



## **ONDERZOEK BESTUURLIJK HANDELEN**

### **ROC West-Brabant AOC Prinsentuin College**

Juni 2017

Plaats:	Etten-Leur
BRIN:	25LX/21CY
Onderzoeksnummer:	293713/292673
Rapportnummer:	5073718
Onderzoek uitgevoerd in:	Maart 2017
Rapport vastgesteld te Utrecht op:	27 juni 2017



## **Inhoudsopgave**

1 Inleiding .....	2
2 Conclusies en vervolgtoezicht .....	6
2.1 Conclusies .....	6
2.2 Vervolgtoezicht .....	8
3 Bevindingen .....	10
Bijlage Zienswijze instelling .....	16



## 1 Inleiding

De Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) voerde op 9 en 10 maart 2017 een onderzoek bestuurlijk handelen uit binnen ROC West-Brabant/AOC Prinsentuin College. Het betrof een specifiek onderzoek in de zin van artikel 15 van de Wet op het Onderwijstoezicht. Het voorliggende rapport doet verslag van dit onderzoek.

### *De aanleiding en het doel*

In januari en maart 2016 heeft de inspectie een specifiek onderzoek naar sturing bij ROC West-Brabant en AOC Prinsentuin College uitgevoerd naar aanleiding van langdurige tekorten op het gebied van kwaliteitsborging en veel onvoldoendes bij de kwaliteit van het onderwijs in het mbo. Het onderzoek richtte zich op onderdelen van het bestuurlijk handelen van de organisatie. In het rapport van dat onderzoek constateerden wij dat de eerste stappen naar een betere sturing en controle op kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit bij ROC West-Brabant en AOC Prinsentuin College waren gezet en dat deze omslag ook structureel leek, maar dat het nog te vroeg was om definitieve conclusies te trekken.

De inspectie kondigde daarom vervolgtoezicht aan om de verbetering van de sturing op de organisatie en de daarbij behorende verbeteringen in kwaliteitsborging en onderwijskwaliteit in het mbo vast te stellen. Dit vervolgtoezicht bestond uit een voortgangsgesprek in september 2016 en een vervolgonderzoek in januari 2017. Tevens heeft de inspectie in dezelfde periode een fors aantal heronderzoeken bij mbo-opleidingen uitgevoerd.

Na het onderzoek in maart 2016 zijn er twee ontwikkelingen geweest die van invloed zijn geweest op de inrichting van het vervolgonderzoek en waardoor de inspectie besloten heeft tot verdere escalatie naar een onderzoek bestuurlijk handelen.

1. De inspectie voerde een vooronderzoek naar bedrijfsgerichte trajecten uit waarbij bleek dat deze bedrijfsgerichte trajecten niet aan wet- en regelgeving voldeden<sup>1</sup>. Pas na aandringen van de inspectie heeft het bestuur zelf een breder onderzoek laten doen naar deze trajecten en bleek dat zij conform de brief aan de inspectie zelf ook was geschrokken van de uitkomsten van dit onderzoek. De inspectie onderzocht in de afgelopen jaren meerdere keren bedrijfsgerichte trajecten bij ROC West-Brabant en constateerde daarbij tekortkomingen. Het is echter opmerkelijk dat de onvoldoende kwaliteit van deze in 2016 onderzochte opleidingen niet bekend was bij het bestuur. Tevens was de daarna gekozen analyse en aanpak van het bestuur in eerste instantie niet adequaat en effectief.
2. Ook heeft de inspectie in het gesprek van september 2016 aangedrongen op een snelle maar correcte afhandeling van een klokkenluiderssignaal. Het bestuur had op dat moment niet onderzocht

---

<sup>1</sup> Brief Inspectie d.d. 1 december 2016, kenmerk 4975988-v2/25LX/DW

of de aangetroffen situatie bij dit signaal zich ook op andere colleges binnen ROC West-Brabant of AOC Prinsentuin College kon voordoen.

Deze gebeurtenissen riepen in combinatie met het resultaat van het inspectieonderzoek naar sturing nieuwe vragen op ten aanzien van het bestuurlijk vermogen van de raad van bestuur om de problemen waar de instelling al langere tijd mee kampt effectief en duurzaam op te lossen. Het maatwerktraject kan een negatief effect hebben op de financiële resultaten en financiële positie van ROC West-Brabant. Deze gebeurtenissen hebben ervoor gezorgd dat het vervolgonderzoek niet in januari maar in maart 2017 heeft plaatsgevonden.

#### *Onderzoeksvraag*

De centrale vraag van dit onderzoek bestuurlijk handelen is conform het rapport van het specifiek onderzoek naar sturing 2016:

*In hoeverre hebben de begin 2016 ingezette veranderingen en de sturing daarop geleid tot constateerbare resultaten op alle niveaus in de organisatie, waardoor er genoeg vertrouwen is dat het bestuur zorg draagt voor de continuïteit van de organisatie en de kwaliteit en de borging van deze kwaliteit van het onderwijs?*

Deelvragen in dit onderzoek zijn:

1. Heeft het bestuur strategisch beleid ontwikkeld op het gebied van de kwaliteit en financiële en personele randvoorwaarden? (art. 1.3.6 WEB)
2. Heeft het bestuur zicht op de kwaliteit van de opleidingen? (art. 1.3.6 en 7.4.8 WEB)
3. Werkt het bestuur planmatig aan behoud en verbetering van de kwaliteit van de opleidingen? (art. 1.3.6 WEB)
4. Werkt het intern toezicht naar behoren? (art. 9.1.4, derde lid, onder a en 9.1.8 WEB)
5. Wat zijn de recente financiële ontwikkelingen en wat is de relatie daarvan met de mogelijke onderwijskwaliteit?

