

# **DE LETTER EN DE GEEST**

**Adviezen voor versterking van de bestuurskracht  
in het voortgezet onderwijs**

**Eindrapport**

**Commissie Goed Onderwijsbestuur VO**

**September 2014**

# INHOUD

<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>3</b>
1.1 Goed bestuur in het voortgezet onderwijs.....	3
1.2 De governancecode VO en monitoringsonderzoek.....	7
1.3 Opdracht aan de commissie .....	9
1.4 Samenstelling van de commissie.....	11
1.5 Werkwijze van de commissie .....	12
1.6 Leeswijzer.....	13
<b>2. CONTEXT VAN DE OPDRACHT EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>14</b>
2.1 Context van de opdracht .....	14
2.2 Aanbevelingen van de commissie.....	16
<b>3. STAND VAN ZAKEN GOED BESTUUR IN HET VO</b> .....	<b>24</b>
3.1 Samenstelling en uitoefening van het bestuur .....	24
3.2 Samenstelling en uitoefening van het interne toezicht.....	30
3.3 Interne verhoudingen.....	36
3.4 Externe verhoudingen.....	39
<b>4. TRANSPARANTIE OVER EN NALEVING VAN GOVERNANCECODE VO</b> .....	<b>44</b>
4.1 Transparantie over de naleving van de governancecode VO .....	44
4.2 Naleving van de governancecode VO .....	45
<b>5. EEN VERNIEUWDE GOVERNANCECODE VO</b> .....	<b>47</b>
5.1 Voorstellen voor een nieuwe governancecode VO .....	47
5.2 Voorstellen voor bevordering naleving en handhaving.....	55
<b>6. VERSTERKING 'BESTUURSKRACHT'</b> .....	<b>58</b>
6.1 Instellingsniveau.....	59
6.2 Sectorniveau.....	63
<b>BIJLAGE 1. LITERATUUR</b> .....	<b>66</b>
<b>BIJLAGE 2. VERGELIJKING GOVERNANCECODES</b> .....	<b>68</b>

# 1. INLEIDING

## 1.1 Goed bestuur in het voortgezet onderwijs

Goed bestuur<sup>1</sup> gaat over ter zake kundig zijn en over juist moreel gedrag. Het woord ‘goed’ geeft aan dat het kwalitatief goed moet zijn in technisch-juridische zin én dat het deugdelijk en passend moet zijn in ethisch-normatieve zin.

Sinds de eeuwwisseling is de aandacht voor goed bestuur binnen de onderwijssector sterk toegenomen omdat onderwijsinstellingen zich de afgelopen decennia hebben ontwikkeld van wettelijke taakuitvoerders naar relatief autonome instellingen. Deze verandering hangt samen met het feit dat de overheid vanaf de jaren tachtig in de vorige eeuw kiest voor een beperkte eigen rol: sturen, ordenen en toezicht houden op de totstandkoming van publieke en relationele goederen en diensten. Processen van deregulering, autonomievergroting, outputsturing en budgetbesteding volgen binnen het publieke domein, ook in het onderwijs. Parallel aan deze ontwikkeling vond in het onderwijs schaalvergroting plaats (Van Wieringen, 2010). In 1995 waren er 447 besturen en in 2014 344.<sup>2</sup> Daarnaast is het openbaar onderwijs bijna geheel verzelfstandigd, waarbij in de meeste gevallen is gekozen voor de stichtingsvorm.

Dit alles heeft geleid tot een forse herstructurering van bestuur en management. In het voortgezet onderwijs is de stichting nu de meest gangbare rechtsvorm voor schoolbesturen: 87% is een stichting en in 2014 verkeren enkele besturen nog in transitie naar een stichting (Honingh & Van Genugten, 2014). Het aantal verenigingen is de

---

<sup>1</sup> Met de term ‘goed bestuur’ worden in dit rapport processen van intern toezicht, besturen en verantwoorden bedoeld.

