



Door Wik Jansen



Code Goed Onderwijsbestuur VO 2019

Pas toe én leg uit én doe!

Na onderzoek naar de naleving van de Code Goed Onderwijsbestuur VO en als gevolg daarvan enkele aanbevelingen ter verbetering, heeft de VO-raad een herziene branchecode het licht doen verschijnen. Met deze vernieuwde code worden schoolbesturen en intern toezichthouders nog meer uitgedaagd verantwoordelijkheid te nemen voor een *goede governance*.

De nieuwe code is grotendeels gebaseerd op vier principes. Waar de vorige code een forse hoeveelheid richtlijnen kende, is er nu voor gekozen om bestuur en intern toezicht aan te sporen om met behulp van een viertal beginselen zelf belangen af te wegen en een koers te bepalen. De vier principes vormen de ziel van de code en kennen een 'pas toe én leg uit' karakter.

De vier principes:

1. **Verantwoordelijkheid**
2. **Professionaliteit**
3. **Integriteit**
4. **Openheid**

Elk principe wordt in de code toegelicht en uitgewerkt in enkele handvatten, waarmee bestuur en intern toezicht de principes, gelet op de eigen onderwijsorganisatie en zijn regionale context, kunnen toepassen. De handvatten, die in de code *good practices* worden genoemd, hebben ten doel het onderlinge gesprek te faciliteren. Hierdoor kan een onderwijsorganisatie eigen keuzes maken. De code wordt daardoor ontwikkelingsgericht. Van bestuur en intern toezicht wordt

verwacht dat zij -in samenspraak met andere belanghebbenden- laten zien hoe de code wordt toegepast. In plaats van het gebruikelijke 'pas toe of leg uit'-principe, waarbij het mogelijk is met een gemotiveerde verantwoording op bepaalde onderdelen af te wijken van de code, wordt er nu vanuit gegaan dat wordt uitgelegd hoe de code wordt toegepast.

Met de verschuiving van *comply or explain* naar *apply and explain* beschikt het voortgezet onderwijs over een branchecode, die in zekere zin uniek genoemd mag worden. De codes van de andere onderwijsbranches kennen, evenals de meeste codes in andere sectoren, nog het pas toe of leg uit principe. De kracht van de Code Goed Onderwijsbestuur VO 2019 is de keuze voor een beperkt aantal van vier betekenisvolle beginselen, waaraan binnen de eigen context bestuur en intern toezicht nadere invulling geven. Gekoppeld aan de verplichting hierover uitleg te verschaffen aan de in- en externe omgeving worden de principes van goed bestuur in cultuur, gedrag en handelen van de onderwijsorganisatie zichtbaar en controleerbaar gemaakt.



Wik Jansen heeft een ruime ervaring als bestuurder en adviseur in het VO en is op dit moment als toezichthouder bij deze sector betrokken.

Deze principle based code nodigt uit om bij veranderende omstandigheden het onderlinge gesprek als bestuur en intern toezicht opnieuw te voeren teneinde zichtbaar te blijven maken hoe de code wordt toegepast in het dagelijkse handelen. Daarmee is de code vooral ook op te vatten als een levend document.

Pas toe en doe

Naast het op de beginselen verantwoordelijkheid, professionaliteit, integriteit en openheid gebaseerde deel van de code, kent de nieuwe code ook enkele 'pas toe'-bepalingen. Dit zijn lidmaatschapseisen waaraan de leden van de VO-raad moeten voldoen. Hoewel niet als zodanig aangeduid, bevatte de code 2015 ook een aantal 'pas toe'-bepalingen of eisen van lidmaatschap. Het zijn er nu in vergelijking met de vorige versie van de code iets minder. Zo is bijvoorbeeld de publicatieplicht van het professioneel statuut en de doelstelling en aanpak van de horizontale dialoog vervallen. Deze vereisten zijn in de jongste code verhuist naar het 'pas toe en leg uit'-deel van de code.

Daarnaast bevatte de oude code een (zachte) richtlijn betreffende de zittingsperiode van intern toezichthouders. De nieuwe code kent in plaats hiervan een (harde) 'pas toe'-bepaling. Naast de maximale zittingstermijn van toezichthouders, is hierin tevens het rooster van af- en aantreden meegenomen. In het kader van transparantie mag dit een verbetering worden genoemd.