Dit vervolgonderzoek richt zich op alle lagen van de organisatie. In het onderzoek worden de oordelen over de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteitsborging uit het reguliere toezicht, alsmede uit het financieel toezicht meegenomen in de analyse, bevindingen en conclusies. Dit is inclusief de conclusies van het specifiek onderzoek naar de private activiteiten Aviation Training Group BV en ROC Corbeille BV.

#### *Uitvoering van het vervolgonderzoek:*

Het onderzoek is uitgevoerd door een multidisciplinair team van de inspectie waarbij bestuurlijke kennis is gecombineerd met expertise op het gebied van voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, bedrijfsgerichte trajecten en financiën.

Het onderzoek is op 9 en 10 maart 2017 uitgevoerd. We zijn gestart met een gesprek met de raad van bestuur. Vervolgens hebben we gesproken met de raad van toezicht, de programmadirecteur kwaliteit mbo,

collegedirecteuren van alle colleges, een vertegenwoordiging van opleidingsmanagers van de verschillende colleges, kwaliteitszorgmedewerkers, de ondernemingsraad, directeur onderwijs, directeur ROC Diensten, de manager internal audit en de directeur control en bedrijfsvoering. Het onderzoek hebben we afgesloten met een gesprek met de raad van bestuur in aanwezigheid van de programmadirecteur kwaliteit.

Voorafgaand aan en tijdens het onderzoek zijn documenten opgevraagd of door de instelling zelf aangeleverd.

De conclusies van dit onderzoek zijn gebaseerd op de combinatie van geconstateerde feiten en informatie uit de diverse gesprekken in relatie tot ontvangen informatie in beleidsdocumenten en verslagen van bijeenkomsten. Daarbij zijn ook zijn de resultaten van verschillende inspectieonderzoeken in de periode januari 2016 tot maart 2017 en de financiële analyse naar aanleiding van de jaarrekening 2015 betrokken.

In hoofdstuk 2 leest u de conclusies en het vervolgtoezicht. De bevindingen van het onderzoek vindt u in hoofdstuk 3.





## 2 Conclusies en vervolgtoezicht

In dit hoofdstuk geven we aan welke conclusies we trekken uit het onderzoek naar bestuurlijk handelen en wat het vervolgtoezicht is.

### 2.1 Conclusies

De conclusie van dit onderzoek is dat de begin 2016 ingezette veranderingen en de sturing daarop in onvoldoende mate hebben geleid tot constateerbare resultaten op met name het bestuurlijk en centraal niveau in de organisatie. Dit ondanks de positieve ontwikkelingen die wij zien op het niveau van de colleges. Bij ROC West-Brabant/AOC Prinsentuin is sterkere sturing nodig vanuit de raad van bestuur teneinde de gewenste ontwikkelingen binnen de hele organisatie te realiseren en duurzaam te borgen. De inspectie heeft onvoldoende vertrouwen in de wijze waarop de raad van bestuur hier op dit moment invulling aan geeft. Het bestuur dient beter zorg te dragen voor de continuïteit van de organisatie en de kwaliteit en de borging van de kwaliteit van het onderwijs.

Conclusies ten aanzien van de deelvragen:

1. Heeft het bestuur strategisch beleid ontwikkeld op het gebied van de kwaliteit en financiële en personele randvoorwaarden?

Het strategisch beleid is onvoldoende ontwikkeld, er worden veel maatregelen genomen maar deze zijn niet gebaseerd op een voor iedereen in de organisatie duidelijke en samenhangende visie en beleid. Het ontbreekt tevens aan prioriteitstelling waardoor in de colleges een grote druk ontstaat op de onderwijsteams, die een veelheid van maatregelen moeten uitvoeren waarbij voor hen de samenhang ontbreekt. Bij ROC West-Brabant/AOC Prinsentuin is sterkere sturing nodig vanuit de raad van bestuur teneinde de gewenste ontwikkelingen binnen de gehele organisatie te realiseren en te borgen. De inspectie heeft onvoldoende vertrouwen in de wijze waarop de raad van bestuur hier op dit moment invulling aan geeft. Op basis van deze bevindingen voldoet de instelling niet aan art. 1.3.6 van de WEB.

2. Heeft het bestuur zicht op de kwaliteit van de opleidingen?

Het bestuur heeft onvoldoende zicht op de kwaliteit van de opleidingen. De inspectie maakt zich nog steeds zorgen over de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteitsborging en heeft onvoldoende vertrouwen in zowel de sturing daarop als de duurzaamheid van zichtbare ontwikkelingen in de colleges. De raad van bestuur heeft afgelopen jaar gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in de colleges en maatregelen genomen om de organisatie in control te krijgen. Desondanks kwamen er steeds weer nieuwe kwaliteitsproblemen aan het licht waar de raad van bestuur geen of te weinig zicht op heeft. Daarnaast is er onvoldoende op gestuurd. De uitkomsten van onze recente onderzoeken naar bedrijfsgerichte trajecten ondersteunen deze conclusie. De kwaliteitsborging op instellingsniveau is nog steeds onvoldoende, de

instelling is onvoldoende in control. Daarmee voldoet de instelling niet aan art. 1.3.6 en 7.4.8 van de WEB.

