012-2015.

Periode tot 2008

Tot 2008 maakte het financieel toezicht nog geen deel uit van de toezichtactiviteiten van de inspectie. Het toezicht van de inspectie richtte zich op de kwaliteit van het onderwijs, hoofdzakelijk op opleidingsniveau. ROC Leiden viel in deze periode niet op als een bijzondere instelling ten opzichte van andere roc's. De kwaliteit van het onderwijs was wisselend, maar tekortkomingen werden ook snel weer hersteld. Er was in deze periode nog geen samenhangende toezichtbenadering waarin zowel aandacht was voor de kwaliteit van de opleidingen als voor de financiële continuïteit, het bestuurlijk vermogen en de kwaliteitsborging op instellingsniveau. De huisvestingsplannen van het ROC, die in die tijd tot stand kwamen en de financiële problemen in gang hebben gezet, leidden binnen de context van die tijd niet tot bijzondere interventies.

Periode 2008-2012

In de periode 2008-2012 gold ROC Leiden aanvankelijk nog steeds als een gemiddelde mbo-instelling. Vanaf 2010 ging de kwaliteit van het onderwijs steeds verder achteruit. Het financieel toezicht, dat inmiddels ook tot de taken van de inspectie behoorde, stond nog in de kinderschoenen en werd in deze periode nog grotendeels gescheiden van het kwaliteitstoezicht uitgevoerd. Het accent lag op de rechtmatigheid; het toezicht op de financiële continuïteit werd geleidelijk aan verder ingevuld en geformaliseerd. Vanuit de risicogerichte werkwijze die vanaf 2008 werd ingevoerd, maakte de inspectie bij de detectie van financiële risico's bij mbo-instellingen gebruik van signaleringswaarden voor solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. ROC Leiden kwam echter vanuit de destijds gangbare werkwijze niet in aanmerking voor verder onderzoek. Ook speelde de bredere context van de financiële crisis in die fase nog niet of nauwelijks een rol in het inspectietoezicht. Terugkijkend heeft de inspectie vanuit de toenmalige kennis en mogelijkheden het toezicht in deze periode op een adequate manier uitgevoerd. Vanuit de huidige context bezien heeft de inspectie echter de urgentie en de complexiteit van de problematiek van ROC Leiden onderschat.

Periode 2012-2015

In juli 2012 plaatste de inspectie, na een melding van de voorzitter van het College van Bestuur over de financiële problemen, ROC Leiden onder aangepast financieel toezicht. Begin 2013 voerde de inspectie een breed geïntegreerd onderzoek (Staat van de Instelling) uit bij ROC Leiden. De jaren daarna stonden in het teken van een zeer intensief contact tussen de inspectie, de instelling en andere betrokken partijen zoals het ministerie van OCW en de financiers. Aanvankelijk lag het accent vrijwel helemaal op de financiële continuïteit. Later kwamen daar de zorgwekkende kwaliteit van het onderwijs en de onvoldoende kwaliteitsborging bij. De financiële situatie van ROC Leiden werd halverwege 2013 zo ernstig dat de inspectie de betrokken partijen er- naar later bleek tevergeefs - in een uiterste

poging toe aanzette tot een aanpassing van de vastgoedcontracten te komen. In dat kader stond de inspectie meerdere keren uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 toe om daarmee een mogelijk technisch faillissement af te wenden.

Vanwege de steeds nijpender wordende situatie werd de casus eind 2013 overgedragen naar OCW en benoemde de minister een onafhankelijke, externe regisseur. De eerdere opdracht aan de inspectie om een onderzoek naar het bestuurlijk handelen bij ROC Leiden uit te voeren, werd uitgesteld. De rol van de inspectie als externe toezichthouder werd vanaf dat moment onduidelijker. Het ontbrak aan heldere afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling, de onderlinge communicatie, de informatievoorziening en de afstemming.

De inspectie heeft in deze periode heel intensief toezicht gehouden en heeft steeds gewezen op de noodzaak om tot een structurele oplossing van de problemen te komen. Met toenemende zwaarte is bij de minister aangedrongen op het nemen van maatregelen.

Toch zijn de toezichtsinspanningen maar ten dele effectief geweest, omdat ze niet sneller hebben geleid tot een definitieve oplossing voor de toekomst van ROC Leiden en daarmee op een perspectief voor de studenten. De inspectie is te lang mee blijven denken met de instelling en heeft het proces om een oplossing te vinden voor herziening van de contracten onvoldoende kunnen beïnvloeden. Evenmin was de inspectie in staat op het gebied van het financieel toezicht een eenduidig escalierend en zo nodig handhavend traject uit te zetten

Twee dilemma's lagen hieraan ten grondslag. Ten eerste is dat de verhouding van de inspectie als externe toezichthouder namens de overheid tot de autonomie van de mbo-instellingen. Het tweede dilemma betreft de grote maatschappelijke gevolgen die een faillissement van ROC Leiden zou hebben gehad. Vanuit het belang van de studenten koos de inspectie er meermalen voor om niet verder te escaleren.

Lessen

De casus ROC Leiden toont hoe belangrijk het is dat we blijven proberen in een zo vroeg mogelijk stadium risico's op te sporen, rekening houdend met de kwetsbaarheden in het systeem van autonomie versus sturing. De inspectie gelooft daarbij niet in de eerste plaats in aanscherping van (handhavings)bevoegdheden, wel in extra maatregelen om het escalatietraject te versterken.

Voor instellingen die onder verscherpt toezicht staan, is een stevig toezicht- en eventueel escalatietraject essentieel. Verscherpt toezicht brengt uiteindelijk beperkingen met zich mee waar het de autonomie van de instelling betreft. Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat deze instellingen, in ieder geval als er sprake is van escalatie, plannen met grote financiële consequenties vooraf moeten indienen bij de inspectie. De regisseur die zich heeft beziggehouden met de casus ROC Leiden stelt in zijn eindrapportage aan de minister voor een onafhankelijk expertisecentrum in te richten waar instellingen grote investeringsplannen moeten voorleggen. Er zal nader onderzocht moeten worden hoe de rol van een dergelijk expertisecentrum zich verhoudt tot de rol van de inspectie. Dit vraagt om verdere verkenning.

De inspectie heeft de afgelopen jaren al diverse veranderingen in het toezicht doorgevoerd. Deze zijn grotendeels te vatten onder de term 'geïntegreerd bestuurstoezicht'. Er is sprake van verdergaande afstemming tussen en integratie van het financieel toezicht en het kwaliteitstoezicht op het niveau van het bestuur. Ook zijn de risicoanalyse en de expertanalyse verbreed en verdiept. De zelfevaluatie biedt aanknopingspunten voor verdere verbeteringen op de volgende gebieden:

- de verdere ontwikkeling van een toezichtinstrumentarium waarin de samenhang tussen kwaliteit en financiën en de aandacht voor het bestuurlijk functioneren centraal staan. We denken onder andere aan meer aandacht voor de zogenoemde soft controls en de bestuurscultuur;
- meer ruimte voor raden van toezicht om informatie uit te wisselen en om mogelijke risicovolle ontwikkelingen bij een instelling tijdig te bespreken met de inspectie en vice versa, met respect voor ieders rol.
- verdere uitwerking van de escalatieladder, met name vanaf het moment van 'overdracht' naar OCW;
- de verdere aanscherping van werkprocessen, zodat we escalatiesituaties eerder signaleren en sneller handelen in dergelijke situaties;
- afspraken over de rolverdeling en afstemming tussen inspectie en OCW als een instelling bij de minister is aangemeld;
- cultuurelementen bij de inspectie, waaronder de geneigdheid in sommige gevallen te lang mee te denken met de instelling.

De professionalisering van inspecteurs en de ontwikkeling van de juiste competenties zijn hierbij vanzelfsprekend onmisbare voorwaarden. De inspectie moet over voldoende (specialistische) kennis en over voldoende capaciteit beschikken om in een vroeg stadium de ernst en de impact van risico's te beoordelen.

Toezicht wordt uitgeoefend in een complexe omgeving, waarin de autonomie van de instellingen het leidende principe is. Er zijn in die omgeving meerdere spelers die invloed uitoefenen op de situatie als een instelling in de problemen komt. We moeten ons blijven realiseren dat we het toezicht goed moeten organiseren en regelen, maar dat tegelijkertijd regels en afspraken nooit alles kunnen voorkomen. Iedere betrokken partij zal vanuit zijn eigen taak en rol alert en attent moeten blijven op onverwachte ontwikkelingen en zaken die niet goed dreigen te gaan. De inspectie blijft dat vanuit haar rol doen, mede op basis van de lessen uit het verleden.

Inleiding

In de zomer van 2015 kon ROC Leiden ternauwernood worden gered van een naderend faillissement, dankzij een reddingsplan van het kabinet. De redding betekende een grote opluchting voor studenten en docenten van de onderwijsinstelling, die lang in onzekerheid hadden geleefd. Maar de maatschappelijke kosten van de bijna-ondergang zijn hoog.

Het roept de vraag op hoe dit heeft kunnen gebeuren. En daarmee ook: welke rol heeft het toezicht gespeeld?

Deze rapportage bevat de uitkomsten van de zelfevaluatie van het toezicht op ROC Leiden door de Inspectie van het Onderwijs, in de periode tussen 2006 en februari 2015.

De aanleiding voor de zelfevaluatie is tweeledig.

In de eerste plaats wil de inspectie zich bezinnen op de vraag in hoeverre het toezicht dat is uitgevoerd bij ROC Leiden effectief is geweest, redenerend vanuit het belang van de studenten. Deze werkwijze volgden wij ook na eerdere ernstige situaties in het onderwijs. Door kritisch naar onszelf te kijken en na te gaan wat we kunnen leren van dergelijke situaties, willen we de kwaliteit en de effectiviteit van het inspectietoezicht vergroten.

Een tweede aanleiding is het onderzoek dat de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in februari 2015 besloot te laten uitvoeren om te bepalen welke lering getrokken kan worden uit de casus ROC Leiden. Dit onderzoek ligt in het verlengde van het rapport *Niet onwettig, wel onwenselijk* van de Commissie onderzoek financiële problematiek Amarantis (december 2012) over de ondergang van de scholenkoepel Amarantis. De Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, ofwel commissie-Meurs, is ingesteld om het onderzoek uit te voeren.

De commissie-Meurs heeft een brede opdracht. Doel van het onderzoek is om aan de hand van de casus ROC Leiden na te gaan hoe het besluitvormingsproces bij grote investeringsbeslissingen is verlopen en welke verbeteringen in de besluitvormingsprocessen van bestuurders en/of toezichthouders zouden kunnen worden aangebracht. De commissie wordt gevraagd te bezien welke mechanismen een rol spelen, over welke karakteristieken een goed bestuurder moet beschikken, hoe de interne toezichthouder effectief controle kan uitoefenen op besluitvorming met consequenties voor de lange termijn en hoe deze beslissingen wanneer nodig bijgestuurd kunnen worden.

Het onderzoek richt zich ook op de rol van de inspectie. In de instellingsbeschikking voor de onderzoekscommissie staat hierover het volgende: “[De commissie heeft tot taak] op basis van een door de Inspectie van het Onderwijs op te stellen zelfevaluatie te bezien of het handhavingskader en in het bijzonder de interventieladder van de Inspectie voor het Onderwijs aangescherpt kan worden op het punt van het financieel toezicht bij opleidingen die kwalitatief onvoldoende scores.” Het onderzoek van de commissie-Meurs beslaat de periode vanaf 2006, omdat de eerste huisvestingsplannen van het ROC uit die periode dateren (OCW, 2015).

Reikwijdte en indeling in periodes

De zelfevaluatie van de inspectie heeft betrekking op de periode 2006-2015, met een globale terugblik naar de periode voor 2006. Dit komt overeen met de periode waarop het onderzoek van de commissie Meurs zich richt, omdat vanaf 2006 de huisvestingsplannen van ROC Leiden vorm kregen. Toen we halverwege april jongstleden startten met de zelfevaluatie leek het erop dat er duidelijkheid was over

de toekomst van ROC Leiden en dat de activiteiten zouden overgaan naar het ID College. In de periode daarna bleek dat toch niet het geval te zijn. Pas op 23 juni jongstleden is daarover meer duidelijkheid gekomen, nadat de Tweede Kamer had ingestemd met de plannen van de minister van OCW. De instelling gaat in afgeslankte vorm door en krijgt financiële ondersteuning. Intussen loopt het geïntensiveerd toezicht op ROC Leiden door. Dat blijft zo zolang de tekortkomingen op het gebied van de onderwijskwaliteit en de financiën nog niet zijn weggenomen.

Om een duidelijk eindpunt voor de zelfevaluatie te bepalen laten we deze eindigen op 13 februari 2015, de datum waarop de minister van OCW de Tweede Kamer informeerde. Daarbij maken we het volgende onderscheid in enkele subperiodes.

- Periode tot 2008. Over deze periode rapporteren we globaal, omdat het financieel toezicht toen nog geen deel uitmaakte van de Inspectie van het Onderwijs.
- Periode 2008-2012. Deze periode wordt in 2012 gemarkeerd door de ondergang van Amarantis en door het feit dat ROC Leiden door de inspectie onder aangepast financieel continuïteitstoezicht werd gesteld.
- Periode 2012-2015. In deze periode stond ROC Leiden onder aangepast financieel toezicht.

Onderzoeksvragen zelfevaluatie

De onderzoeksvragen voor de zelfevaluatie zijn:

- In hoeverre is het toezicht op ROC Leiden effectief geweest, rekening houdend met de context van dat moment en met de huidige context? Hierbij besteden we onder andere aandacht aan de werking van de escalatieladder die de inspectie hanteert, en aan het functioneren van het geïntegreerd toezicht. Ook de communicatie en afstemming tussen de inspectie, het ministerie van OCW en ROC Leiden, met name in de laatste periode, komen aan bod.
- Welke lessen kunnen we leren uit de ervaringen met het toezicht op ROC Leiden, zowel in termen van bevoegdheden en instrumenten als in termen van werkprocessen, competenties en dergelijke?

Werkwijze en ervaringen

We hebben de volgende werkwijze gehanteerd. Om de zelfevaluatie te kunnen uitvoeren is binnen de inspectie een projectgroep gevormd. Deze projectgroep bestond uit collega's die in de genoemde periode zelf niet betrokken zijn geweest bij de uitvoering van het toezicht op ROC Leiden.