Samengevat verlangt de code 2019 dat het bestuur de volgende documenten publiceert:

Jaarverslag conform Regeling Jaarverslaggeving
Onderwijs
Statuten
Bestuursreglement
Samenstelling, nevenfuncties en honorering bestuur en toezichthouder
Rooster af- en aantreden toezichthouder conform de maximale termijn van 8 jaar
Klachtenregeling
Klokkenluidersregeling
Integriteitscode

Bovendien is een drietal lidmaatschapseisen uit de vorige code geherformuleerd:

1. In de code 2015 is bepaald dat het bestuur jaarlijks het eigen functioneren evalueert en over de conclusies en afspraken rapporteert in het jaarverslag. In de gewijzigde formulering geeft de intern toezichthouder aan hoe de evaluatie van het bestuur heeft plaatsgevonden. Deze wijziging doet recht aan de werkgeversrol van de raad van toezicht.
2. Een bestuurder in het VO kan niet tegelijkertijd intern toezichthouder zijn bij een organisatie binnen de voortgezet onderwijs sector. Nieuw is de toevoeging

dat dit wel kan bij een samenwerkingsverband. De bepaling dat een bestuurder niet de functie van intern toezichthouder mag vervullen in een andere onderwijssector dan het VO binnen het eigen voedingsgebied is als harde eis komen te vervallen. Terecht wordt hier bij het principe 'integriteit' nadrukkelijk en genuanceerd aandacht voor gevraagd.

3. De bepaling dat een toezichthouder niet kan worden benoemd tot (dagelijks) bestuurder bij dezelfde onderwijsorganisatie als waar hij toezichthouder is of is geweest, is in de nieuwe code enigszins genuanceerd. Zo kan bij een crisissituatie het interne toezicht tijdelijk (maximaal 6 maanden) bestuurlijke taken overnemen en kan een toezichthouder na een 'afkoelingsperiode' van vier jaar benoemd worden tot bestuurder bij de onderwijsorganisatie waar hij toezichthouder is geweest.

De pas toe-bepalingen zijn op te vatten als absolute basisvoorwaarden voor goed bestuur. Naleving hiervan draagt bij aan de transparantie naar de samenleving en dient de publieke verantwoording. Het verdient aanbeveling dat onderwijsinstellingen ook de code zelf publiceren!

Waarom branchecodes

Nog geen 25 jaar geleden begon in ons land het denken over *good governance*. Dit leidde tot de Nederlandse Corporate Governance Code (Code Tabaksblat), die in 2004 in werking trad. Enkele jaren later ontstonden ook in het maatschappelijk middenveld branchecodes. Afnemende overheidsbemoeienis leidde tot decentralisatie van bevoegdheden hetgeen noopte tot meer branchegerichte regulering. Zo ook in het voortgezet onderwijs, waar de VO-raad ten behoeve van de sector voortgezet onderwijs de ontwikkeling van een code initieerde. Met de invoering van een governancecode neemt een sector zelf verantwoordelijkheid voor de vormgeving en uitvoering van goed bestuur. De wetgever heeft zich tot op heden dan ook terughoudend opgesteld. De scheiding bestuur en intern toezicht is wettelijk bepaald en met betrekking tot de code beperkt de overheid zich tot hoofdlijnen:

- Wet op het Voortgezet Onderwijs artikel 103, lid 5:
De code voor goed bestuur bevat tenminste bepalingen over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan:
- a. een beleid dat de eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs tot haar recht komt,
 - b. een integere bedrijfsvoering, waaronder voorzieningen om verstrengeling van belangen tegen te gaan, en
 - c. afstemming met en verantwoording aan de ouders en andere belanghebbenden binnen en buiten de school.

Een code is echter niet vrijblijvend. Naleving draagt bij aan het waarborgen van goed onderwijs en voedt het vertrouwen dat de samenleving in de sector mag hebben.

Naleving code

Met een branchecode neemt een volwassen sector zelf de regie in handen betreffende goed bestuur. Besturen en toezichthouders zijn daarmee samen aanspreekbaar op en verantwoordelijk voor de naleving van de code. In een tweetal artikelen (2015, 2016) in dit tijdschrift heb ik het nalevingsaspect betreffende de eerdere codes al eens belicht. Het leverde een niet zo hoopvol beeld op. Zo zagen veel bestuurders de code niet als uitgangspunt van bestuurlijk handelen en werden lidmaatschapseisen uit de code maar beperkt nageleefd. De afgelopen jaren heeft de VO-raad het toezicht op de naleving van de code vorm willen geven door de instelling van een **monitoringscommissie**. In "Betekenisvol besturen" (2018), zoals de titel van het eindadvies van de monitoringscommissie luidt, constateert de commissie onder meer dat de code in de praktijk vaak nog niet als voldoende betekenisvol en werkbaar ervaren wordt. Ook stelt de monitoringscommissie dat de naleving weliswaar op gang komt, maar dat nog niet alle besturen voldoen aan de lidmaatschapseisen van de VO-raad.