3. Werkt het bestuur planmatig aan behoud en verbetering van de kwaliteit van de opleidingen?

Het bestuur is er tot op heden onvoldoende in geslaagd om de noodzakelijke verbeteringen met name op organisatiebreed niveau tijdig tot stand te brengen. Het blijft veelal bij plannen, intenties en maatregelen, die deels reactief worden genomen. Er is daardoor, en door gebrek aan samenhang, onvoldoende waarborg dat de verbeteringen, die wij overigens wel in de colleges zelf zien, tot voldoende resultaat leiden en duurzaam verankerd zijn. De echte stap op bestuursniveau naar een organisatie die staat voor kwaliteit en continuïteit en waarbij de voorwaarden voor bestuurlijk handelen en de daarbij behorende cultuur zijn gerealiseerd moet nog gemaakt worden. Daarmee voldoet de instelling niet aan art. 1.3.6 van de WEB.

Ook is de bestuurlijke cultuur nog niet op orde: er worden nog te veel verschillen ervaren in het handelen van de diverse leden van de raad van bestuur. Dat veroorzaakt gebrek aan vertrouwen en bij sommigen een gevoel van onveiligheid in de organisatie hetgeen onwenselijk is.

4. Werkt het intern toezicht naar behoren?

Wij constateren dat de raad van toezicht heden zijn verantwoordelijkheid neemt en zich goed en onafhankelijk van het bestuur op de hoogte stelt van de voortgang van de kwaliteit van het onderwijs en de financiële continuïteit en waar nodig adequate maatregelen neemt. De raad van toezicht volgt het verbeterproces nauwlettend. Daarmee voldoet de instelling aan art. 9.1.4, derde lid, onder a en 9.1.8 van de WEB.

5. Wat zijn de recente financiële ontwikkelingen en wat is de relatie daarvan met de mogelijke onderwijskwaliteit?

In financiële zin zijn er geen grote problemen. Over 2017 is een eenmalig negatief resultaat begroot. Dit begrote verlies zal overigens een gering effect hebben op de redelijk sterke solvabiliteit (0,6, ultimo 2015). Wel zal volgens de begroting de liquiditeit aanzienlijk dalen, van 1,26 ultimo 2015 tot 0,58<sup>2</sup>, ultimo 2018. Dit is echter het gevolg van het voornemen de investeringen in nieuwbouw in 2017 en 2018 te betalen uit bestaande eigen liquide middelen.

Naar aanleiding van het onderzoek naar maatwerk-en bedrijfsgerichte trajecten heeft ROC West-Brabant recent de terug te betalen rijksbekostiging berekend op ruim € 0,7 mln. Na controle van de inspectie later dit jaar zal het definitieve bedrag van terug te betalen rijksbekostiging worden bepaald. Verder is er over de toekomst van het gebouw Trivium in relatie tot privaat/publiek nog geen besluit genomen<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> De signaleringsgrens voor de liquiditeit is 0,5

<sup>3</sup> Rapport van 28 januari 2016 inzake specifiek onderzoek naar twee activiteiten van Stichting ROC West-Brabant: ATG BV en ROC Corbeille BV

### *Kwaliteitszorg*

Het bestuur van ROC West-Brabant dient conform de artikelen 1.3.6 en 1.3.6a van de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (hierna: WEB), 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. Dat is nu onvoldoende het geval.

Overigens zien wij binnen de meeste colleges concrete resultaten in verbetering van kwaliteit, kwaliteitsborging en cultuurverandering. Wij hebben vertrouwen in de doorontwikkeling onder leiding van de huidige collegedirecteuren, waarbij het komende vertrek van de collegedirecteur van het aoc overigens wel het risico van discontinuïteit met zich meebrengt. Het bestuur dat deze ontwikkeling heeft ingezet moet echter wel zorgdragen dat deze ontwikkelingen worden voortgezet en uiteindelijk duurzaam verankerd worden. We constateren echter ook dat consequente en samenhangende sturing vanuit het bestuur op deze ontwikkeling hard nodig is. En dat is juist iets waarvan we zien dat het bestuur de aanzet gemaakt heeft maar wat we op dit moment nog onvoldoende aantreffen.

## **2.2 Vervolgtoezicht**

Omdat we op het niveau van de colleges wel verbeteringen constateren , geeft de inspectie de instelling een laatste kans om het bestuurlijk handelen daadwerkelijk en met een duurzaam resultaat te verbeteren. De inspectie zal zich daarvan in november 2017 vergewissen met een tweede vervolgonderzoek. Daarin stelt zij de volgende vraag centraal:

- Zorgt het bestuur in voldoende mate voor de continuïteit van de organisatie en een duurzaam geborgde kwaliteit van het onderwijs? En leidt dat tot voldoende vertrouwen van de inspectie?