Allereerst hebben we op basis van beschikbare documenten een tijdlijn opgesteld vanaf 2006, waarin we de toezichtactiviteiten van de inspectie in het mbo – op het gebied van zowel de onderwijskwaliteit als de financiën – op een rijtje hebben gezet. In deze tijdlijn hebben we vervolgens op basis van beschikbare documenten de toezichtactiviteiten bij ROC Leiden geplaatst. We hebben hierbij alleen gebruikgemaakt van de bij de inspectie beschikbare informatie over ROC Leiden.

Daarna hebben we op basis van de documenten en op basis van gesprekken een analyse gemaakt om te bepalen in hoeverre de uitgevoerde handelingen adequaat waren, zowel met de kennis van toen als met de kennis van nu. Ook hebben we gesprekken gevoerd met direct betrokkenen bij het toezicht op ROC Leiden, intern en extern. In bijlage IV is een overzicht opgenomen van de externe personen met wie we hebben gesproken. Verder is een interne groepsbijeenkomst georganiseerd waarin de belangrijkste boodschappen voor de zelfevaluatie zijn besproken.

Tijdens de totstandkoming van de zelfevaluatie is ten slotte enkele keren een informatief gesprek gevoerd met het secretariaat van de commissie Meurs.

Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 1 beschrijven we chronologisch en op hoofdlijnen de ontwikkeling van het toezicht in het mbo in de laatste decennia, waarbij de periode tot 2008 globaal aan bod komt. Het gaat hierbij zowel om het toezicht op financiën als om het toezicht op de onderwijskwaliteit. Het hoofdstuk is opgebouwd aan de hand van de hierboven geïntroduceerde onderverdeling in drie subperiodes. In hoofdstuk 2 gaan we, vanuit dezelfde opbouw, in op het toezicht op ROC Leiden dat tegen die achtergrond is uitgeoefend. Vervolgens analyseren we in hoofdstuk 3 de uitvoering van het toezicht in de drie subperiodes. In hoofdstuk 4 beschrijven we ten slotte welke lessen we willen trekken uit de ervaringen met het toezicht op ROC Leiden.

1 Tijdelijk toezicht op onderwijskwaliteit en financiën

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe het toezicht op de onderwijskwaliteit en de financiën in het mbo zich de afgelopen decennia in algemene zin heeft ontwikkeld. We maken daarbij onderscheid in de drie periodes zoals die in de inleiding zijn uitgelicht: de periode tot 2008, de periode 2008-2012 en de periode 2012-2015.¹

Deze tijdslijn schetst de achtergrond waartegen het toezicht op ROC Leiden in deze periodes plaatsvond. Per periode beschrijven we eerst het kwaliteitstoezicht en vervolgens het financieel toezicht. Het toezicht op ROC Leiden zelf komt in hoofdstuk 2 aan bod.

1.1 Periode voor 2008

Kwaliteitstoezicht

Tussen 1999 en 2003 werd het kwaliteitstoezicht op het mbo vormgegeven in het zogenaamde Integraal Instellingstoezicht (IIT). Het IIT kende een driejarige cyclus waarin mbo-instellingen werden onderzocht. Dit gebeurde op basis van een uitgebreid toezichtkader met standaarden op het niveau van de instelling en op het niveau van opleidingen. In elk onderzoek bij een roc werden tien opleidingen onderzocht. Het IIT resulteerde in een rapport. Een bijzonderheid in de IIT's was dat ook enige aandacht werd besteed aan financiën, zij het vooral in een beschrijvende zin. Voor dit onderdeel namen auditors van de AD van het ministerie deel aan het onderzoek.

Vanaf 2003 vond, op grond van de Wet op het Onderwijstoezicht (WOT), een nieuwe serie brede onderzoeken bij alle instellingen plaats. Het onderzoek heette vanaf dat moment periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO). De globale opzet hiervan leek in grote lijnen op dat van het IIT. Wel waren de onderdelen Organisatie & Management en Financiën geschrapt. Er was namelijk voor gekozen alleen nog beoordelende standaarden op te nemen, niet langer beschrijvende standaarden. En de inspectie was niet bevoegd te oordelen over de financiën. De keuze van de te onderzoeken opleidingen werd bepaald door de organieke structuur van de instelling. Dat aantal kon dus variëren per instelling.

Tussen de grotere PKO's door vonden, ook op grond van de WOT, de zogenaamde jaarlijkse onderzoeken (JO's) plaats. Deze bestonden in het algemeen uit een uitvoerige bespreking van een kleine groep inspecteurs met het college van bestuur en relevante andere functionarissen van de instelling. Het JO betrof de gang van zaken en de ontwikkelingen bij de instelling.

Tot en met 2008 werden de onderzoeken op het gebied van examinering en diplomering uitgevoerd door het Kenniscentrum Examinering (KCE). Toetsing vond plaats op zeven standaarden. In 2008 werd het KCE (als Directie BVE- Examinering) ondergebracht bij de Inspectie van het Onderwijs. Vanaf dat moment werden onderzoeken op dit gebied gebaseerd op de toezichtkaders die voor het mbo golden.

Financieel toezicht

Tot 1 september 2008 vond het financieel toezicht op het onderwijsveld direct plaats vanuit het ministerie van OCW. In 2004 verschijnt het rapport *Eerlijk delen* van de Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (Commissie Vervolgonderzoek

¹ Voor een overzicht van het juridisch kader voor het financieel toezicht en de geldende toezichtkaders bve in de genoemde periodes, zie bijlagen I en II.

Rekenschap, 2004), over onregelmatigheden in de bekostiging van het hbo en het mbo. Enkele aanbevelingen daarin hadden betrekking op versterking van de toezichtfunctie in het onderwijsveld. Op 29 juli 2004 ging de staatssecretaris in op vragen van de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de opvolging van de aanbevelingen uit dit rapport. De staatssecretaris stelde: "Om misbruik van regels op te sporen is het toezicht versterkt. In concreto heeft dit geleid tot het uitbreiden van de taken van de Auditdienst met de onderzoeksfunctie en een verbreed reviewbeleid" (OCW, 2004). Hiermee was het financieel toezicht op het onderwijsveld een feit. Zoals uit bovenstaande tekst blijkt, met de aandacht voornamelijk gericht op rechtmatigheid.

In de periode tot 2008 groeide de aandacht voor de financiële positie van de instellingen in het mbo geleidelijk. Dat werd onder meer bevorderd door affaires rond het Albeda College, het Friesland College en ROC Zeeland. Aandacht voor individuele instellingen kwam vooral voort uit signalen van bestuurders, de media of individuele mbo-inspecteurs. Er was nog geen werkwijze voor het financieel continuïteitstoezicht beschreven. Een beperkt aantal auditors hield zich voor het mbo en hoger onderwijs bezig met het financieel toezicht. Het zwaartepunt van hun werkzaamheden lag op reviews bij instellingsaccountants, rechtmatigheidsonderzoeken en de financiële positie van afzonderlijke besturen naar aanleiding van de hierboven genoemde signalen.

De Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap had in haar rapport ook aandacht gevraagd voor samenwerking tussen inspectie en Auditdienst van het ministerie. In zijn brief van 29 juli 2004 ging de staatssecretaris hierop in: "Verder heeft de Auditdienst een belangrijke slag gemaakt met themagerichte audits en de samenwerking met andere toezichthouders als de Inspectie voor het Onderwijs". Het effect hiervan werd zichtbaar in gezamenlijke risicoanalyses van de mbo-instellingen, die vanaf 2006 werden opgesteld. Aan de hand daarvan bespraken kwaliteitsinspecteurs en auditors gezamenlijk de risico's van de verschillende mbo-instellingen.

Ten aanzien van financiële continuïteit – een van de risico's – waren in de risicoanalyses de solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit weergegeven. De uitkomst van de analyses werd niet gebruikt voor de beoordeling van de instellingen, maar alleen voor de bepaling van de volgorde van onderzoek. Instellingen met de grootste risico's kwamen het eerst aan de beurt. De signaleringsgrenzen die hiervoor werden gehanteerd waren die van vóór het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (commissie-Don), dat in 2009 verscheen (zie paragraaf 1.2). Als sprake was van ten minste twee negatieve signaleringen werd een risico verondersteld en een nadere analyse gemaakt. Over de uitkomsten van deze risicoanalyses werd nog niet gecommuniceerd richting het onderwijsveld.

1.2 Periode 2008-2012

Kwaliteitstoezicht

Van 2008 tot 1 januari 2012 (toen een nieuw toezichtkader bve van kracht werd, zie paragraaf 1.3) werkte de inspectie met een jaarlijkse risicomonitoring aan de hand van opbrengsten en signalen. Bij ernstige signalen leidde dat tot een gesprek met het bevoegd gezag en mogelijk tot kwaliteitsonderzoeken bij opleidingen.

Met ingang van het schooljaar 2008/2009 baseerde de inspectie de rendementsberekeningen op clustering van verwante opleidingen op hetzelfde onderwijsniveau. De inspectie nam de rendementen (jaarresultaat/diplomaresultaat) op instellingsniveau op in het instellingsprofiel, dat op het internet werd geplaatst.

Deze gegevens kwamen beschikbaar na afloop van het jaar waarop ze betrekking hadden.

Vanaf 2009 bereidden de inspecteurs die zich bezighielden met het kwaliteitstoezicht en het toezicht op de examens in beperkte mate samen met de collega's van Directie Rekenschap het geïntegreerd toezicht voor. De onderzoeken naar onderwijskwaliteit, examens en financiën werden tot 2012 gescheiden en onder eigen verantwoordelijkheid uitgevoerd. Rekenschap zorgde voor de financiële tekst, die in het rapport van het jaarlijks bezoek werd opgenomen. In 2011 nam de inspectie voor het eerst ook de resultaten van examinering op in de rapporten van bevindingen, maar van een (zichtbare) samenhang tussen kwaliteit en examinering was nog nauwelijks sprake.

In 2010 voerde de inspectie een landelijk themaonderzoek uit naar de relatie tussen het bestuurlijk vermogen en de onderwijskwaliteit in het mbo. In het rapport onder de titel *Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo* werd onder andere geconcludeerd dat er een verband was tussen het bestuurlijk vermogen en de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteitsborging. Dit onderzoek heeft een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het nieuwe toezichtkader bve in 2012, waarin de rol van de besturing en de kwaliteitsborging veel centraler kwam te staan.

Financieel toezicht

Op 1 september 2008 werd het financieel toezicht aan de inspectie opgedragen, in eerste instantie via een Organisatie- en mandaatbesluit OCW. Daarbij werd de afdeling Rekenschap van de Auditdienst en een deel van de afdeling Finance en Accountancy van CFI (de uitvoeringsorganisatie van OCW) samengevoegd tot Directie Rekenschap van de Inspectie van het Onderwijs, overigens op basis van een beperkte formatieomvang.

Het financieel continuïteitstoezicht werd vervolgens geleidelijk aan verder ingevuld en geformaliseerd. Het Organisatie- en mandaatbesluit van 2008 bevatte voor het onderdeel 'rechtmatigheid van het financieel beheer' een taakuitbreiding van de inspectie op het gebied van het financieel toezicht. Een verdere invulling daarvan volgde in de memorie van toelichting van de nieuwe Wet op het onderwijstoezicht (WOT) uit 2012. Toen werd duidelijk hoe die taakuitbreiding kon worden opgevat: als de taak en bevoegdheid om onderzoek te doen naar de financiële positie van onderwijsinstellingen (zie bijlage I voor de wettelijke grondslag van het financieel toezicht). Het continuïteitstoezicht stond noch in de wet, noch bij de overdracht scherp op het netvlies. Het accent lag grotendeels op het vlak van de rechtmatigheid.

De inspectie ging in 2008 risicogericht werken. Voor het financieel toezicht betekende dit dat de inspectie bij de primaire detectie van financiële risico's bij mbo-instellingen gebruikmaakte van signaleringswaarden voor solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit. Het financieel continuïteitstoezicht vond – zoals dat ook nu nog het geval is – plaats op basis van de door DUO ontvangen elektronische informatie uit de jaarverslagen van de instellingen. Dit was informatie die de instellingen zelf opgaven en toelichtten. Deze informatie werd door de (externe) instellingsaccountant beoordeeld. DUO verzamelde alle jaarverslagen en gaf ze vervolgens door aan de inspectie. De instelling leverde de informatie ook numeriek aan.

Aanvankelijk kwamen de gegevens pas in december van het jaar volgend op het verantwoordingsjaar ter beschikking. Later (en ook nu nog) kwamen deze cijfers in augustus van dat jaar beschikbaar. Dat betekende echter nog steeds dat eventuele signalen vanuit de jaarstukken voor het financieel toezicht altijd pas achteraf naar boven konden komen.

Over het gebruik van de genoemde kengetallen en de signaleringswaarden was vooraf overleg geweest met de MBO Raad. Op stelselniveau beschreef de inspectie ze in de jaarlijkse Onderwijsverslagen, voor het eerst in het Onderwijsverslag over 2007/2008. In dat jaar ging het dus om de cijfers naar aanleiding van de jaarstukken over 2007. Tabel 1.2a toont de gebruikte signaleringswaarden voor mbo-instellingen bij de beoordeling van de jaarstukken van 2007 tot 2011. De signaleringswaarden voor solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit werden in 2009 (bij de beoordeling van de jaarstukken 2008) versoepeld. Dit gebeurde mede naar aanleiding van het rapport van de Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (commissie-Don). Deze commissie, die onderzoek deed naar de optimale financieringsstructuur in de verschillende onderwijssectoren, beval in haar rapport onder meer aan het toezicht te versterken en presenteerde een nieuwe set kengetallen en signaleringsgrenzen. Het rapport werd gepubliceerd op 29 september 2009.² In de jaren erna golden dezelfde signaleringswaarden.

Tabel 1.2a Signaleringswaarden mbo-instellingen periode 2007-2011

Jaar	Betreft financiële informatie over	Signaleringswaarde		
		Solvabiliteit	Liquiditeit	Rentabiliteit
2007/2008	2007	0,3	0,6	meerjarig <0
2008/2009	2008	0,2	0,5	per sector verschillend
2009/2010	2009	0,2	0,5	meerjarig <0
2010/2011	2010	0,2	0,5	meerjarig <0
2011/2012	2011	0,2	0,5	meerjarig <0

Bron: Inspectie van het Onderwijs

In de beginjaren werd, vanwege de bescheiden personele omvang van Directie Rekenschap, uit doelmatigheidsoogpunt nog steeds pas actie genomen als de instelling twee van de drie signaleringswaarden onderschreed.