Niet naleving van de 'pas toe'-bepalingen kan het bestuur van de VO-raad in uiterste vorm tot roeyement doen besluiten

Leden van de VO-raad konden de afgelopen jaren het niet naleven van de lidmaatschapseisen melden bij een onafhankelijke governancecommissie onder voorzitterschap van Job Cohen. De **governancecommissie**, die in 2017 werd ingesteld, heeft echter geen meldingen over de naleving van de lidmaatschapseisen ontvangen. Het zou getuigen van een krachtige relatie tussen de leden en hun VO-raad als besturen staan voor handhaving van de eigen code. De opdracht en de samenstelling van de governancecommissie garandeert objectiviteit. Bij een klacht wordt de naleving van de 'pas toe'-bepalingen getoetst, waarna met behulp van een interventieladder aan het bestuur van de VO-raad advies uitgebracht wordt over stapsgewijze sanctionering van het betreffende lid. Vervolgens maakt het bestuur van de VO-raad de definitieve afweging, die in uiterste vorm roeyement kan betekenen.

Literatuur

Betekenisvol besturen; Eindadvies Monitoringscommissie Code Goed Onderwijsbestuur VO, VO-raad, Utrecht (november 2018)
Code Goed Onderwijsbestuur VO 2019, VO-raad, Utrecht (juni 2019)
Code Goed Onderwijsbestuur VO, VO-raad, Utrecht (juni 2015)
Branchecode als keurmerk; Vernieuwde Code Goed Onderwijsbestuur. Wik Jansen. In: *School Management totaal*, Sdu uitgevers bv, Den Haag (oktober 2015)
Branchecode als keurmerk (2); Implementatie Code Goed Onderwijsbestuur VO-2015 verloopt nog stroef. Wik Jansen. In: *School Management totaal*, Sdu uitgevers bv, Den Haag (april 2016)
Verenigingsconvenant, Vereniging voor toezichthouders in onderwijsinstellingen en kinderopvang, Zoetermeer (2018)

Dat opnieuw besloten is dat alleen leden van de VO-raad de mogelijkheid hebben melding te maken van niet naleving van de 'pas toe'-vereisten, getuigt nog niet van veel openheid. "Door de code te hanteren laten de verantwoordelijke bestuurders en intern toezichthouders (...) aan hun belanghebbenden (...) zien dat zij de gangbare standaarden voor goed bestuur en intern toezicht toepassen (...)", lezen we in de nieuwe code. Waarom wordt de belanghebbenden niet de mogelijkheid geboden om hun stem te laten horen in het kader van de handhaving van die code? Dit zou bijvoorbeeld kunnen door de (gemeenschappelijke) medezeggenschapsraad de mogelijkheid te bieden een melding bij de governancecommissie te doen.

Samen met de VTOI-NVTK¹ stelt de VO-raad de **Commissie Stimulering en naleving code goed bestuur VO** in. Uit de naam blijkt de tweeledige opdracht van de commissie, die zal bestaan uit bestuurders en toezichthouders. Het tweede deel van de opdracht houdt in dat de commissie leden kan aanspreken op niet-naleving van de code en hiervan eventueel melding kan maken bij de governancecommissie.

Tot slot

Deze herziene code kent een evenwichtige opbouw. Enerzijds worden met de vier principes normen geïntroduceerd die richting geven aan het handelen van bestuur en intern toezicht; anderzijds kent de code een beperkte groep, goed controleerbare lidmaatschapseisen, waarmee de bestuurlijke basis op orde is. De VO-raad biedt haar leden een ruim ondersteuningsaanbod bij het vormgeven van goed bestuur in overeenstemming met deze branchecode. Intern toezichthouders kunnen gebruik maken van de mogelijkheden die de VTOI-NVTK-Academie hen biedt. De leden van deze vereniging verbinden zich aan het Verenigingsconvenant (2018), dat naast andere kwaliteitskenmerken ook vereist dat men zich houdt aan de governancecode van de sector waarin men toezichthouder is.

Het voortgezet onderwijs beschikt met deze code over standaarden van goed bestuur die er zijn mogen. Het is nu aan bestuurders en intern toezichthouders om -in samenspel- te zorgen voor een nadere invulling en uitwerking binnen de eigen context. Door transparantie in de naleving te betrachten verschaft het voortgezet onderwijs zichzelf een keurmerk.

Noot

1 De VTOI-NVTK vertegenwoordigt intern toezichthouders in onderwijs en kinderopvang.