Deelvragen:

- Heeft het bestuur strategisch beleid ontwikkeld op het gebied van de kwaliteit en financiële en personele randvoorwaarden?
- Heeft het bestuur zicht op de kwaliteit van de opleidingen?
- Werkt het bestuur planmatig aan behoud en verbetering van de kwaliteit van de opleidingen?
- Is het financieel beheer op orde?

De inspectie zal volgens onderstaand schema het vervolgtoezicht uitvoeren naar het bestuurlijk handelen bij ROC West-Brabant. Mocht het door omstandigheden of signalen nodig zijn zullen wij ook tussentijds onderzoek uitvoeren.

<b>Onderzoeksactiviteit</b>	<b>Periode</b>
Voortgangsgesprek raad van bestuur	Half juli 2017
Voortgangsgesprek raad van toezicht en raad van bestuur	Eind september 2017
Tweede vervolgonderzoek bestuurlijk handelen	Begin november 2017

Het gesprek over het opmaken van de tussenstand zal vastgelegd worden door middel van een brief aan de raad van bestuur met afschrift aan de raad van toezicht. Voor het gesprek over de tussenstand verwachten we van de raad van bestuur een analyse van de voortgang van de verbeteringen.

Het vervolgonderzoek zal gericht zijn op de raad van bestuur en de centrale diensten. Indien uit het vervolgonderzoek blijkt dat het bestuur niet of onvoldoende kan aantonen zorg te dragen voor de continuïteit van de organisatie en een duurzaam geborgde kwaliteit van het onderwijs, dan zal de inspectie dat beschouwen als wanbeheer in de zin van artikel 9.1.4a, eerste lid en tweede lid, van de WEB. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kan op basis hiervan besluiten een aanwijzing aan de raad van toezicht te geven.

### 3 Bevindingen

In dit hoofdstuk geven we een nadere toelichting op de conclusie. Daaraan voorafgaand schetsen we een deel van de historie en de context van het huidige onderzoek.

#### *Onderzoek 2016*

In ons vorige onderzoek (onderzoeksnummer 289499, vaststellingsdatum rapport 15 juni 2016) constateerden wij dat er een eerste aanzet voor een daadwerkelijke omslag naar een andere vorm van sturing en kwaliteitscultuur zichtbaar was. In dat onderzoek stelden we vast dat het bestuur erkende dat de sturing van de omvangrijke organisatie versterking behoeft. Daarbij ging het om meer gemeenschappelijkheid tussen de colleges onderling en met de vo scholen, meer besef van urgentie en controle op naleven van afspraken. Dat was een breuk met het verleden waarin het bestuur nauwelijks tot verbetering kwam doordat men in onvoldoende mate koos voor een daadwerkelijke verandering om de benodigde resultaten te behalen en men ingezette verbeteringen onvoldoende borgde.

Tevens hebben wij gezien dat het ingezette beleid en de eerste uitvoering daarvan wezen op het realiseren van een structurele omslag.

De voorbeeldrol die de raad van bestuur en het management toen nam in dit veranderingsproces was essentieel. Tot slot zagen we dat ook de raad van toezicht haar verantwoording nam, niet alleen richting de raad van bestuur, maar ook direct de organisatie in.

Aan het einde van dat onderzoek was het nog te vroeg voor zichtbare resultaten van deze toen zeer recent ingezet wijziging van de besturing. In het rapport hebben wij vermeld dat alleen door een systematische, goed aangestuurde en samenhangende verbeteraanpak die gericht is op structuurverandering en cultuurverbetering van de organisatie, studenten optimaal en ook voor de langere termijn kunnen profiteren van de verhoogde kwaliteit van de opleidingen.

#### *Het afgelopen jaar*

Sinds ons onderzoek naar sturing in maart in 2016 heeft de inspectie verschillende heronderzoeken gedaan naar aanleiding van geconstateerde onvoldoende kwaliteit. Deze onderzoeken vonden zowel op instellings- als op opleidingsniveau plaats. We zagen dat er bij de onderzochte opleidingen veel verbeterde, zowel in de kwaliteit, de kwaliteitsborging als in de cultuur in de teams.

In dezelfde periode voerden we echter wederom extra onderzoeken uit naar bedrijfsgerichte trajecten vanwege het feit dat studenten daarvoor ten onrechte waren ingeschreven. Dit bleek om een fors aantal studenten te gaan. De conclusies van deze onderzoeken waren zeer negatief ten aanzien van de kwaliteit van het onderwijs en het voldoen aan de wettelijke eisen. De eigen onderzoeken die het bestuur vervolgens op verzoek van de inspectie heeft gedaan, gaven geen samenhangende analyse van het probleem, waardoor de inspectie in september 2016 aanvullende vragen heeft laten beantwoorden door het bevoegd gezag.

Naar aanleiding van de daarna opgestelde eigen analyse heeft het bestuur zelf aangegeven geschrokken te zijn van de constatering en enerzijds direct een tijdelijke maatregel genomen en anderzijds een opdracht tot nieuw beleid gegeven. Tevens werd duidelijk dat de noodzakelijke terugvorderingen als gevolg van de onterechte inschrijvingen tot een financiële tegenslag voor het bestuur kunnen leiden, omdat mogelijk sprake is van onterechte bekostiging. Deze onderzoeken worden separaat van dit onderzoek afgehandeld.