1.3 Periode 2012-2015

Per 1 januari 2012 werd het nieuwe toezichtkader bve van kracht. Binnen dit nieuwe toezichtkader is sprake van geïntegreerd toezicht op onderwijs en examens. De samenwerking tussen de sector mbo en Directie Rekenschap intensiveerde ook verder. Als er risico's waren op het gebied van zowel kwaliteit als financiën, dan werden onderzocht met een samengesteld onderzoeksteam Onderwijskwaliteit-Examinering-Financiële Continuïteit voorbereid en uitgevoerd. De informatie over onderwijskwaliteit, examinering en financiële continuïteit werd bij elkaar gebracht en in samenhang bekeken.

Kwaliteitstoezicht

Het nieuwe toezichtkader bve had veranderingen tot gevolg voor het kwaliteitstoezicht. Het kader schrijft voor dat op elke mbo-instelling elke drie jaar een breed onderzoek naar de Staat van de Instelling (SvI) plaatsvindt aan de hand van een zelfevaluatie van de instelling. Dit inspectieonderzoek is een diepgaande analyse van mogelijke risico's in de kwaliteit van het onderwijs, de financiën en de examens, opbrengsten, voortijdig schoolverlaten en studenttevredenheid. Tijdens deze instellingsanalyse onderzoekt de inspectie bij een kleine steekproef van opleidingen de onderwijskwaliteit, om vervolgens de 'papierene' risicoanalyse aan te vullen met een toets in de praktijk. Als daarbij ernstige tekortkomingen worden

² De normen van Don worden vervolgens door de inspectie gebruikt bij de beoordeling van de jaarverslagen 2008, waarvan zij de gegevens eind 2009 ontvangt.

geconstateerd, vindt op een later tijdstip een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV) plaats bij de opleidingen van onvoldoende kwaliteit. Stelt de inspectie daarbij opnieuw onvoldoende kwaliteit vast, dan intensificeert zij het toezicht op deze opleiding. De opleiding krijgt dan in principe nog één jaar verbeterijd. Zonder herstel kan de minister na dat jaar aan de instelling de rechten voor deze opleiding ontnemen.

In het toezichtkader bve 2012 wordt kwaliteitsborging voor het eerst ook op instellingsniveau beoordeeld. Bij de inrichting van dit onderzoek houdt de inspectie rekening met de geleverde zelfevaluatie. Vanaf 2012 levert een onvoldoende op kwaliteitsborging op instellings- of opleidingsniveau verscherpt vervolgtoezicht op.

Financieel toezicht

In de periode 2012-2015 is het financieel continuïteitstoezicht verder ontwikkeld. In Bijlage 1 van het toezichtkader bve 2012 staan de sinds de commissie-Don gebruikte signaleringswaarden voor de solvabiliteit (tussen 0,2 en 0,6), de liquiditeit ($>0,5$) en de rentabiliteit (meerjarig een waarde <0). De taken van de inspectie op het gebied van het financieel toezicht zijn ook opgenomen in de nieuwe WOT, die op 1 juli 2012 inging.

Het toezichtkader bve 2012 is risicogericht. De inspectie heeft de taak om in te grijpen bij een (hoog) financieel risico. In paragraaf 4.5.1 van het toezichtkader staat hierover het volgende: "Van een hoog financieel risico is sprake bij een acuut risico in de financiële positie, of indien er ingrijpende of veel maatregelen getroffen moeten worden om de financiële beheersing in orde te krijgen. De inspectie spreekt met de instelling af welke maatregelen de instelling treft om de financiële positie en de financiële beheersing te verbeteren. De inspectie volgt de ontwikkelingen van de instelling en legt vast op welke manier en op welk moment de instelling informatie verstrekt."

Bij de verdere ontwikkeling van het financieel continuïteitstoezicht speelde de problematiek rond Amarantis (2012) een belangrijke rol. Naar aanleiding daarvan werden onder meer aanvullende maatregelen getroffen in de sfeer van wet- en regelgeving, maar de inspectie voerde ook in het toezicht veranderingen door. Een belangrijke wijziging in de wet- en regelgeving was aanwijzingsbevoegdheid van de minister van OCW, die op 1 januari 2014 van kracht werd. Deze bevoegdheid houdt in dat de minister bij wanbeheer van een of meer bestuurders of de raad van toezicht een aanwijzing kan geven. Onder 'wanbeheer' wordt onder andere financieel wanbeleid verstaan. Voordat de minister tot een dergelijke aanwijzing besluit, vindt eerst een inspectieonderzoek plaats.

Daarnaast werd eind 2013 in de onderwijswetten een maatregel toegevoegd die besturen verplicht een zogenaamde continuïteitsparagraaf in de jaarrekening op te nemen. In 2014 voerde de inspectie een landelijk themaonderzoek uit in alle onderwijssectoren om te bepalen in welke mate en hoe onderwijsinstellingen gevolg gaven aan deze verplichting.

De veranderingen in het toezicht van de inspectie waren erop gericht om mogelijke continuïteitsrisico's bij onderwijsinstellingen eerder op het spoor te komen, om prospectieve variabelen toe te voegen en om meer samenhang aan te brengen tussen financiën en kwaliteit in het toezicht. De inspectie heeft ook de aanpak c.q. de escalatiestappen aangescherpt bij instellingen die onder aangepast toezicht staan. Deze veranderingen in het toezicht werden grotendeels in 2014 ingevoerd.

Naar aanleiding van de ontwikkelingen bij Amarantis voerde de inspectie, op verzoek van de minister van OCW en de Tweede Kamer, ook twee landelijke themaonderzoeken uit die richting hebben gegeven aan de ontwikkeling van het financieel continuïteitstoezicht. Het eerste was *De financiële positie van het mbo*

(Inspectie van het Onderwijs, 2012). In het rapport beschreef de inspectie hoe financieringsproblemen kunnen ontstaan als instellingen leningen verhogen, verlengen en oversluiten (naar een andere bank). Die problemen zijn dan het gevolg van de gedaalde waarde van de onderwijsgebouwen. De inspectie noemde dit de belangrijkste risicofactor voor de financiële positie van mbo-instellingen. Naar aanleiding van dit rapport vroeg de minister de inspectie specifiek oog te hebben voor instellingen die te maken krijgen met (her)huisvestingsplannen. Het tweede themaonderzoek mondde uit in het verdiepende rapport *Huisvesting in het mbo* (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Een belangrijke conclusie was dat de toekomstige ontwikkeling van de solvabiliteit, liquiditeit, cashflow en rentabiliteit in een nieuwe werkwijze van het financieel continuïteitstoezicht zouden moeten worden betrokken. Dat is vervolgens ook gebeurd.

2 Toezicht op onderwijskwaliteit en financiën ROC Leiden

In dit hoofdstuk gaan we in op de toezichtactiviteiten die de inspectie heeft uitgevoerd bij ROC Leiden in de drie subperiodes tot 2008, 2008-2012 en 2012-2015. Ook hier maken we per periode onderscheid tussen het kwaliteitstoezicht en het financieel toezicht. Over het financieel toezicht in de eerste periode rapporteren we beknopt, omdat de inspectie hier toen nog niet voor verantwoordelijk was.

2.1 Periode voor 2008

Kwaliteitstoezicht

ROC Leiden werd in oktober 1999 voor de eerste keer met een Integraal Instellingstoezicht (IIT) onderzocht. In februari 2000 rapporteerde de inspectie daarover. De algemene beoordeling van het ROC was 'voldoende', met de opmerking dat er diverse uitdagingen voor de verschillende opleidingen lagen en dat er zeer grote verschillen waren tussen die opleidingen op het punt van de kwaliteit. Mede daarom – en op basis van het kwaliteitszorgverslag dat instellingen moeten opleveren – beoordeelde de inspectie de kwaliteitszorg als onvoldoende. Kwaliteitszorg(/-borging) werd in die tijd op opleidingsniveau onderzocht, maar het oordeel woog niet mee voor het bepalen van het vervolgtoezicht.

Met betrekking tot financiën vermeldde het rapport dat ROC Leiden bezig was de problemen rond een ongunstige gemiddelde personeelslast (GPL) op te lossen. Verder had men al wel het voornemen de zeer versnipperde huisvesting aan te pakken en tot meer concentratie te komen. Gezien de financiële situatie van dat moment werden er echter geen al te ambitieuze nieuwbouwplannen ontwikkeld.

In 2001 werden de opleidingen met een onvoldoende resultaat bij ROC Leiden heronderzocht. Zes opleidingen werden integraal onderzocht, vier op kwaliteitsaspecten zoals toegankelijkheid of resultaten. De inspectie stelde vast dat alle opleidingen op één na (SPW4) van voldoende kwaliteit waren. In het rapport werd ook opgemerkt dat ROC Leiden een turbulente periode doormaakte vanwege de voorbereiding en ten slotte het afketsen van een fusie met een ander roc – de naam werd in het rapport niet vermeld, maar het ging om het ID College. In september 2003 werd een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV) uitgevoerd. Daarbij bleek ook de laatste opleiding voldoende.

In oktober 2004 vond een periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) plaats bij ROC Leiden. Eén opleiding werd als onvoldoende gekwalificeerd (en was na een OKV in 2005 voldoende). Ondanks de invoering van een nieuw systeem werd de kwaliteitszorg opnieuw als onvoldoende beoordeeld. Het rapport van 2004 vermeldde het voornemen de huisvesting te concentreren op twee locaties. Op verschillende plaatsen in het rapport werd opgemerkt dat de huidige huisvesting problematisch was en dat ROC Leiden nauwelijks investeringen deed met het oog op de toekomstige concentratie.

Tussen de PKO's door vonden de jaarlijkse onderzoeken (JO's) bij ROC Leiden plaats. In het JO van 2003 werd in vrij algemene termen gesproken over toekomstige huisvesting. In 2004 was het gesprek al concreter, zoals het PKO-rapport liet zien. In het JO van 2006 was de nieuwbouw een agendapunt dat de instelling zelf inbracht. Het rapport zegt er het volgende over:

"Voortgang nieuwbouw

De ontwerpen van de nieuwbouw zijn vastgesteld en volgens de huidige planning betreft de instelling in augustus 2008 de nieuwe gebouwen. Ook is gekozen voor het leidend onderwijskundig concept van de instelling onder het motto: "ROC Leiden, Centrum voor talent". ROC Leiden wil het loopbaancentrum zijn van de regio voor alle beroepsbeoefenaars en toekomstige beroepsbeoefenaars. Trefwoorden zijn doorlopende leerlijnen zonder doublures, individueel daar waar het kan en zinvol is, flexibel, arbeidsnabij onderwijs en maatwerk. Als gevolg van de keuze voor arbeidsnabij onderwijs streeft de instelling er naar dat in de nieuwe gebouwen een technocentrum komt en andersoortige bedrijfsmatige activiteiten. Middels de beleidsbrief 2006 geeft het College van Bestuur richting en sturing aan deze hiervoor geschetste onderwijskundige vernieuwingen. Het College van Bestuur realiseert zich dat dit soort majeure veranderingen ook een organisatiebrede cultuurverandering noodzakelijk maakt. Met ingang van 2006 wordt met hulp van externen aan deze cultuurverandering volop aandacht besteed."

Deze visie zou in de komende jaren leidend zijn bij de bouw en inrichting van de nieuwe locaties. De overige ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs gaven op dat moment geen aanleiding af te wijken van de reguliere toezichtplanning.

Ook in 2006, 2007 en 2008 voerde de inspectie JO's uit. Het JO2006 en het JO2007 leidden niet tot vervolgonderzoek. Het JO2008 liet veel tekorten zien op het gebied van de onderwijsopbrengsten. De inspectie heeft in 2008 een aantal kwaliteitsonderzoeken uitgevoerd, die leidden tot OKV's in 2009. Het merendeel van deze tekorten bleek ROC Leiden in 2009 te hebben opgelost. Het vrij grote aantal onderzoeken in 2008 vloeide overigens voort uit de uitgevoerde risicoanalyse op het niveau van de unit (onderdeel van de instelling). Alle opleidingen binnen deze unit die geregistreerd stonden in het centraal register beroepsopleidingen (crebo) met onvoldoende rendementen, moesten een nieuw arrangement krijgen. Dit gebeurde op basis van een kwaliteitsonderzoek bij een steekproef van enkele opleidingen uit deze unit.

In 2007 bleek bij een landelijk onderzoek naar onderwijstijd dat ROC Leiden een te laag aantal onderwijsuren verzorgde. De inspectie legde de instelling een sanctie op in de vorm van een inhouding op de bekostiging van € 195.340,-. De onderzoeken vonden in de hele sector plaats. De inhouding werd door OCW in 2008 in mindering gebracht op de Rijksbijdrage voor ROC Leiden. In september 2010 besliste de Raad van State dat deze verlaging van de Rijksbijdrage 2008 terecht was.

Financieel toezicht

Bij de risicoanalyses van mbo-instellingen die de inspectie en de Auditdienst vanaf 2006 gezamenlijk uitvoerden, stond ROC Leiden qua risico's in een middengroep. Ultimo 2005 was de liquiditeit 0,54, de rentabiliteit 1,0 procent en de solvabiliteit 0,6. Alleen de liquiditeit viel onder de grens. Omdat alleen een risico werd verondersteld als sprake was van ten minste twee negatieve signaleringen (zie paragraaf 1.1), was er op dat moment geen reden voor een nadere analyse.

2.2 Periode 2008-2012

Kwaliteitstoezicht

In 2008/2009 werd bij twee opleidingen van ROC Leiden het onderwijsproces onvoldoende bevonden (zwak onderwijs). Het merendeel van de tekortkomingen, voornamelijk op het gebied van rendementen en deels in het onderwijsproces, weet de instelling naar aanleiding van de inspectieonderzoeken weg te werken.