<sup>2</sup> Bron: [www.stamos.nl](http://www.stamos.nl) en <http://data.duo.nl/organisatie/openonderwijsdata/databestanden/vo/adressen/Adressen/besturen.asp>.

afgelopen jaren afgenomen van 14% in 2009 (De Koning & Dielemans, 2011) naar 9% in 2014 (Honingh & Van Genugten, 2014). Overige rechtsvormen komen sporadisch voor. Om bestuur en intern toezicht te structureren, hanteren de meeste besturen (85%) in het voortgezet onderwijs het raad van toezichtmodel (Honingh & Van Genugten, 2014) waarbij bestuur en intern toezicht organiek gescheiden zijn door instelling van een college of raad van bestuur enerzijds en een onafhankelijke raad van toezicht anderzijds. Dit percentage is sinds 2010 nagenoeg gelijk gebleven: toen werkte 83% met het raad van toezichtmodel en was 5% bezig met de invoering ervan (De Koning & Dielemans, 2011).

Andere modellen komen beduidend minder voor (Honingh en Van Genugten, 2014). Het gaat dan om modellen als bijvoorbeeld een gedelegeerd model waarbij de bestuurlijke functie is gedelegeerd aan het bovenschools management (7% van de besturen) en het one-tiermodel (7% van de besturen) waarin gewerkt wordt met een functionele scheiding tussen de bestuurlijke en toezichthoudende functie binnen één orgaan. Besturen met meer dan zes scholen werken nagenoeg uitsluitend met het raad van toezichtmodel, terwijl kleinere schoolbesturen ook kiezen voor het gedelegeerde model en het one-tiermodel. Als deze kleinere schoolbesturen een raad van toezichtmodel hanteren, dan kiezen zij in enkele gevallen voor het instellen van een ledenraad of een algemene ledenvergadering die ook toezicht houdt. Bij de grotere schoolbesturen (zes scholen of meer) komt dit niet voor (Honingh & Van Genugten, 2014).

Honingh & Van Genugten constateren dat de sinds 2010 wettelijk geboden keuzevrijheid voor verschillende bestuursmodellen in het voortgezet onderwijs niet heeft geleid tot een grote diversiteit aan bestuursmodellen. Dit in tegenstelling tot het primair onderwijs waar naast het raad van toezichtmodel (39%) ook het gedelegeerd model (28%) en het one-tiermodel (14%) toenemend voorkomen (Honingh & Hooge, 2012).

In veel situaties zijn diegenen die voorheen rector of bovenschools directeur waren, benoemd als (directeur-)bestuurder, al dan niet in een college van bestuur.

Zij die eerst zitting hadden in het schoolbestuur, werden nu intern toezichthouder, vaak door het vroegere bestuur om te vormen tot een raad van toezicht. In 2014 heeft bij 19% een voormalig bestuurder van de onderwijsinstelling (of van een van haar rechtsvoorgangers) zitting in het intern toezicht (Honingh & Van Genugten, 2014).

Bovengenoemde veranderingen hebben een grote impact op de bestuurlijke verhoudingen binnen de onderwijssector (Hooge, 2014). De beleids- en besluitvormende bevoegdheden van schoolbesturen zijn toegenomen, evenals de risico's die daarmee gepaard gaan en de vraag naar risicobeheersing. De bestuurlijke rol wordt zwaarder en de behoefte aan ondersteunende staf op financieel, personeel, beheersmatig en onderwijsinhoudelijk gebied neemt toe. Organen voor intern toezicht en schoolbesturen zoeken naar de juiste roluitoefening en onderling samenspel. De schoolbesturen en schoolleiders staan voor de vragen welke taak- en bevoegdhedenverdeling, welke mate van decentralisatie en wat voor soort besluitvormingsprocessen nu passend zijn. Ook voor de medezeggenschapsorganen is het zoeken naar hun positie in deze nieuwe governanceverhoudingen.

Vanaf het begin van de 21e eeuw gaat de aandacht daarbij in eerste instantie vooral uit naar de technisch-juridische kant van goed bestuur: het ontwerpen, regelen en invoeren van passende bestuursmodellen, functies, taak- en bevoegdheidsverdelingen, reglementen en statuten. Schoolbestuurders en schoolleiders zijn meer op elkaar aangewezen, als gevolg van de grotere beleidsruimte en bestedingsvrijheid die ontstaat, en willen hun interne 'checks and balances' op orde hebben. Nieuwe bestuursmodellen en de daarbij behorende rollen, taken en verantwoordelijkheden worden ingevoerd. Intern toezicht op het bestuur en op de besturing van de onderwijsorganisatie<sup>3</sup> wordt geïntroduceerd als nieuwe figuur in onderwijsbestuur, en voor het voortgezet onderwijs wettelijk verankerd in 2010.