Ook verliep het reeds langlopende traject naar aanleiding van een klokkenluidersmelding erg moeizaam. Weliswaar moet in dit soort trajecten zorgvuldig worden opgetreden, maar het bestuur had zeker wat meer snelheid kunnen brengen in de afhandeling. Dat zit met name in het overgaan tot actie nadat het signaal bekend was geworden. Dit betreft een traject met grote impact voor medewerkers van één van de colleges en met een uitstralingseffect naar de gehele instelling. We stellen vast dat de kwestie van de klokkenluidersmelding het gevoel van veiligheid binnen de instelling en het vertrouwen in de bestuurskracht aangetast hebben.

Nadat in oktober 2015 het tweede lid van de raad van bestuur was gestart is in september 2016 het derde lid van de raad van bestuur toegetreden, die vooral onderwijskennis meeneemt. Op directieniveau en in de staf van de organisatie hebben enkele wisselingen plaatsgevonden en ook de raad van toezicht heeft per 1 januari 2017 drie nieuwe leden.

## **Bevindingen van dit onderzoek**

### *Bevindingen bij centrale vraag*

*De centrale vraag was: In hoeverre hebben de begin 2016 ingezette veranderingen en de sturing daarop geleid tot constateerbare resultaten op alle niveaus in de organisatie, waardoor er genoeg vertrouwen is dat het bestuur zorg draagt voor de continuïteit van de organisatie en de kwaliteit en de borging van deze kwaliteit van het onderwijs?*

Wij komen tot de conclusie dat we op het niveau van de raad van bestuur onvoldoende structurele verbetering zien, maar op het niveau van de colleges wel positieve ontwikkelingen constateren. Wij zien dat er op bestuurlijk niveau afgelopen jaar wel verschillende acties in gang gezet zijn, maar dat de instelling nog steeds niet in control is. De kwaliteitsborging op instellingsniveau is al jaren en nog steeds onvoldoende, het tempo van de te nemen maatregelen is traag, er worden te weinig prioriteiten gesteld. Ook zijn er in het afgelopen jaar – ook voor het bestuur – weer onverwachte problemen in de onderwijskwaliteit opgetreden. Dit eist van de raad van bestuur een grote inspanning op het gebied van visie, beleid, kaderstelling en sturing op de implementatie en de realisatie. En daarvoor is vertrouwen en consistentie van handelen nodig binnen de raad van bestuur, tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht en binnen de gehele organisatie. Dat zien we nu nog te weinig.

Dat betekent dat wij ondanks positieve ontwikkelingen in de colleges die in 2016 op initiatief van de raad van bestuur geïnitieerd zijn, op dit moment onvoldoende vertrouwen hebben in het doorzetten van de gewenste ontwikkeling op bestuursniveau en het duurzaam borgen van de kwaliteit.

*Bevindingen bij deelvraag 1*

Ten aanzien van deelvraag 1: *heeft het bestuur strategisch beleid ontwikkeld op het gebied van de kwaliteit en financiële en personele randvoorwaarden?*

In het afgelopen jaar heeft men verschillende acties uitgevoerd op bestuurs- en stafniveau.

We stellen vast dat deze complexe en grote organisatie vraagt om visie, duidelijk beleid, prioritering, maar ook om snelheid van besluitvorming. Door de onvoldoende zichtbaarheid van deze kaders gebeurt er veel adhoc en met weinig samenhang. Hierdoor stapelen maatregelen zich op zonder dat noodzaak en beoogd effect vooraf voldoende in beeld gebracht worden. Dat leidt weer tot onduidelijkheid en werkdruk bij de collegedirecteuren, opleidingsmanagers, onderwijsteams en staffunctionarissen.

Met de komst van het tweede lid in de raad van bestuur in het najaar van 2015 is de aandacht voor en kennis van bedrijfsvoering sterk vergroot. Met het in het najaar van 2016 aangetreden derde lid van de raad van bestuur is bovendien de aandacht voor en het gesprek over het onderwijs sterk vergroot, hetgeen in de organisatie erg gewaardeerd wordt. In het algemeen ervaart men in de organisatie dat de aandacht van de raad van bestuur in het afgelopen jaar versterkt is, maar dat dit niet goed genoeg is voor een duurzame verbetering en borging. Tegelijkertijd benoemen verschillende gesprekspartners dat de handelswijze en benadering van de leden van de raad te divers is en dat men dat als een probleem ervaart. Daarbij worden voorbeelden genoemd in het naleven van afspraken, openheid en transparantie alsmede daadwerkelijke belangstelling voor het primaire proces. Ook komen de vraagstukken waar men op uitvoeringsniveau mee worstelt naar voren.

Op het niveau van de centrale staf zijn nieuwe medewerkers aangesteld (zie bij deelvraag 3) maar de samenhang van alle maatregelen op stafniveau en in relatie tot de colleges is nog onvoldoende zichtbaar en te weinig ingebed in een duidelijk plan.