ROC Leiden genereerde in de periode 2010-2014 nooit rendementen die boven het landelijk gemiddelde lagen. De rendementen die de instelling behaalde lagen tussen de 64 procent in 2010 en 61 procent in 2014, terwijl het landelijk gemiddelde tussen de 64 procent (2010) en 72 procent (2014) bedroeg. De dalende tendens zette in na het cursusjaar 2010/2011.³

De primaire detectie geeft vanaf 2010, het jaar waarin de afdeling Kennis van de inspectie de detectie voor het eerst opstelde, het volgende beeld over ROC Leiden:

- 2010-2011: 6,2 procent van de totale schoolpopulatie van 8490 deelnemers zat gezamenlijk op 17 clusters van opleidingen (12,9 procent) met een risico-indicatie.
- 2011-2012: 29,6 procent van de totale schoolpopulatie van 8713 deelnemers zat gezamenlijk op 22 clusters van opleidingen (24 procent) met een risico-indicatie.
- 2012-2013: 53 procent van de totale schoolpopulatie van 9001 deelnemers zat gezamenlijk op 38 clusters van opleidingen (41 procent) met een risico-indicatie.
- 2013/2014: 35,7 procent van de totale schoolpopulatie van 9109 deelnemers zat gezamenlijk op 26 clusters van opleidingen (36,1 procent) met een risico-indicatie.

Het betreft hier natuurlijk een risico-inschatting, maar het valt wel op dat het risico in de periode 2010-2013 steeds groter werd. Weliswaar laat het cursusjaar 2013/2014 ten opzichte van het jaar daarvoor een daling zien, maar ten opzichte van het landelijk gemiddelde blijft het een zorgelijk beeld.

Over de periode 2007-2012 voerde de inspectie bij 44 opleidingen van ROC Leiden onderzoeken naar de kwaliteit van de examens uit. In 2007/2008 betrof het vijftien onderzoeken, waaronder twee OKV's. Dit leverde één onvoldoende op. In 2010 ging het om elf onderzoeken, met zes onvoldoendes. Vijf van de opleidingen met een onvoldoende werden in 2011 heronderzocht, waarbij er drie opnieuw onvoldoende bleken. Daarnaast waren er tien reguliere onderzoeken, waarbij de kwaliteit van de examens als onvoldoende werd beoordeeld. In 2012 onderzocht de inspectie ten slotte drie opleidingen met een onvoldoende in het kader van een OKV opnieuw. Alle drie de opleidingen waren nu voldoende.

³ Omdat er geen norm is afgesproken op het niveau van de instelling, kan niet gesproken worden van voldoende of onvoldoende opbrengsten.

Financieel toezicht

Vanaf 2008 werd het financieel toezicht onderdeel van de toezichtactiviteiten van de inspectie.

Tabel 2.2a toont de kengetallen van ROC Leiden in de periode tot 2011.

Tabel 2.2a Kengetallen ROC Leiden 2007-2011

Jaar	Waarde		
	Solvabiliteit	Liquiditeit	Rentabiliteit
2007	0,50	0,34	2,7%
2008	0,27	0,55	2,6%
2009	0,23	0,46	8,0%
2010	0,22	0,10	4,0%
2011	0,23	0,24	9,4%

Bron: Inspectie van het Onderwijs

In 2007 voldeed ROC Leiden met een liquiditeit van 0,34 alleen niet aan de signaleringswaarde voor de liquiditeit. Omdat ook dan slechts actie werd ondernomen als ten minste twee van de signaleringswaarden werden overschreden (zie paragraaf 1.2), was een nadere analyse van de financiële positie van ROC Leiden in dat jaar niet aan de orde.

Door de versoepeling van de signaleringswaarden voor solvabiliteit en liquiditeit in 2009 (zie paragraaf 1.2) voldeed ROC Leiden, dat voor een omvangrijk bedrag leningen had aangetrokken, in dat jaar aan alle signaleringswaarden.

Voor de financiële verantwoordingen van ROC Leiden over de jaren 2009 en 2010 geldt dat in beide jaren de ondergrens voor de liquiditeit werd overschreden. In 2009 was dit slechts in geringe mate het geval, maar in 2010 ging het om een forse overschrijding. Uit risicoanalyses van alle mbo-instellingen blijkt dat ROC Leiden naar aanleiding van het jaarverslag 2009 gold als een van de vijftien risico-instellingen in het mbo. Over deze vijftien instellingen werd in april 2011 ook gerapporteerd in het Onderwijsverslag over 2009/2010 (Inspectie van het Onderwijs, 2011).

In november 2011 voerde de inspectie een uitgebreide financiële analyse bij ROC Leiden uit naar aanleiding van de jaarstukken over 2010, waarin sprake was van een scherpe daling van de liquiditeit. In die analyse werd mede gebruikgemaakt van de jaarstukken over 2010. De conclusie luidt als volgt: "Voor de zeer lage liquiditeit van ROC Leiden is een duidelijke verklaring zichtbaar in de jaarrekening 2010 en deze zal weer verbeteren na verkoop van de nieuwbouw, waarmee de resterende € 60 mln lening zal worden afgelost. De toelichtingen bij de jaarrekening en de aangegeven maatregelen in het jaarverslag laten een financiële sturing zien. Daarnaast zijn in deze documenten geen aanwijzingen zichtbaar die duiden op een verhoogd financieel risico in de komende jaren. Op basis hiervan is het aannemelijk dat het ROC Leiden voldoende financieel in control is."

In een brief aan ROC Leiden deelde de inspectie mee dat de controle door de accountant op toereikende wijze was uitgevoerd.

2.3 Periode 2012-2015

Kwaliteitstoezicht

In maart/april 2013 werd bij ROC Leiden voor het eerst de Staat van de Instelling (SvI) opgemaakt. De resultaten van de uitgevoerde onderzoeken leverden een verontrustend beeld op.

De kwaliteitsborging, nu als oordeel meetellend, was op instellingsniveau slecht. Examinering en kwaliteitsborging waren bij de vijf onderzochte steekproefopleidingen onvoldoende tot slecht. Eén opleiding kreeg het oordeel 'zeer zwak'.

Daarnaast werden ook onderwijstijdonderzoeken uitgevoerd bij vier crebo-opleidingen. In alle gevallen concludeerde de inspectie dat de opleiding voldeed aan de 850-klokurennorm.

De vervolgonderzoeken die voortvloeiden uit het rapport van de SvI in 2013 werden in 2014 uitgevoerd. De inspectie besloot vanwege de verontrustende situatie op de instelling om, naast de vijf steekproefopleidingen, nog drie andere (willekeurig gekozen) opleidingen aan een kwaliteitsonderzoek te onderwerpen. Dit werd gedaan om te kijken of eventuele verbeteringen breder in de instelling waren uitgezet en opgepakt.

De vervolgonderzoeken lieten een verdere verslechtering van de kwaliteit van het onderwijs zien. De vijf opleidingen die in 2013 onvoldoende kwaliteit op het gebied van de examinering hadden, waren wederom onder de maat. Het gevolg was dat de examenlicentie zal worden ingetrokken (ROC Leiden is hierover inmiddels geïnformeerd). Kwaliteitsborging werd nu over het algemeen als onvoldoende beoordeeld – bij de SvI was dit nog 'overwegend slecht' – en de opleiding met het oordeel 'zeer zwak' behield dit oordeel. Ook de extra onderzoeken lieten opleidingen zien met onvoldoende onderwijskwaliteit; twee van de opleidingen kregen zelfs het oordeel 'zeer zwak'.

Een aantal opleidingen dat al in een lopend toezichttraject zat, liet ook geen verbetering zien. De rendementen van deze opleidingen liggen al een aantal jaren achtereen onder de gehanteerde normen (jaar- en diplomaresultaat). Dit bracht de inspectie ertoe in het rapport van februari 2015 de volgende conclusie te trekken: "Concluderend stelt de inspectie vast dat ROC Leiden niet in staat is om binnen een redelijke termijn de grote kwaliteitsproblemen eigenstandig op te lossen gegeven haar zeer fragiele financiële positie en het ontbreken van onderwijskundig leiderschap. Bovenal is de kwaliteitsborging niet in orde en derhalve in strijd met artikel 1.3.6. van de WEB".

Deze conclusie is door de minister van OCW betrokken bij de besluitvorming over de toekomst van ROC Leiden in de maanden na februari 2015.

Financieel toezicht

Begin 2012 ontving de inspectie via de Directeur-generaal Hoger Onderwijs, Beroepsonderwijs en Wetenschap (DGHBW) van OCW het signaal dat er aanzienlijke financiële problemen bij ROC Leiden waren. Dit signaal kwam van de nieuwe voorzitter van het CvB die de DG enkele weken daarvoor had geïnformeerd. De inspectie voerde daarna in korte tijd twee gesprekken met het College van Bestuur, namelijk op 19 april 2012 en op 10 mei 2012. Deze gesprekken waren erop gericht om grip te krijgen op de aard van de problemen op basis van een uitvoerige nadere financiële analyse van de inspectie.

Als gevolg van een sale-and-leasebackconstructie, die ROC Leiden in 2007 had afgesloten met BNG bank (BNG) en Green Real Estate (Green) was ROC Leiden economisch eigenaar van het pand Lammenschans geworden, waarmee het pand verplicht bij ROC Leiden op de balans kwam te staan.

De gesprekken leidden op 2 juli 2012 tot het aangepast financieel toezicht, wegens een hoog financieel risico. Dit arrangement werd destijds nog niet gepubliceerd op de toezichtkaart van de instelling op de website van de inspectie, maar werd wel vermeld in het zogenaamde instellingsprofiel van ROC Leiden.

In de jaren daarna is er een uitzonderlijk intensief toezichtcontact geweest tussen de instelling en de inspectie. Er heeft een stroom aan gesprekken met ROC Leiden plaatsgevonden, waarbij voornamelijk de hoofdinspecteur mbo en medewerkers van de directie Rekenschap waren betrokken. Een enkele keer waren daarbij ook de inspecteur-generaal en/of vertegenwoordigers van het ministerie van OCW (directeur MBO, DG, secretaris-generaal) aanwezig. Op opeenvolgende momenten werden steeds nieuwe afspraken gemaakt. De gesprekken hadden tot doel om vanuit het belang van de studenten toe te werken naar een oplossing voor de financiële problemen en om de noodzakelijke verbetering van de kwaliteit van het onderwijs te realiseren. Overigens is niet van alle gesprekken en contacten een verslag gemaakt. Anders dan bij het kwaliteitstoezicht is er tot 2013 ook nog niet standaard sprake van een in stappen beschreven, systematisch en geïnstrumenteerd escalatietraject voor het financieel toezicht.

In juli 2012 voerde de hoofdinspecteur een gesprek met het College van Bestuur van ROC Leiden over de verbetermaatregelen die de instelling diende te treffen naar aanleiding van het aangepast financieel toezicht. Tijdens dat gesprek vroeg de hoofdinspecteur om een integraal verbeterplan per 1 oktober 2012. De inspectie heeft de uitvoering van het verbeterplan en de ontwikkeling van de financiële positie nauwlettend gevolgd. Van meet af aan was duidelijk dat het ging om een ernstige situatie. Dit bleek onder meer uit het feit dat er al in oktober 2012 een gesprek plaatsvond bij de minister van OCW.

Gezien de zwaarte van de problemen heeft het accent in het toezicht in deze periode gelegen op de financiële problemen. Halverwege 2013 werd de situatie steeds nijpender. De noodzakelijke afwaardering (impairment) was zo groot dat dit mogelijk tot een negatief eigen vermogen zou leiden, waarmee ROC Leiden technisch failliet zou zijn. De inspectie voerde meerdere gesprekken met de accountant van ROC Leiden en met vertegenwoordigers van het ministerie van OCW, ROC Leiden en de bij de vastgoedtransactie betrokken partijen (naast ROC Leiden BNG en Green). Hierbij heeft de inspectie gewezen op de onmogelijkheid van het ROC om zelfstandig uit de problemen te komen en de noodzaak om de financieringsvorm aan te passen. Het idee was aanvankelijk dat het omzetten van het bestaande huurcontract naar een overeenkomst zonder terugkoopverplichting de redding zou zijn.

In eerste instantie verleende de inspectie uitstel voor het indienen van de jaarrekening 2012 tot 1 oktober 2013. De inspectie deed dit in de hoop dat onder deze druk alsnog voldoende tijd en ruimte zou ontstaan om overeenstemming te bereiken tussen de betrokken partijen over de aanpassing van de contracten. Aan het uitstel werd de eis verbonden dat alle drie de betrokken partijen een letter of intent (LOI) zouden tekenen waarin zij aangaven dat het huurcontract met terugkoopverplichting zou worden omgezet in een zuivere huurovereenkomst. De definitieve contracten zouden uiterlijk 30 november 2013 getekend moeten zijn. In dat geval zou de inspectie uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 verlenen tot maximaal 31 januari 2014.

Vervolgens werd eind september 2013 een LOI aangeleverd waarin stond dat de partijen weliswaar de wil hadden om tot een oplossing te komen, maar dat Green en BNG zich nog niet konden vinden in de (noodzaak tot) afwaardering van het pand

door ROC Leiden. Zij wilden dit nader laten onderzoeken door een externe partij en gaven aan hiervoor meer tijd nodig te hebben.

De inspectie verleende hierop uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 tot 1 november 2013. Dit zonder dat er een werkelijke deal was.

Op 22 november 2013 bleek tijdens een gesprek tussen OCW, de inspectie en ROC Leiden dat de drie partijen de oplossing zochten in de afsplitsing van het commerciële deel van het pand, waarbij een deel van de inrichting als inventaris zou worden aangemerkt. In de nieuwe overeenkomst (back-to-back-constructie) kreeg het ROC de mogelijkheid het pand: "direct na de koop weer terug te verkopen aan Green, maar wel voor een fors lager bedrag. ROCL zal hierdoor over 18 jaar een verlies lijden dat in de orde van grootte van 20 miljoen euro ligt. Daarna heeft ROCL opnieuw de verplichting om het pand voor een periode van 10 jaar te huren tegen een prijs die gelijk is aan het bedrag waarvoor ROCL het pand aan Green verkocht heeft". Samenvattend werd hiermee een groot deel van de problemen naar de toekomst verschoven.

Alles afwegende concludeerde de inspectieleiding dat, ondanks deze constatering ROC Leiden, op basis van de gezamenlijke LOI voldeed aan de gestelde eisen. De inspectie heeft daarop volgens afspraak besloten opnieuw uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 te verlenen en wel tot 31 januari 2014. Daarmee werd een acuut technisch faillissement voorkomen.