AOC Prinsentuin College staat onder druk maar de teams daar hebben het afgelopen jaar hard en met resultaat gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De interim directeur heeft daarbij een stimulerende en sturende rol vervuld. We zien echter belangrijke risico's nu de interim directeur en een van de opleidingsmanagers aan het einde van dit schooljaar vertrekken en er sprake is van krimp en toenemende concurrentie in de regio. Wij zien door de combinatie van genoemde factoren grote risico's voor de continuïteit van het aoc. De raad van bestuur heeft echter geen duidelijke en zichtbare visie op de toekomst van

het aoc in samenhang met de toekomst van de gehele instelling ontwikkeld en gecommuniceerd.

Hetzelfde geldt voor de toenemende concurrentie binnen de regio waardoor bepaalde opleidingen (ook van het roc) onder druk komen te staan. Ook hier speelt de toekomstvraag en is er nog geen antwoord van de raad van bestuur.

Het voortgezet onderwijs heeft in het geheel van de ontwikkelingen nog steeds een nogal afgescheiden positie. Deze is verschillend voor de vmbo-scholen en de twee scholen met algemeen vormend onderwijs. De laatste twee staan tot nu toe ver af van de totale ontwikkelingen in de rest van de organisatie, maar ook voor de vmbo-scholen geldt dat zij geen duidelijke plaats hebben binnen de instelling. Daardoor zijn ze niet geïntegreerd als onderdeel van de centrale aansturing van het roc en het gevoerde beleid. Het ontbreekt aan een duidelijke visie vanuit de raad van bestuur op en aan samenhangend beleid over de positie van deze scholen binnen het roc.

#### *Bevindingen deelvraag 2*

Ten aanzien van deelvraag 2: *heeft het bestuur zicht op de kwaliteit van de opleidingen?*

Intern is een informatiesysteem opgezet dat als leidraad dient voor gesprekken tussen directeuren en teams en raad van bestuur en directeuren. In het afgelopen jaar is de directeur Bedrijfsvoering vervangen door een directeur Finance & Control, is er zeer recent een manager internal audit aangesteld in plaats van de concern controller. Men is gestart met de inrichting van een controlcyclus met een eerste lijn, tweede lijn en derde lijn van 'defense'. De uitvoering hiervan staat echter nog in de kinderschoenen en vooralsnog is de organisatie onvoldoende in control. Op dit moment is het nog steeds mogelijk dat ernstige tekortkomingen of overschrijdingen van afspraken en regels plaatsvinden zonder dat het bestuur daar tijdig van op de hoogte is en adequate maatregelen kan nemen. In 2016 hebben wij daar diverse situaties van aangetroffen en onderzocht, waarbij bleek dat de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende was en/of men niet aan de wettelijke vereisten voldeed.

#### *Bevindingen bij deelvraag 3*

Ten aanzien van deelvraag 3: *werkt het bestuur planmatig aan behoud en verbetering van de kwaliteit van de opleidingen?*

Op centraal niveau zijn nieuwe functionarissen aangesteld en worden systemen ingericht maar het geheel is nog onvoldoende samenhangend, niet opgehangen aan een heldere koers en beleid en dat maakt het moeilijk voor directeuren en onderwijsteams om duidelijk te krijgen waar men naar toe gaat en wat de prioriteiten en kaders zijn. Dat geeft ruimte om afwijkend gedrag te vertonen hetgeen vervolgens weer leidt tot adhoc maatregelen. Er is grote behoefte aan samenhang in alle maatregelen, maar ook aan snelheid van handelen door de raad van bestuur. Breed in de organisatie ervaart men dat dossiers te lang blijven liggen. Ook de



implementatie van maatregelen en besluiten is een belangrijk punt van aandacht

Een voorbeeld vormt de implementatie van een nieuw registratiesysteem. Hoewel er aan de voorkant veel aandacht is besteed aan de voorbereiding en communicatie van de invoering, blijkt de implementatie met veel problemen gepaard te zijn gegaan. Dit heeft in de afgelopen maanden voor studenten en teams een zeer grote, negatieve impact gehad en levert veel werkdruk op die eigenlijk besteed zou moeten worden aan de verbetering van het onderwijs.

Er wordt al langere tijd gewerkt aan een verbetering van de kwaliteitszorg, maar ook in recente onderzoeken van de inspectie blijkt de kwaliteitszorg nog steeds onder de maat te zijn.

#### *Bevindingen bij deelvraag 4*

Ten aanzien van deelvraag 4: *werkt het intern toezicht naar behoren?*

De inspectie is positief over het functioneren van de raad van toezicht. De raad van toezicht heeft afgelopen jaar nieuwe leden begroet die de bestuurlijke kracht en kennis van de raad verder hebben versterkt. De raad van toezicht is actief in het bezoeken van de colleges en onderwijsteams en heeft een onderwijs- en financiële commissie opgericht. Ten aanzien van de informatievoorziening voor de raad zorgt men dat men niet alleen afhankelijk is van de informatie die de raad van bestuur verstrekt, maar stelt men zich door de bezoeken en gesprekken met diverse functionarissen ook onafhankelijk op de hoogte van de stand van zaken. Waar nodig en/of wenselijk stelt de raad van toezicht lopende zaken aan de orde en neemt dan adequate maatregelen. De raad van toezicht heeft een eigen toezichtkader en laat haar handelen door een extern bureau toetsen of evalueren. Men vergadert als raad van toezicht zeer regelmatig zowel met als zonder de raad van bestuur. Er is sprake van een duidelijke portefeuillevdeling en het aftreedschema wordt conform de branchecode gevolgd.