De controle van de jaarrekening 2012 werd verricht door Ernst & Young (EY). Tot en met 2011 was KPMG controlerend accountant. Opvallend is dat EY op 31 januari 2014 een goedkeurende controleverklaring afgaf bij de jaarrekening 2012. Vervolgens gaf EY enkele maanden later – op 30 juni 2014 – bij de jaarrekening 2013 een goedkeurende controleverklaring met een benadrukking van onzekerheid omtrent de continuïteit af.

Eind 2013 adviseerde de inspectie de minister van OCW om, gezien de steeds nijpender wordende situatie, in te grijpen. De casus werd 'overgedragen', waarmee de regie over het proces primair bij OCW kwam te liggen. In dat kader stelde de inspectie voor een 'troubleshooter' aan te stellen: iemand die handelingsbevoegd was naast de voorzitter van het College van Bestuur. Dit zou de mogelijkheden om voldoende snel en escalerend te handelen vergroten. Ook stelde de inspectie voor een onderzoek te starten naar het bestuurlijk handelen van ROC Leiden, als basis voor een mogelijke aanwijzing van de minister in een volgend stadium. De minister gaf de inspectie daarop de opdracht om dit onderzoek uit te voeren. Niet veel later besloot de minister dat zij de bredere context van het beroepsonderwijs in de regio, c.q. de macrodoelmatigheid, wilde betrekken bij het vinden van een oplossing. In plaats van een troubleshooter stelde zij begin 2014 een onafhankelijke regisseur aan die onderzoek uitvoerde en adviezen uitbracht. De regisseur liet de financiële situatie bij ROC Leiden onderzoeken door accountantsbureau PwC. De eerdere opdracht aan de inspectie om een onderzoek naar het bestuurlijk handelen van ROC Leiden uit te voeren, werd op verzoek van OCW uitgesteld, omdat dit zou overlappen met het onderzoek van de regisseur. Na afloop van het onderzoek van de regisseur heeft de inspectie het onderzoek naar het bestuurlijk handelen laten vervallen, omdat het in dat stadium geen toegevoegde waarde meer had. Wel heeft de inspectie in februari 2015 nog een samenvattend onderzoek uitgevoerd dat mede de basis vormde voor de minister om op 6 februari 2015 het voornemen tot een aanwijzing aan ROC Leiden kenbaar te maken.

De inspectie stuurde in de periode juli 2012 tot en met februari 2015 in totaal tienmaal een ambtsbericht naar de minister om haar te informeren over de situatie

bij ROC Leiden. In enkele gevallen adviseerde de inspectie daarbij over de te nemen maatregelen. Deze betroffen de volgende zaken:

- het aangepast financieel toezicht (6 juli 2012);
- de teleurstellende voortgang ten aanzien van de onderbouwing van het gevraagde verbeterplan en de toezegging externe expertise in te huren (31 augustus 2012);
- het dreigend faillissement en het verlenen van uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 (19 september 2013);
- de beoordeling van de LOI en het advies om een gezamenlijk gesprek te laten voeren door het ministerie van OCW, het ministerie van Financiën en de inspectie met de drie partijen, met de bedoeling om hen te overtuigen van de noodzaak om spoedig – in het belang van het onderwijs – een oplossing te vinden (2 oktober 2013);
- een waarschuwing dat met de nieuwe vastgoedafspraken de problemen werden verlegd naar de toekomst (18 november 2013);
- het advies tot het aanstellen van een troubleshooter (december 2013);
- het advies om een bestuurlijk gesprek in te plannen met ROC Leiden over hun handelen (februari 2014);
- een waarschuwing inzake mogelijke liquiditeitsproblemen voor ROC Leiden (april 2014);
- het opvragen van het (concept)rapport van het PwC-onderzoek om te beoordelen of een onderzoek naar bestuurlijk handelen zinvol is (juni 2014);
- geen vertrouwen in het voorstel tot een verbeterprogramma vanwege gebrekkige financiële dekking en tekortschietend onderwijskundig leiderschap (februari 2015).

3 Analyse en conclusies: toezichtbeeld ROC Leiden

In het kader van de zelfevaluatie van het toezicht op ROC Leiden hebben we de vraag gesteld welke zaken tijdens het toezicht op ROC Leiden zijn opgevallen en in hoeverre het toezicht effectief is geweest. Enerzijds hebben we daarbij gekeken vanuit de context van destijds, anderzijds vanuit de huidige context. Dit hoofdstuk bevat onze analyse en conclusies. Ook hier gaan we uit van de in de vorige hoofdstukken gehanteerde indeling in periodes.

3.1 Periode tot 2008

Tot 2008 viel ROC Leiden niet op als een bijzondere instelling ten opzichte van andere roc's. De kwaliteit van het onderwijs was wisselend, maar tekorten werden ook snel weer hersteld. De systematiek van het kwaliteitstoezicht richtte zich hoofdzakelijk op het opleidingsniveau. Daardoor kwamen knelpunten op instellingsniveau (bijvoorbeeld waar het gaat om het bestuurlijk vermogen en de kwaliteitsborging) niet in beeld, op de bijzondere incidenten na. De plannen van het ROC voor de huisvesting werden wel gemeld, maar riepen geen vragen op. Het gebeurde vaker, samenhangend met de roc-vorming, dat instellingen plannen maakten om de versnippering van de huisvesting tegen te gaan, juist ook uit het oogpunt van kwaliteitsverbetering. Het was ook niet bijzonder dat er onder andere uit concurrentieoverwegingen aantrekkelijke gebouwen op A-locaties werden neergezet. De economische ontwikkeling vertoonde nog geen achteruitgang en men ging in het algemeen uit van groei.

Zoals in de vorige hoofdstukken beschreven, maakte het financieel toezicht in deze periode nog geen deel uit van de toezichtactiviteiten van de inspectie en was er nog nauwelijks sprake van een gestructureerd risicogericht toezicht.

Al met al kunnen we stellen dat de financiële risico's van ROC Leiden die in deze periode ontstonden, nog geen rol speelden in het toezicht van de inspectie. Achteraf gezien was er sprake van verborgen risico's: al in 2007 was er in onvoldoende mate financiële dekking voor de geplande investeringen in de nieuwe huisvesting, maar dit kwam niet naar boven op basis van de destijds gehanteerde signaleringswaarden, aangezien het ging om verplichtingen die nog niet in de balans verwerkt hoefden te worden.

Risico's op het gebied van de kwaliteitsborging werden gesignaleerd, maar speelden geen doorslaggevende rol in de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs, die destijds op opleidingsniveau plaatvond. Het ontbrak in deze periode nog aan een samenhangende toezichtbenadering waarin niet alleen aandacht was voor de kwaliteit van de opleidingen, maar ook voor de financiële positie, het bestuurlijk vermogen en de kwaliteitsborging op instellingsniveau. Het toezicht leverde een versnipperd beeld op van de kwaliteit en de kwaliteitsontwikkeling van het onderwijs.

3.2 Periode 2008-2012

Ook in de periode 2008-2012 kan ROC Leiden vanuit het inspectietoezicht, in ieder geval tot omstreeks 2010, gekenschetst worden als een gemiddelde mbo-instelling. De kwaliteit van het onderwijs bleef gemiddeld, maar ging vanaf 2010 wat betreft de opbrengsten en rendementen wel steeds verder achteruit.

Het financieel toezicht behoorde in deze periode weliswaar tot de taken van de inspectie, maar stond nog in de kinderschoenen. Het accent lag nog grotendeels op de rechtmatige verwerving en besteding van de middelen, en er werd niet of nauwelijks aandacht besteed aan de financiële continuïteit. De omvang van de directie Rekenschap was beperkt. Er was ook nog weinig kennis en ervaring op het gebied van huisvestingsvraagstukken en de daarmee samenhangende, complexe financiële producten.

Het financieel toezicht op de continuïteit was nog niet of nauwelijks gebaseerd op een gesystematiseerde werkwijze en gestandaardiseerde instrumenten. Als die kennis er wel was geweest of van buitenaf was ingeschakeld, had dat mogelijk geleid tot een meer diepgaand onderzoek naar de grote onderschrijding van de liquiditeit van ROC Leiden in 2009 en 2010. Deze is nu te veel toegeschreven aan een technische oorzaak en vormde geen aanleiding om verder onderzoek te doen naar de achterliggende knelpunten. Mogelijk is dit onderzoek ook achterwege gebleven omdat ook de toenmalige accountant van het ROC in deze onderschrijding kennelijk geen aanleiding zag voor een kritische opmerking bij de goedkeurende verklaring over deze jaren.

Dat er inmiddels sprake was van een zich ontwikkelende, internationale financiële crisis, die zich ook uitstreekte tot de vastgoedmarkt, werd niet als reden gezien om extra alert te zijn op signalen en risico's op het gebied van de financiële positie van onderwijsinstellingen, en ROC Leiden in het bijzonder. Deze bredere context speelde op dat moment nog niet of nauwelijks mee in het inspectietoezicht. Het heeft er destijds ook niet toe geleid dat de inspectie landelijk onderzoek initieerde naar de financiële risico's, en meer in het bijzonder de huisvestingsrisico's, in het mbo. Dat gebeurde pas in 2012 en 2013.

Het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en op de financiën werd grotendeels gescheiden uitgevoerd, enkele gezamenlijke risicoanalyses daargelaten. De kwaliteitsinspecteurs en de financiële inspecteurs wisten wel van elkaar als er iets speelde, maar dat leidde nog niet tot een geïntegreerde benadering op instellingsniveau. Zo agendeerde de inspectie bijvoorbeeld het vraagstuk van de noodzakelijke investeringen voor de kwaliteitsverbetering nog niet in de gesprekken met ROC Leiden. Wel heeft de inspectie met de uitvoering van het onderzoek naar de Staat van de Instelling (SvI) begin 2013 alert gereageerd toen de ernst van de problemen van ROC Leiden in tweede helft van 2012 steeds duidelijker werd.

Terugkijkend kunnen we vaststellen dat we vanuit de kennis en de mogelijkheden van dat moment het toezicht op een adequate manier hebben uitgevoerd. Wel hebben we, kijkend vanuit de huidige context, de urgentie en de complexiteit van de problematiek die zich in deze jaren bij ROC Leiden ontwikkelde, onderschat. De beperkte wijze waarop het risicogerichte toezicht destijds vorm kreeg en de scheiding tussen het kwaliteitstoezicht en het financieel toezicht in deze periode hebben hieraan aan bijgedragen. Ook is de zorgwekkende financieel-economische context onvoldoende in beeld gekomen.

In dat opzicht hebben de ervaringen met de casus Amarantis in deze periode nog onvoldoende doorwerking gehad naar de situatie van ROC Leiden. Het is dus een goede zaak geweest om het financieel toezicht en het kwaliteitstoezicht na deze periode verder te integreren en tot een verdere verbreding en verdieping van de risicoanalyse te komen. Met het huidige toezicht waren de problemen hoogstwaarschijnlijk eerder gesignaleerd en geagendeerd.

3.3 Periode 2012-2015

Op 2 juli 2012 plaatste de inspectie ROC Leiden onder aangepast financieel toezicht. Vanaf dat moment stond deze periode in het teken van een zeer intensief contact tussen de inspectie, de instelling en andere betrokken partijen zoals het ministerie van OCW en de financiers. Deze fase eindigde met de brief van de minister aan de Tweede Kamer waarin zij de toekomst van ROC Leiden beschrijft en haar voornemen een aanwijzing te geven, meedeelt.

Aanvankelijk lag het accent in deze periode vrijwel helemaal op de financiële continuïteit. Na het SvI-onderzoek in 2013/2014 kwam daar de urgentie van de zorgwekkende kwaliteit van het onderwijs en de onvoldoende kwaliteitsborging van het bestuur bij. Dit verhevigde de toch al zeer gecompliceerde situatie van de instelling. Het riep nog nadrukkelijker de vraag op of ROC Leiden in staat zou zijn om de financiële problemen te boven te komen en bovendien voldoende (financiële) mogelijkheden zou hebben om binnen een beperkte termijn de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

De financiële problemen van ROC Leiden werden in 2012 niet vanuit het toezicht, maar door de instelling zelf gemeld bij OCW en bij de inspectie – door de toenmalige voorzitter van het College van Bestuur, die daarvoor al lid was van het CvB. Terugkijkend is dit van wezenlijk belang geweest. Daarmee ontstond namelijk een klimaat waarin aanvankelijk vertrouwen bestond in het kritisch vermogen van het College van Bestuur, ondanks de forse kritiek die we van meet af aan hadden op de kwaliteit van de ingediende verbeterplannen. Dit creëerde een perspectief om in onderling overleg, maar met behoud van ieders rol en positie, tot een voor alle partijen aanvaardbare oplossing te komen. Niettemin zijn we blijven vaststellen dat aanpassing van de vastgoedcontracten de enige mogelijkheid voor ROC Leiden was om uit de problemen te komen. Ook in ambtsberichten aan de minister hebben we dit aangegeven.

Tegelijkertijd zijn we in dit proces, ondanks de kritiek op en de zorgen over de onwrikbare opstelling van ROC Leiden, te lang mee blijven denken met de instelling. We hebben het proces om een oplossing te vinden voor herziening van de contracten onvoldoende kunnen beïnvloeden. Ook hebben we ons niet tijdig gerealiseerd dat de LOI die de partijen hadden getekend een juridische verplichting inhield en dat er dus in feite geen mogelijkheid meer bestond om de contracten te wijzigen.

Evenmin waren we in staat op het gebied van het financieel toezicht een eenduidig escalerend en zo nodig handhavend traject uit te zetten. We zijn gedurende het hele proces in meerdere gevallen coulant geweest als afspraken onvoldoende werden nagekomen of plannen niet in overeenstemming waren met de gemaakte afspraken. Ook hebben we in deze periode, als onderdeel van het escalatietraject, nooit een afzonderlijk gesprek gevoerd met de Raad van Toezicht van ROC Leiden.

Het onvermogen om een eenduidig escalatietraject vorm te geven vond zijn oorzaak in een aantal dilemma's waar we mee te maken hadden.

Het eerste dilemma betreft de verhouding van de inspectie als externe toezichthouder namens de overheid tot de autonomie van de mbo-instellingen. De inspectie was niet op de hoogte van en niet betrokken bij de contracten die ROC Leiden rond 2006 afsloot in het kader van de huisvestingsplannen. Toen de afspraken werden gemaakt, was de inspectie nog niet verantwoordelijk voor het financieel toezicht. In de jaren daarna ontbrak aanvankelijk de capaciteit en de kennis op dit complexe en specialistische gebied. Ook richtte de inspectie zich in die periode nog niet zozeer op het in een vroeg stadium signaleren van mogelijke financiële risico's als gevolg van (huisvestings)investeringen en contracten die

instellingen in dat kader afsloten. Tot op zekere hoogte was en is de inspectie nu eenmaal deels afhankelijk van de informatie die de instellingen aanleveren. Daarnaast hebben we bij dit dilemma geworsteld met de vraag in hoeverre de inspectie een rol zou moeten spelen bij de aanpassing van de contracten die ROC Leiden had afgesloten met de BNG en Green. Was hier een adviserende of misschien zelfs beoordelende taak voor ons weggelegd? Daarmee zouden we mogelijk geweld doen aan onze onafhankelijke, toezichhoudende rol.

Hoewel ROC Leiden onder aangepast financieel toezicht stond, waren de mogelijkheden van de inspectie om te interveniëren beperkt. Dit hangt samen met een tweede dilemma. Toen wij handhavend optraden bij de indiening van de jaarrekening 2012, kwamen we halverwege 2013 voor de keuze te staan: vasthouden aan de wettelijke indieningstermijn van de openbare jaarrekening, waardoor het technisch faillissement van ROC Leiden onvermijdelijk zou zijn geweest, of uitstel gedogen. Een faillissement zou grote maatschappelijke en deels onvoorspelbare gevolgen hebben, in de eerste plaats voor de ruim negenduizend studenten en het personeel van ROC Leiden. De inspectie heeft er daarom vanuit het directe belang van de leerlingen eind 2013 meerdere keren voor gekozen uitstel van het indienen van de jaarrekening 2012 te gedogen. De extra tijd die hiermee ontstond heeft uiteindelijk echter niet geleid tot het gewenste effect, namelijk een aanpassing van de contracten.

Ook de interne processen bij de inspectie zijn van invloed geweest op de effectiviteit van het toezicht in deze periode. In aanvang speelde vooral het feit dat het financieel toezicht organisatorisch nog onvoldoende was ingebed in de inspectieorganisatie.

Zoals in hoofdstuk 2 al is aangegeven heeft de inspectie in deze periode een tiental ambtsberichten naar de minister gestuurd om haar te informeren over de ontwikkelingen bij ROC Leiden, om de zorgen over de ernstige risico's van een mogelijk faillissement over te brengen en in enkele gevallen te adviseren over de te nemen maatregelen. Dit leidde op dat moment nog niet tot duidelijkheid over de stappen die OCW en de inspectie verder zouden moeten zetten. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat OCW zich in deze fase voor hetzelfde dilemma geplaatst zag als de inspectie: afstemmen op een faillissement met alle maatschappelijke gevolgen van dien of toch zoeken naar alternatieve oplossingen. Uiteindelijk is voor het laatste gekozen.

Eind 2013 heeft de inspectie voorstellen gedaan om gezien de steeds nijpender wordende situatie vanuit OCW c.q. de minister in te grijpen. De casus werd 'overgedragen', waarmee de regie over het proces primair bij OCW kwam te liggen. In dat kader stelde de inspectie voor een 'troubleshooter' aan te stellen. Hiermee werd bedoeld een persoon die handelingsbevoegd zou zijn naast de voorzitter van het CvB. Dit zou de mogelijkheden vergroten om voldoende snel en escalerend te handelen.

Daarnaast hebben we voorgesteld een onderzoek te starten naar het bestuurlijk handelen van ROC Leiden, als basis voor een mogelijke aanwijzing van de minister in een volgend stadium.

De rol van de inspectie als externe toezichthouder werd in deze fase steeds onduidelijker. Het ontbrak aan heldere afspraken over de onderlinge communicatie, de informatievoorziening en de afstemming, zowel tussen de inspectie en OCW onderling als ten opzichte van ROC Leiden. De situatie werd nog gecompliceerder toen de minister besloot een onafhankelijke regisseur aan te stellen, en het

inspectieonderzoek naar het bestuurlijk handelen van ROC Leiden daarom op verzoek van OCW werd uitgesteld.

Hiermee kwam de inspectie steeds meer op een zijspoor te staan, terwijl de toezichtverantwoordelijkheid wel bleef bestaan. Zo kon de inspectie aanvankelijk niet beschikken over de informatie die in het kader van het onderzoek van PwC naar boven kwam.

Er is tussen OCW, de inspectie en de regisseur te weinig sprake geweest van een set aan afspraken over de rollen en de verantwoordelijkheidsverdeling in de gegeven omstandigheden en van een gezamenlijk doordachte escalatiestrategie. Dit heeft tot misverstanden en communicatiestoornissen geleid en, belangrijker, het heeft ook geen eenduidig beeld naar de instelling opgeleverd.

Terugkijkend kunnen we vaststellen dat de inspectie in deze periode heel intensief toezicht heeft gehouden en steeds heeft gewezen op de noodzaak om tot een structurele oplossing van de problemen te komen. Naarmate de urgentie toenam hebben we met toenemende zwaarte bij de minister aangedrongen op het nemen van maatregelen. Tegelijkertijd kunnen we stellen dat de toezichtsinspanningen maar ten dele effectief zijn geweest, omdat ze niet sneller hebben geleid tot een definitieve oplossing met het oog op de toekomst van ROC Leiden.

In de loop van deze periode is er, onder meer naar aanleiding van de casus Amarantis, veel veranderd in de systematiek en de werkwijze van het toezicht – wat overigens geldt voor het toezicht in alle sectoren, niet alleen in het mbo. Deze veranderingen hebben in het geval van ROC Leiden niet meer kunnen helpen, maar kunnen er wel toe bijdragen dat soortgelijke situaties in de toekomst worden voorkomen. Om die reden zijn ze relevant voor deze zelfevaluatie. De veranderingen hebben in ieder geval betrekking op:

- *Uitbreiding van de regelgeving om de bestuurskracht te versterken*
Dit betreft onder meer de aanwijzingsbevoegdheid, de invoering van de verplichte continuïteitsparagraaf in het jaarverslag, en de invoering van een meldingsplicht van raden van toezicht aan de inspectie bij vermoedens van wanbeheer.
- *Uitbreiding en verbreding van het instrumentarium van de inspectie*
Dit gebeurde vanwege de ontwikkeling van het risicogerichte toezicht. Het gaat hierbij onder andere om verbreding van de risicoanalyse op basis van een geïntegreerd bestuursoverzicht. Naast kwaliteit en financiën zijn daarin nieuwe, deels prospectieve risicofactoren toegevoegd, en er is een meerjarenperspectief opgenomen. Hierin zijn ook elementen terug te vinden die voortkomen uit het in paragraaf 1.3 genoemde onderzoek naar de huisvesting in het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2013). Ook is er meer aandacht gekomen voor een diepgaandere analyse van het jaarverslag van de instellingen.
- *Geïntegreerde risicoanalyse en meer aandacht voor gezamenlijke expertanalyse in bredere inspectieteams*
Het gaat hierbij om integratie van de werkprocessen van het kwaliteitstoezicht en het financieel toezicht. Met deze bredere expertanalyse proberen we tot een samenhangend beeld te komen van de bestaande (en mogelijke toekomstige) risico's. Daarbij betrekken we ook de context en de patronen en de dynamiek die we zien binnen de instelling. We kijken hierbij dus ook bewust 'achter de cijfers'.
- *Vergroting van de deskundigheid van de financiële inspecteurs op relevante terreinen*
Op terreinen als vastgoed en financiering is de deskundigheid van de financiële inspecteurs vergroot.

- *(Tijdelijke) uitbreiding van de formatie voor het continuïteitstoezicht*
Deze uitbreiding zal in 2016 weer grotendeels worden teruggedraaid, zodat dan alleen op beperktere schaal en alleen risicogericht financiële controles kunnen worden uitgevoerd.
- *Toenemende aandacht voor de rol van het bestuur en de besturing van de onderwijsinstellingen*
Hierbij betrekken we ook de werking van het interne toezicht en de medezeggenschap (checks and balances).
- *Verdere uitwerking van de geïntegreerde escalatieladder en afspraken tussen inspectie en OCW over rolverdeling en communicatie*
Het gaat hier om situaties waarin de interventiemogelijkheden van de inspectie zijn uitgeput en het aan de minister is om in te grijpen.
- *De vorming van een sectoroverstijgende expertgroep bestuurlijk handelen*
In deze expertgroep van de inspectie zijn, naast onderwijskundige en financiële, ook bestuurlijke kennis en competenties gebundeld. Zo kunnen we effectiever en slagvaardiger optreden in bijzondere escalatiegevallen.

In de opdracht aan de Commissie onderzoek huisvesting ROC Leiden, de commissie-Meurs, staat de volgende vraag: "Moet het handhavingskader en in het bijzonder de interventieladder van de Inspectie voor het Onderwijs aangescherpt worden op het punt van het financieel toezicht bij opleidingen die kwalitatief onvoldoende scores?" Het antwoord op deze vraag is naar onze mening dat de oplossing niet in de eerste plaats gezocht moet worden in aanscherping van (handavings)bevoegdheden. In de huidige toezichtssystematiek van de inspectie wordt van meet af aan uitgegaan van een geïntegreerde benadering. Dit betekent dat er in alle gevallen zowel naar de mogelijke financiële als naar de mogelijke kwaliteitsrisico's wordt gekeken en dat er zo nodig een samenhangend interventietraject plaatsvindt. Wel zijn er als het gaat om de interventieladder nog aanvullende maatregelen en afspraken nodig. Die zijn er vooral op gericht om tot een betere en vroegtijdige afstemming tussen inspectie en OCW te komen in die situaties waarin mogelijk verdere escalatie of 'overdracht' aan de orde is. Aan de verdere uitwerking van de escalatieladder wordt momenteel in samenwerking tussen de inspectie en OCW gewerkt.

Van groter belang dan het aanscherpen van het handhavingskader is dat we blijven proberen in een zo vroeg mogelijk stadium risico's op te sporen, waarbij we rekening houden met de kwetsbaarheden in het systeem van autonomie van de instellingen enerzijds en sturing vanuit de overheid anderzijds. Bij instellingen die onder verscherpt toezicht staan, is het essentieel dat we – al naar gelang de aard en de duur van de problemen – een stevig toezicht- en eventueel escalatietraject ingaan, waar nodig gebruikmakend van onze handavingsbevoegdheden. In het volgende hoofdstuk gaan we hier nader op in.

Dit wil vanzelfsprekend niet zeggen dat situaties zoals die bij ROC Leiden zich niet meer kunnen voordoen. Maar deze stappen kunnen er wel toe bijdragen dat de effectiviteit van het inspectietoezicht in vergelijkbare situaties kan worden vergroot.

4 Lessen

In de vorige hoofdstukken hebben we het toezicht van de inspectie op ROC Leiden in de afgelopen tien jaar geëvalueerd. In de wetenschap dat deze casus geen doorsnee situatie is, sluiten we deze evaluatie af met een overzicht van enkele lessen die we willen trekken en met enkele vragen die verdere doordenking behoeven.

De ervaringen met ROC Leiden en met vergelijkbare gevallen hebben geleerd dat de verhouding tussen de autonomie van de instellingen enerzijds en de toezichthoudende rol van de inspectie anderzijds niet eenvoudig is. Dit dilemma, dat in hoofdstuk 3 al even aan de orde kwam, is in meerdere publicaties treffend en leerzaam beschreven. Zo verscheen naar aanleiding van de casus *Amarantis* een essay onder de titel *Amarantis, het verhaal achter een vertraagde val* (Chin-A-Fat, Scherpenisse, Van der Steen, Van Twist en Schultz, 2013). Hierin wordt uitvoerig beschreven welke dilemma's zich voordeden in de aanloop naar de uiteindelijke ondergang van de instelling en welke rol de inspectie hierin speelde op basis van het zogenaamde 'getrapte systeem van toezicht'. Ook de publicatie *Het ongemak van autonomie: Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording* (Peeters, Hofman en Frissen, 2013) biedt op dit vlak verhelderende inzichten.

We denken dat we met de veranderingen in het toezicht (zie paragraaf 3.3) op de goede weg zijn: zowel de verdergaande afstemming tussen en integratie van het financieel toezicht en het kwaliteitstoezicht, als de verbreding en verdieping van de risicoanalyse en de expertanalyse. Beide ontwikkelingen leveren meerwaarde op voor de doelstelling om mogelijke risico's voor de kwaliteit en de continuïteit van het onderwijs tijdig en in samenhang op te sporen. We denken ook over verdere verbeteringen op de volgende gebieden:

- de verdere ontwikkeling van een toezichtinstrumentarium waarin de samenhang tussen kwaliteit en financiën en de aandacht voor het bestuurlijk functioneren centraal staan;
- verdere uitwerking van de escalatieladder, met name vanaf het moment van 'overdracht' naar OCW;
- de verdere aanscherping van werkprocessen, zodat we escalatiesituaties eerder signaleren en sneller handelen in dergelijke situaties;
- afspraken over de rolverdeling en afstemming tussen inspectie en OCW als een instelling bij de minister is aangemeld;
- cultuurelementen bij de inspectie, waaronder de geneigdheid in sommige gevallen te lang mee te denken met de instelling.

Hierbij maken we onderscheid tussen zaken die het toezicht in het algemeen betreffen en zaken die van toepassing zijn bij instellingen onder aangepast toezicht (in het bijzonder als het gaat om de escalatieladder).