#### *Bevindingen bij deelvraag 5*

Ten aanzien van deelvraag 5: *wat zijn de recente financiële ontwikkelingen en wat is de relatie daarvan met de mogelijke onderwijskwaliteit?*

De financiële situatie van de instelling heeft geen aanleiding gegeven tot een nadere diepgaande analyse en leidt niet tot het wijzigen van ons huidige basis financieel toezicht. De redelijk sterke solvabiliteit van 0,6 ultimo 2016 zal door een eenmalig negatieve rentabiliteit over 2017 in een geringe mate dalen. Wel zal de liquiditeit in de komende paar jaren flink dalen tot 0,58 ultimo 2018, maar dat is als gevolg van investeringen in nieuwbouw die ROC West-Brabant voornemens is geheel te betalen uit bestaande eigen liquide middelen. Inmiddels heeft het bestuur van ROC West-Brabant de financiële gevolgen van de onderzoeken naar maatwerk- en bedrijfsgerichte trajecten berekend op ruim € 0,7 mln. Het definitieve bedrag zal worden bepaald na controle later dit jaar van de inspectie op die onderzoeken van maatwerk- en bedrijfsgerichte trajecten. Voor de komende jaren heeft het bestuur van ROC West-Brabant bezuinigingen begroot op het personeel van ruim 8 procent bij een bijna gelijkblijvend

verwacht aantal studenten en leerlingen<sup>4</sup>. Bij de colleges betekent dit vooral een bezuiniging op onderwijzend personeel. Deze bezuiniging kan haaks staan op de behoefte aan investeringen in noodzakelijke kwaliteitsverbetering, innovatie en onderwijsontwikkeling. Dit vraagt om aandacht voor de werkdruk bij de onderwijsteams, hetgeen een risico kan zijn voor de (duurzame verbetering van de) kwaliteit van het onderwijs. Daarbij is in de begroting overigens nog geen rekening gehouden met eventuele financiële gevolgen van de onderzoeken naar bedrijfsgerichte trajecten en het onderzoek naar twee (private) activiteiten van ROC West-Brabant: Aviation Training Group en ROC Corbeille BV<sup>5</sup>. Onder die laatste valt het gebouw Trivium dat grotendeels privaat wordt ingezet. Het bestuur zal in de nabije toekomst een besluit moeten nemen over het gebruik van dit gebouw.

#### *Overige bevindingen*

Tijdens alle onderzoeken en contacten in het afgelopen jaar is zichtbaar geworden dat er in de colleges en teams steeds meer aandacht is voor de kwaliteit van het onderwijs en de borging daarvan. Door de eerste ronde trainingen van een extern bureau, bleek dat de teams aan de slag gingen met de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteitszorg. Daarbij zien we dat er ook steeds meer contact is met collega-teams die dezelfde opleidingen in een ander college verzorgen. Ook is er meer inhoudelijk contact en afstemming tussen de verschillende opleidingsmanagers en kwaliteitscoördinatoren. Inmiddels is een tweede ronde trainingen met het externe bureau gestart waarbij meer aandacht is voor maatwerk dat aansluit op de ontwikkeling van het betreffende team. Ook op het niveau van de collegedirecteuren zien wij dat zij in een deels gewijzigde samenstelling de zaken steeds meer gezamenlijk oppakken, uitwisselen en elkaar feedback geven. In het algemeen tonen zij zich daarmee een inspirerende onderwijskundig leider, werkend aan de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteitszorg. Uit de vele gesprekken die we tijdens het onderzoek gevoerd hebben kunnen we vaststellen dat de gerichtheid op meer samenwerking een positieve is waarbij het bestuur een nadrukkelijke rol heeft om hiervan een duurzame ontwikkeling te maken. Het merendeel van de gesprekspartners geeft aan zich hiervan bewust te zijn en er ook achter te staan. Maar de ontwikkeling is ook nog wel pril en erg kwetsbaar, zeker als het bestuur haar sturende rol niet of onvoldoende pakt. Het is essentieel dat de raad van bestuur een gedragen en samenhangend centraal beleid ontwikkelt en op basis daarvan helder en consistent stuurt.

---

<sup>4</sup> Meerjarenbegroting 2017-2019: in 2017 circa 22.800 gewogen studenten/leerlingen; in 2019 circa 22.500 gewogen studenten/leerlingen

<sup>5</sup> Rapport met onderzoeksnummer 282171 dat is aangeboden met de brief 4759548 van 28 januari 2016

## **Bijlage      Zienswijze instelling**

Bij brief van 12 juli 2017 heeft het bevoegd gezag van ROC West-Brabant/AOC Prinsentuin College aan de Inspectie van het Onderwijs de volgende zienswijze op bovenstaand rapport kenbaar gemaakt:

### **Zienswijze betreffende het onderzoek bestuurlijk handelen (ROC West- Brabant/AOC Prinsentuin College, vastgesteld 27 juni 2017)**

De Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht zijn geraakt door het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs. Hoewel wij ons herkennen in een groot deel van de in het rapport beschreven problemen, geldt dat niet voor alle door de Inspectie van het Onderwijs getrokken conclusies. We zijn van mening dat de inspanningen die in de afgelopen anderhalf jaar gepleegd zijn ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs tot meer aantoonbaar resultaat hebben geleid. Onderwijsteams, management, bestuur en toezicht hebben in die periode prioriteit toegekend aan de kwaliteitszorg rondom de onderwijsteams en rondom examinering.