4.1 Toezicht algemeen

Zoals aangegeven zijn er onder andere naar aanleiding van eerdere incidenten in de afgelopen tijd al de nodige veranderingen in het toezicht doorgevoerd. Deze zijn grotendeels te vatten onder de term 'geïntegreerd bestuurstoezicht' (GBT) en worden inspectiebreed, dus voor alle onderwijssectoren ingevoerd. In de mbo-sector krijgt deze geïntegreerde bestuursbenadering nu al vorm in de driejaarlijkse onderzoeken naar de Staat van de Instelling (SvI) en in de jaarlijkse risicomonitoring, waarbij het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs en op de

financiën vanuit een brede, geïntegreerde risicoanalyse plaatsvindt. De beoordeling van het bestuurlijk vermogen c.q. de kwaliteitsborging heeft in deze benadering een centrale plaats gekregen. We zijn daar al een eind mee op weg sinds de invoering van het toezichtkader bve 2012, maar hier zijn nog wel verbeterlagen te maken. Waar het steeds om gaat is dat we in een zo vroeg mogelijk stadium risico's kunnen detecteren en kunnen interpreteren. Daar kunnen we met het toezicht vervolgens op aansluiten. Om dit verder te kunnen verbeteren denken we onder andere aan:

- *nog meer aandacht voor verbreding en verdieping van de expertanalyse* Inspecteurs bespreken daarbij in een interdisciplinair team de ontwikkelingen bij een bestuur met elkaar. Ze besteden met name aandacht aan samenhang, trends en patronen en aan de context waarin een instelling functioneert (onder andere macrodoelmatigheid);
- *meer aandacht voor de zogenoemde soft controls en de bestuurscultuur* in het toezicht op het bestuursniveau (bestuur en raad van toezicht);
- *meer ruimte voor raden van toezicht om informatie uit te wisselen* en om mogelijke risicovolle ontwikkelingen bij een instelling tijdig te bespreken met de inspectie en vice versa, met respect voor ieders rol. De uitwerking van deze gedachte wordt verder doordacht en uitgetoetst.

De professionalisering van inspecteurs en de ontwikkeling van de juiste competenties zijn hierbij vanzelfsprekend onmisbare voorwaarden. Bovenstaande insteek veronderstelt dat de inspectie over voldoende (specialistische) kennis en over voldoende capaciteit moet beschikken om in een vroeg stadium de ernst en de impact van risico's te beoordelen, zeker als het gaat om grote investeringen in bijvoorbeeld huisvesting. Dit is een belangrijk aandachtspunt voor de komende tijd.

4.2 Aangepast toezicht en escalatie

Eerder in deze zelfevaluatie besteedden we aandacht aan het spanningsveld tussen de autonomie van de instellingen en de toezichthoudende rol van de inspectie. We willen ons nader beraden op de vraag hoe we beter met dit spanningsveld kunnen omgaan, in het bijzonder bij instellingen die onder aangepast toezicht staan. Naar ons oordeel brengt aangepast toezicht uiteindelijk beperkingen met zich mee waar het de autonomie van de instelling betreft.

Dit kan bijvoorbeeld inhouden dat instellingen die onder aangepast toezicht staan, in ieder geval als er sprake is van escalatie, plannen met grote financiële consequenties vooraf moeten indienen bij de inspectie. Met het beoordelen van die plannen beoogt de inspectie overigens niet 'op de stoel van het bestuur' te gaan zitten, maar wel in een transparant en openbaar proces feedback te geven aan het bestuur en de raad van toezicht. Indien nodig maken we daarbij dan gebruik van onze handhavende bevoegdheden, of adviseren we de minister dat te doen.

De regisseur die zich heeft beziggehouden met de casus ROC Leiden stelt in zijn eindrapportage aan de minister voor een onafhankelijk expertisecentrum in te richten waar instellingen grote investeringsplannen moeten voorleggen. In relatie met het bovenstaande zal nader onderzocht moeten worden hoe de rol van een dergelijk expertisecentrum zich verhoudt tot de rol van de inspectie. Dit vraagt om verdere verkenning, waarbij ook het eerder genoemde spanningsveld tussen de adviserende en de onafhankelijke, toezichthoudende rol van de inspectie in het oog moet worden gehouden.

Een ander aandachtspunt betreft de noodzaak om bij instellingen onder aangepast toezicht in een vroeg stadium te denken op basis van scenario's. Het is onmogelijk om de escalatieladder als een strak format te beschouwen. Ieder geval waar

escalatie noodzakelijk is heeft zijn eigen kenmerken, dus er is altijd maatwerk nodig. Hierbij is het essentieel dat we die (set van) interventies kiezen, die vanuit het belang van de studenten het meest effectief worden geacht en die passen in het handavingsregime op basis van wet- en regelgeving.

De communicatie en afstemming tussen inspectie en OCW is hierbij cruciaal. De casus ROC Leiden leert dat het van groot belang is dat er een gezamenlijke probleemdefinitie ontstaat en dat we ons daarnaast een gemeenschappelijk beeld vormen van de eventuele volgende stap(pen) en ieders rol daarbij. In die situaties waarin de interventiemogelijkheden van de inspectie zijn uitgeput en de regie primair bij het ministerie van OCW ligt, is het van groot belang dat er afspraken worden gemaakt over de onderlinge rolverdeling en de communicatie met de instelling. Een eenduidige en stevige regie, zowel binnen de inspectie als extern naar de instelling, is dan een zeer belangrijke voorwaarde.

4.3 Ter afsluiting

De ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan bij ROC Leiden leveren een triest beeld op van hoe het fout kan gaan bij een onderwijsinstelling die een belangrijke maatschappelijke taak vervult. Dit heeft in de eerste plaats de studenten en de medewerkers van het ROC geraakt. Achteraf bezien hadden we het toezicht op verschillende momenten beter kunnen en moeten uitvoeren.

Tegelijkertijd zijn enkele relativeringen hier echter passend. In de eerste plaats is dat de opmerking dat incidenten zoals die zich hebben voorgedaan bij ROC Leiden ons niet moeten afleiden van de constatering dat het in het overgrote deel van het onderwijs goed gaat.

Een tweede relativering betreft de ontwikkeling van de tijdgeest. Inzichten vernieuwen zich, soms door schade en schande. We kunnen gelukkig constateren dat er inmiddels maatschappelijk, bestuurlijk én bij de inspectie heel anders wordt gekeken naar onderwijsontwikkelingen en de mate waarin instellingen vrij zijn om enorme bedragen uit te geven aan huisvesting in plaats van aan de kwaliteit van het onderwijs.

En ten slotte: toezicht wordt uitgeoefend in een complexe omgeving, waarin de autonomie van de instellingen het leidende principe is. Er zijn in die omgeving meerdere spelers die invloed uitoefenen op de situatie als een instelling in de problemen komt. In het mbo strekt dit vraagstuk zich bovendien ook uit tot de problematiek van de macrodoelmatigheid. Dat zich in zo'n context risico's kunnen voordoen die vanuit de overheid niet voorzien zijn, is de consequentie van het besturingsconcept van autonomie en goed bestuur. We moeten ons blijven realiseren dat we het toezicht goed moeten organiseren en regelen, maar dat tegelijkertijd regels en afspraken nooit alles kunnen voorkomen. Iedere betrokken partij zal vanuit zijn eigen taak en rol alert en attent moeten blijven op onverwachte ontwikkelingen en zaken die niet goed dreigen te gaan. De inspectie zal dat vanuit haar rol doen, mede op basis van de lessen uit het verleden.

5 Literatuur

Nancy Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J. Steen, M. van der, Twist, M. van, & Schulz, M. (2013). *Amarantis. Het verhaal achter een vertraagde val*. Den Haag: NSOB.

Commissie Onderzoek Financiële Problematiek Amarantis (2013). *Niet onwettig, wel onwenselijk. Rapport vervolgonderzoek*. Den Haag: Commissie Onderzoek Financiële Problematiek Amarantis.

Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen (2009). *Financieel beleid van onderwijsinstellingen. Rapport*. [Den Haag]: Commissie Vermogensbeheer Onderwijsinstellingen.

Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap (2004). *Eerlijk delen. Onderzoek naar onregelmatigheden in de bekostiging van het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs*. [Den Haag]: Commissie Vervolgonderzoek Rekenschap.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2009/2010*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *De financiële positie van het mbo. Onderzoek op basis van jaarstukken 2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *Huisvesting in het mbo. Verkennend onderzoek naar de risico's van huisvesting en de financiering daarvan in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

OCW (2004). *Notitie Reviewbeleid Auditdienst 2004*. (AD/RS/2004/43203). Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).

OCW (2015). *Kamerbrief Toekomst ROC Leiden*. Kenmerk 730914. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Peeters, R., Hofman, R.H., & Frissen, P.A.H. (2013). *Het ongemak van de autonomie. Onderwijsbeleid tussen vrijheid en verantwoording*. Den Haag: NSOB; Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Bijlage I - Wettelijke grondslag financieel toezicht ROC Leiden

Inleiding

In deze bijlage is het juridisch kader opgenomen zoals dat in de verschillende periodes van deze zelfevaluatie gold voor ROC Leiden. Dit betekent dat het kader wordt onderscheiden in de periodes:

- voor 2008
- 2008-2012
- 2012-2015

Voor het financieel toezicht hebben wij te maken met verschillende wetten:

1. In de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) zijn bepalingen opgenomen over de jaarrekening (artikel 2.5.3) en de verplichtingen van het bevoegd gezag ten aanzien van rechtmatige en doelmatige aanwending van de middelen. Dit betekent dat er in het kader van het toezicht op de naleving onderzoek kan worden gedaan naar de besteding van de ontvangen bekostiging (artikel 2.5.6. Onderzoek vanwege minister). Dit gold gedurende de gehele periode.
Met de inwerkingtreding van de Wet versterking kwaliteitswaarborgen hoger onderwijs op 1 januari 2014 is de (uitgebreide) aanwijzingsbevoegdheid geïntroduceerd in de WEB (artikel 9.1.4a).
2. In de Comptabiliteitswet is het financieel toezicht geregeld dat door de minister kan worden uitgeoefend. Daartoe worden accountants aangesteld.
3. In de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is het toezicht op naleving van wettelijke voorschriften en de kwaliteit van het onderwijs opgenomen. Vanaf 1 juli 2012 is hierin ook het financieel toezicht opgenomen.

Toezichtkader

Artikel 13, eerste lid van de WOT draagt de inspectie op haar werkwijze voor een onderzoek als bedoeld in artikel 11 vast te leggen in toezichtkaders. Vanaf 2012 geldt er ook een toezichtkader voor het financieel toezicht op grond van de WOT.

De periode tot 1 september 2008

Tot 1 september 2008 vindt het financieel toezicht op het onderwijsveld plaats vanuit het ministerie van OCW. In deze periode bestaat toezicht op grond van de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001). De bepalingen uit de CW 2001 hebben betrekking op het financieel toezicht en in het bijzonder die met betrekking tot het onderzoek naar aanleiding van de jaarstukken.

Op basis van de CW 2001 houdt de minister toezicht op derden die collectieve middelen ontvangen en uitgeven, zoals ROC Leiden. Op grond van artikel 43b, eerste lid van de CW 2001 wijst de minister de personen aan die namens hem zijn belast met de uitoefening van de bevoegdheden in artikel 43 en 43a van de CW 2001. Dit zijn aangewezen accountants van het ministerie van OCW.

De periode 2008-2012

Op 1 september 2008 wordt het financieel toezicht, in eerste instantie via een Organisatie- en mandaatbesluit OCW, aan de Inspectie van het Onderwijs opgedragen. In het Besluit aanwijzing personen belast met het inzage- en kopieerrecht van 19 november 2008 worden medewerkers van de inspectie die zijn belast met het (financieel) toezicht op de onderwijsinstellingen en hun accountants aangewezen. Daarbij wordt de afdeling Rekenschap van de Auditdienst en een deel

van de afdeling Finance en Accountancy van CFI samengevoegd tot Directie Rekenschap van de Inspectie van het Onderwijs. De inspectie krijgt daarmee de volgende taakuitbreiding:

"Het beoordelen van de financiële rechtmatigheid door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de controlerapporten van de door het bevoegd gezag aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde onderwijsinstellingen."

De hierboven genoemde bepalingen van de CW 2001 zijn dan nog van toepassing.

De periode 2012-2015

Op 1 juli 2012 wordt het financieel toezicht verankerd in de WOT. In artikel 3, tweede lid onder d van de WOT worden de taken van de inspectie beschreven op het gebied van het financieel toezicht:

"Het beoordelen en bevorderen van de financiële rechtmatigheid door in ieder geval het verrichten van onderzoek naar de rechtmatige verkrijging van de bekostiging, naar de controlerapporten van de door het bestuur aangewezen accountant, naar de rechtmatigheid van de bestedingen en naar de rechtmatigheid van het financieel beheer van de bekostigde instellingen."

Hierin wordt het financieel continuïteitstoezicht niet expliciet benoemd. Slechts in de memorie van toelichting van de WOT komt dit als taak van de inspectie naar voren:

"De taakuitbreiding van de inspectie heeft betrekking op een aantal terreinen. In de eerste plaats krijgt de inspectie in het tweede lid onder d (van artikel 3 van de WOT, red.) tot taak toe te zien op de financiële rechtmatigheid van de bekostigde onderwijsinstellingen. De inspectie is bevoegd onderzoek te verrichten naar de financiële positie in het kader van de rechtmatigheid van het financieel beheer van het bestuur, naar de rechtmatige verkrijging van de rijksbekostiging en de besteding daarvan, en naar de getrouwheid van de jaarverslaggeving. Daarnaast is de inspectie bevoegd onderzoek te verrichten bij de accountant van de onderwijsinstelling naar de uitvoering van de controleprotocollen van OCW."

De taak voor wat betreft het financieel toezicht in het mbo is voor het eerst vastgelegd in het toezichtkader bve 2012. Hierin worden drie risicoanalyses onderscheiden:

1. de risicoanalyse financiële continuïteit aan de hand van signaleringswaarden (solvabiliteit, liquiditeit en rentabiliteit);
2. de risicoanalyse financiële doelmatigheid aan de hand van signalen;
3. de risicoanalyse financiële rechtmatigheid, eveneens aan de hand van signalen.

Op 1 juni 2014 treedt de (uitgebreide) aanwijzingsbevoegdheid in werking voor de WEB en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Vanaf dit moment heeft de minister de mogelijkheid om een aanwijzing te geven in geval van wanbeheer. Dit kan indien er onder meer sprake is van financieel wanbeleid of ernstige nalatigheid om, in ieder geval in strijd met de artikelen 1.3.6 en 1.3.6a, maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor het waarborgen van de kwaliteit en goede voortgang van het onderwijs aan de instelling en om te voorkomen dat de kwaliteit van het stelsel van beroepsonderwijs en educatie in gevaar komt.

Bijlage II - Overzicht toezichtkaders kwaliteitstoezicht bve 2000-heden

Gebruikte kaders periode 1999-2015:

- 1999-2002: Toetsingskader IIT ROC's Inspectie bve 2000 (Integraal Instellingstoezicht)
- 2003-2007: Toezichtkader en Waarderingskader bve 2003
- 2007-2009: Toezichtkader bve 2007 en Addendum bij het toezichtkader bve 2007 van juli 2008
- 2007-2008: Toezichtkader examinering bve 2007-2008
- 2009-2012: Toezichtkader bve 2009 en Aanvulling voor 2010 op het toezichtkader bve 2009
- 2012-heden: Toezichtkader bve 2012

Bijlage III - Overzicht belangrijke momenten in toezicht ROC Leiden en ambtsberichten 2012-2015

2012

2 juli 2012: De inspectie plaatst ROC Leiden (ROCL) onder aangepast financieel toezicht.

6 juli 2012: Ambtsbericht

De inspectie is tot de conclusie gekomen dat ROCL mogelijk over een half jaar niet meer aan zijn financiële verplichtingen kan voldoen en dat het financieel ook niet in control is. Daarom: aangepast financieel toezicht, onder meer aan de hand van de jaarrekening 2011, tussentijdse cijfers 2012 en meerjarenplannen.

31 augustus 2012: Ambtsbericht van de inspectie betreffende verbeterplannen

De drie scenario's (oorspronkelijk optimistisch, aangepast gematigd en worst case) die het ROCL heeft ontwikkeld voor zijn financiële ontwikkeling op middellange en lange termijn zijn berekend vanuit te eenvoudige rekenmodellen en zijn niet onderbouwd met uitgewerkte plannen (plannen voor reorganisatie, verbetering van de efficiency in de bedrijfsvoering, saneren van het opleidingsportfolio en reductie van huisvesting). De uitkomsten op middellange termijn zijn derhalve niet te beoordelen.

10 oktober 2012: gesprek met de minister (toen nog mevr. Van Bijsterveld). Hierbij waren onder andere aanwezig de voorzitter van het College van Bestuur van ROC Leiden en de inspectie. In dit gesprek zijn de vastgoedproblemen bij ROC Leiden duidelijk besproken.

2013

19 september 2013: Ambtsbericht

- Met het ROC is afgesproken dat zij in principe uiterlijk 1 oktober aanstaande hun jaarrekening over 2012 indienen.
- Uitstel hiervan is alleen mogelijk indien alle drie betrokken partijen uiterlijk eind volgende week (27 september 2013) een letter of intent ondertekend hebben waarin zij aangeven dat de koopplicht in een huurovereenkomst wordt omgezet. De definitieve contracten moeten dan uiterlijk 30 november 2013 ondertekend zijn.
- In dat geval wordt uitstel van het indienen van de jaarrekening verleend tot maximaal 31 januari 2014. Op die datum moet het ROC dan zowel de jaarrekening over 2012 als 2013 indienen.
- Indien partijen eind volgende week niet tot een gezamenlijke uitkomst komen, zal HI deze casus, in overeenstemming met de escalatieprocedure, overdragen aan de minister.

2 oktober 2013: Ambtsbericht

De inspectie heeft op basis van de gezamenlijk opgestelde letter of intent besloten om ROCL opnieuw uitstel van het indienen van hun jaarverslag te verlenen tot 1 november 2013. Op deze datum dient ROCL ofwel een jaarverslag met daarin het afgewaardeerde pand in te dienen, ofwel een nieuwe letter of intent waarbij partijen zich verplichten de huidige financialeleasecontracten te vervangen door een huurovereenkomst, waarbij het pand van de balans van ROCL verdwijnt. Als er een dergelijke nieuwe letter of intent ligt, zal de inspectie instemmen met het verzoek

van het ROCL om de jaarrekening 2012 tezamen met de jaarrekening 2013 op 31 januari 2014 te mogen publiceren.

Voorstel: Financiën op de hoogte brengen van deze casus, zodat eventueel een gesprek tussen OCW en Financiën hierover plaats kan vinden. Het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs omvat niet de BNG, deze valt onder het toezicht vanuit het ministerie van Financiën. Wij adviseren een gesprek van de ministeries van OCW en Financiën en de Inspectie van het Onderwijs met de drie partijen gezamenlijk om hen te overtuigen van de noodzaak tot het spoedig en in het belang van het onderwijs vinden van een oplossing.

18 november 2013: Ambtsbericht

De inspectie heeft geconcludeerd dat ROCL, op basis van de gezamenlijk opgestelde letter of intent, voldoet aan de gestelde eisen. De inspectie heeft daarop volgens afspraak besloten opnieuw uitstel van het indienen van het jaarverslag 2012 te verlenen, en wel tot 31 januari 2014 (tegelijk met het jaarverslag 2013). Daarmee is een acuut 'technisch faillissement' voorkomen.

In deze periode tot 31 januari 2014 kunnen partijen hun in de LOI overeengekomen afspraken contractueel uitwerken en kan ROCL van de consequenties daarvan in een jaarverslag verslag doen. Dit houdt echter allerm minst in dat de inspectie zich volledig kan vinden in de afspraken in de LOI. De inspectie heeft nog geen zicht op de details van de nieuwe overeenkomst, noch op de consequenties daarvan voor ROCL. De komende weken zal de inspectie de uitwerking van de overeenkomst daarom nauwgezet blijven volgen.

17 december 2013: Ambtsbericht

Wij adviseren u op de kortst mogelijke termijn – in elk geval vóórdat ROCL de contracten tekent met Green en BNG – de Raad van Toezicht te verzoeken om het College van Bestuur van ROCL te versterken met een *troubleshooter*, die als opdracht krijgt:

- te voorkomen dat ongewenste en onherroepelijke contracten getekend worden met de geldschieter (BNG) en de vastgoedpartner (Green);
- ROCL uit de crisis te leiden;
- duurzaam herstel van de onderwijskwaliteit te bewerkstelligen;
- in het kader van macrodoelmatigheid richtinggevende en concrete gesprekken te gaan voeren met het ID College.

Mogelijke herstelplannen voor ROCL moeten voldoen aan de volgende eisen:

- het plan leidt uiterlijk 1 januari 2016 tot een gezonde financiële positie van ROCL;
- het plan leidt in 2014 en de jaren daarna tot aantoonbare verbetering in de kwaliteit van het onderwijs;
- het plan is op de lange termijn financieel verantwoord: de middelen die per student worden ingezet voor huisvesting, onderwijspersoneel etc. liggen rond het sectorgemiddelde;
- het plan is – in het licht van de vorige vragen – het beste alternatief.

Tot slot: vanwege de cruciale rol die BNG speelt in deze zaak is het wenselijk dat de opdracht aan de Raad van Toezicht mede wordt gesteund door de Minister van Financiën (voor 51 procent eigenaar van de BNG). Elk van de drie partijen – ROCL, Green en dus ook de BNG – zal namelijk zijn verlies moeten nemen.

2014

14 februari 2014: Ambtsbericht

- In het jaarverslag 2012 van ROC Leiden is het volgende opgenomen in de paragraaf 'gebeurtenissen na balansdatum': "In januari 2014 heeft het ministerie van OCW een opdracht gegeven voor een nader onderzoek naar de effecten van de letter of intent op de financiële positie van ROC Leiden." Met het opnemen van deze paragraaf in het jaarverslag is het in de openbaarheid gekomen dat het onderzoek van PwC gaande is.
- In eerdere ambtsberichten van de inspectie is aangegeven dat de inspectie er geen vertrouwen in heeft dat het huidige bestuur in staat is om zelfstandig de financiële positie en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.
- Uit de eerste resultaten van het onderzoek van Koos van der Steenhoven blijkt dat er enorme risico's zijn genomen ten aanzien van de continuïteit van het onderwijs.
- Zoals eerder gezegd is een onderdeel van het vervolgonderzoek om te kijken naar de rollen, verantwoordelijkheden en belangen betreffende de huisvesting van ROC Leiden van de diverse betrokken partijen.
- Een verzoek is ingediend bij Koos van der Steenhoven om dit onderdeel van het vervolgonderzoek eerder uit te werken zodat er snel inzicht is in het handelen van de RvT en het bestuur van ROC Leiden betreffende de besluitvorming over de huisvesting van ROC Leiden.
- Op basis van de resultaten van dit gedeelte van het vervolgonderzoek adviseren we om een bestuurlijk gesprek te plannen met ROC Leiden betreffende hun handelen.
- Een vervolgstap zou daarna kunnen zijn, als daar aanleiding toe is, om het voornemen kenbaar te maken om gebruik te maken van uw aanwijzingsbevoegdheid.
- Op basis van de aanwijzingsbevoegdheid, die vanaf 1 januari 2014 in werking is getreden, kunt u een raad van toezicht of een bestuur opdragen om concrete maatregelen te treffen die gericht zijn op het oplossen van het probleem. Als er geen gehoor gegeven wordt, dan kunt u de rechter verzoeken om bestuurders of toezichthouders te schorsen of te ontslaan. Alvorens u een 'aanwijzing' geeft moet er een rapport van de inspectie over de situatie zijn. Op dit moment wordt uitgezocht of de ambtsberichten van de inspectie als zodanig volstaan. De resultaten van het vervolgonderzoek kunnen dan ook gebruikt worden.

2 april 2014: Ambtsbericht

- Uit de eerste bevindingen van het onderzoek van Koos van der Steenhoven blijkt dat er (vanuit de reguliere bedrijfsvoering) geen acute financiële dreiging is die de continuïteit van het onderwijs op de korte termijn bedreigt. Dit is in opdracht van Koos van der Steenhoven onderzocht door PwC en wordt bevestigd door de inspectie.
- Echter, de kans bestaat toch dat ROC Leiden op korte termijn problemen krijgt met kredietvertrekkers.
- Ook de verkoop van het pand Leidsedreef is niet zeker terwijl de opbrengsten noodzakelijk en al ingepland zijn, waardoor ROC Leiden ook in de problemen kan komen.
- Als deze problemen daadwerkelijk plaatsvinden, dan ontstaat er een groot liquiditeitsprobleem dat de continuïteit van de instelling direct in gevaar brengt.

20 juni 2014: Ambtsbericht

Uit de bevindingen die PwC heeft gepresenteerd blijkt dat ROC Leiden zich in zijn financiële beleid baseert op deels onjuiste aannames en cijfers. Het is de inspectie echter niet duidelijk in hoeverre de ontwikkeling van de actuele financiële positie en de bijbehorende prognoses daardoor worden beïnvloed. Zoals gezegd beschikt de inspectie immers niet over de PwC-bevindingen en de onderliggende analyses en berekeningen.

Zonder inzicht in onder andere waarderingen, betalingsverplichtingen en de noodzakelijke uitgaven ter verbetering van de onderwijskwaliteit is het voor de inspectie niet mogelijk om op een juiste wijze toezicht te houden op de liquiditeitspositie van het roc. De inspectie heeft inzicht nodig in zowel de cijfers als de gehanteerde onderzoeksmethodieken om haar taak op een juiste wijze uit te kunnen voeren.

M heeft ons eerder verzocht een onderzoek bestuurlijk handelen uit te voeren. Gezien de samenloop met het PwC-onderzoek is dit onderzoek opgeschort. Indien M op basis van het advies van Van der Steenhoven besluit verder geen actie te ondernemen tegen het College van Bestuur, vragen wij ons af of het nog zinvol is een onderzoek uit te voeren naar het bestuurlijk handelen (hoewel de signalen zoals die naar voren komen uit het PwC-onderzoek in eerdere gevallen bij andere instellingen wel tot een dergelijk onderzoek hebben geleid).

De inspectie adviseert M om op zeer korte termijn het PwC-(concept)rapport op te vragen en dit vervolgens ter beschikking te stellen aan de inspectie, zodat wij dit kunnen betrekken in ons toezicht. Afhankelijk van de ontwikkelingen in deze casus zal opnieuw beoordeeld moeten worden of een onderzoek naar bestuurlijk handelen zinvol is.

2015

2 februari 2015: Ambtsbericht

Advies:

- Te vragen aan CvB-voorzitter van ROC Leiden om voor de scenario's een scherpe, vergelijkende analyse te maken op het gebied van de continuïteit van het onderwijs, de (snelheid van de) kwaliteitsverbetering en de kosteneffectiviteit, inclusief de samenhangende risico's en de mogelijke borging van deze risico's.
- Een scenario te laten opstellen voor een faillissement van ROC Leiden voor het geval dat beide plannen (A en B) onvoldoende kans van slagen blijken te hebben.

Ook bij de beoordeling van het alternatieve scenario zullen voor de inspectie de continuïteit en de kwaliteit van het onderwijs, in het bijzonder vanuit het oogpunt van de student, leidend zijn. Daarnaast zal de inspectie de kosteneffectiviteit van de diverse scenario's beoordelen, voor zover de onderliggende aannames voldoende concreet zijn uitgewerkt.

5 februari 2015: Conceptbrief voornemen aanwijzing

De aanwijzing die ik voornemens ben te geven, heeft de volgende strekking: *Met het oog op het borgen van kwalitatief goed onderwijs zorgt u ervoor dat op zeer korte termijn een structurele oplossing gevonden gaat worden voor het financiële probleem waar ROC Leiden al geruime tijd mee te kampen heeft. Daarbij dienen de uitgaven aan personeel, huisvesting en overige kostenposten naar algemeen aanvaarde maatstaven in de sector met elkaar in evenwicht te zijn. U doet dit zo mogelijk in samenwerking met de relevante partijen in de regio en op een zodanige wijze dat de continuïteit van kwalitatief goed onderwijs voor de deelnemers van ROC Leiden voldoende geborgd is.*

13 februari 2015: Brief minister van OCW aan de Tweede Kamer

Bijlage IV - Overzicht externe gesprekspartners

De inspectie heeft bij de uitvoering van de zelfevaluatie met de volgende externe personen gesproken:

- drs. J. Th. M. Knigge, voormalig voorzitter College van Bestuur ROC Leiden
- drs. E. Halbertsma, voormalig voorzitter van de Raad van Toezicht ROC Leiden
- drs. K. van der Steenhoven, adviseur ABDTOPConsult en aangesteld als onafhankelijk regisseur bij ROC Leiden
- drs. R. Loep RA, hoofd CBB (Control Bekostiging Begroting) directie MBO, ministerie van OCW, voormalig directeur directie Rekenschap bij de inspectie van het onderwijs
- drs. H.G.J Steur, voormalig hoofdinspecteur MBO bij de Inspectie van het onderwijs

In het kader van hoor en wederhoor is het concept-rapport voorgelegd aan deze personen.

Daarnaast is het concept-rapport voorgelegd aan:

- drs. H. Leenders (voormalig directeur MBO van OCW)
- drs. J.H. Schutte (DGHBW van OCW)