Er is een viertal punten waarvan de Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht vastgelegd willen hebben dat zij hierover een andere zienswijze hebben dan de door de Inspectie van het Onderwijs getrokken conclusies.

Dit betreft (1) het oordeel over de hoogte van de bezuinigingen in de komende jaren, (2) het oordeel over het gebouw Trivium, (3) de snelheid en zorgvuldigheid van de afhandeling van de klokkenluidersmelding en (4) de positie van het vmbo/vo.

#### *1.      Bezuinigingen*

Het is niet juist dat er bij het ROCWB meer bezuinigd wordt dan op basis van teruglopende overheidsfinanciering (onder andere door teruglopende deelnemers-/studentenaantallen) aan de orde is. ROCWB kent een solide financiële positie, zoals blijkt uit het jaarverslag 2016.

#### *2.      Trivium*

De Inspectie van het Onderwijs is van oordeel dat de Raad van Bestuur een beslissing moet nemen over het gebouw Trivium. De Raad van Bestuur heeft reeds jaren geleden een besluit hierover genomen en heeft op zakelijke gronden de exploitatie van het gebouw gecontinueerd zolang dit niet leidt tot financiële problemen én er zich geen koper meldt met een realistisch bod. In de afgelopen jaren, die gekenmerkt werden door een economische crisis die zich o.a. manifesteerde in de vastgoedsector heeft zich geen koper gemeld. De bezetting van het gebouw is goed te noemen. Dat komt de (financiële) exploitatie en dus ook het onderwijs ten goede. Overigens wordt een substantieel deel van het gebouw ingezet voor onderwijsondersteunende processen. Dat we hiermee een goede weg zijn ingeslagen heeft de Inspectie van het Onderwijs na uitvoerige aanvullende correspondentie n.a.v. het rapport d.d. 28 januari 2016 bevestigd. In haar email van 18 augustus 2016 heeft zij geconcludeerd dat de exploitatie van het Trivium een publieke activiteit is en niet een private.

### 3. *Klokkenluidersmelding*

Bij de Inspectie van het Onderwijs is in het voorjaar 2015 een melding binnengekomen over mogelijk niet integer handelen binnen ROC West-Brabant. Deze melding is in november 2015 terecht gekomen bij de Raad van Bestuur. Deze heeft aangegeven de melding – hoewel die niet voldoet aan de formele vereisten – te behandelen als ware het een klokkenluidersmelding. Vanaf het moment dat de melding bij de Raad van Bestuur bekend is geworden, is er direct en naar het eigen personeel toe zorgvuldig gehandeld.

De eerste twee onderzoeken (door de toenmalige concern controller en een externe partij), naar rechtmatigheid en doelmatigheid, zijn gestart in overleg met de Inspectie voor het Onderwijs. De bevindingen richtten zich primair op het handelen van één persoon die als verantwoordelijke werd gezien. Naar aanleiding van de afronding van deze beide onderzoeken zijn de volgende vervolgacties in gang gezet:

- a. De conclusies uit de rapporten zijn overgenomen en de aanbevolen acties zijn direct ingezet,
- b. Entameren van een extern onderzoek naar andere mogelijk betrokken personen én bezien of hier sprake is van een incidentele situatie,
- c. Start onderzoek mogelijke problemen maatwerktrajecten, die als een 'bijvangst' uit de eerste twee onderzoeken naar voren kwamen.

Het onderzoek (bij b) is uitgevoerd door een forensisch accountant en was daarmee onderworpen aan beroepscode. De zorgvuldigheid van het onderzoek vroeg een lange doorlooptijd, passend bij wat gebruikelijk is bij forensisch onderzoek en bij de omstandigheden. Meteen na bekend worden van de conclusies van het onderzoeksrapport, heeft de Raad van Bestuur hieraan consequenties verbonden. Gedurende de onderzoeken is op tal van manieren een aantal betrokkenen op de hoogte gehouden, voor zover het onderzoek dat toeliet. Medewerkers hebben op eigen initiatief aangegeven dit zorgvuldig en bevredigend te vinden.

### 4. *Positie voortgezet onderwijs*

Het rapport stelt dat de vmbo- en vo-scholen geen duidelijke plaats hebben binnen de instelling. Dit is niet juist. Gezien de op tal van punten eigen onderwijskenmerken hebben de vo/vmbo-scholen ruimte zaken zo te organiseren dat het past bij de doelgroep. Alle scholen hebben de afgelopen jaren een basisarrangement verworven. Conform het in 2015 vastgestelde meerjarenplan werken de vmbo-scholen, samen met de mbo-colleges, aan onze ambities rondom onder andere loopbaanleren. Dit zal de samenhang tussen vmbo en mbo versterken.

### *Tot slot*

De Raad van Bestuur en de Raad van Toezicht zijn zich bewust van de opgaven waar de organisatie voor staat in de komende tijd en gaan deze graag in goed samenspel met de stakeholders waaronder de Inspectie van het Onderwijs aan.