De sectororganisaties in het onderwijs voeren governancecodes in ter bevordering van een juiste rolneming en taakuitvoering van intern toezichthouders en bestuurders.

---

<sup>3</sup> Met 'onderwijsorganisatie' wordt in dit rapport bedoeld het bestuur en het interne toezicht inclusief de school/scholen die onder het bestuur ressorteren.

Tegelijkertijd groeit de aandacht voor het zogenaamde ‘verantwoordingstekort’ dat ontstaat als gevolg van autonomie- en schaalvergroting, outputsturing en budgetbesteding (Bronneman-Helmers, 2011). Hiermee wordt bedoeld dat onderwijsbestuurders moeilijk direct ter verantwoording kunnen worden geroepen, noch door politiek-democratische mechanismen binnen het openbaar bestuur, noch door leerlingen, ouders en andere belanghebbenden van het onderwijs. Bij onderwijsorganisaties zijn er ook geen directe eigenaren aanwezig om de bestuurders ‘bij de les te houden’, zoals aandeelhouders dat kunnen doen bij private ondernemingen. Door dit alles is onvoldoende duidelijk in hoeverre er maatschappelijk draagvlak en mandaat is voor het doen en laten van onderwijsbesturen. Intern toezicht en ‘horizontale verantwoording’ (De Vijlder & Westerhuis, 2002) worden gezien als oplossingen voor dit verantwoordingstekort. Tot op heden blijkt de disciplinerende werking van het intern toezicht in het onderwijs echter niet optimaal (Goodijk, 2012; Inspectie van het Onderwijs, 2013) en praktijken van horizontale verantwoording staan nog in de kinderschoenen (Hooge, Burns & Wilkoszewski, 2012).

Naar aanleiding van de incidenten die zich hebben voorgedaan in de volle breedte van de publieke sector wordt goed bestuur sinds enkele jaren in het beleid, de politiek en de media meer en meer in ethisch-normatief perspectief geplaatst. De discussie spitst zich toe op de vraag naar voldoende moreel besef en ‘public spirit’ bij toezichthouders, bestuurders en andere betrokkenen bij onderwijsbestuur. Vanuit de politiek en maatschappij dringt zich daarnaast de vraag op of de autonome en grootschalige onderwijsorganisaties over genoeg professionaliteit, besturend vermogen en verbeter- en vernieuwingscapaciteit beschikken om goed onderwijs te realiseren en de toegenomen risico’s en verantwoordelijkheden te overzien en te dragen. Daarnaast worden dezelfde vragen gesteld voor juist de kleinschalige onderwijsorganisaties.

Kortom: de vraag naar ter zake kundig zijn én juist moreel gedrag bij het besturen van onderwijsorganisaties staat zeer hoog op de maatschappelijke en politieke agenda en komt tot uitdrukking in de vraag naar voldoende bestuurskracht.

De Commissie Goed Onderwijsbestuur VO heeft het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar de praktijk van goed bestuur binnen het voortgezet onderwijs en de voortgang daarbinnen. Dit met als doel om te komen tot concrete voorstellen tot aanpassing van de Code Goed Onderwijsbestuur van de VO-raad, maar vooral ook om adviezen te formuleren voor de versterking van de bestuurskracht in het voortgezet onderwijs.

## **1.2 De governancecode VO en monitoringsonderzoek**

In het kader van professionalisering van de sector heeft de VO-raad in 2007 de taak opgepakt om een sectorcode voor goed bestuur op te stellen. Met behulp van adviesbureau Deloitte werd een conceptversie van de code ontwikkeld tot de eerste Code Goed Onderwijsbestuur VO. Bij het bepalen van de vorm en inhoud van deze code is sterk uitgegaan van de thema's uit de governancecodes van andere onderwijs- en semipublieke sectoren. In de ontwikkelfase zijn in beperkte mate leden van de VO-raad betrokken. De tussenproducten zijn besproken met een daarvoor in het leven geroepen kerngroep goed bestuur en het eindproduct is langs de formele lijn via de Ledenadviesraad en het bestuur uiteindelijk voorgelegd aan de algemene ledenvergadering.

De eerste Code Goed Onderwijsbestuur VO is formeel op 28 mei 2008 door de algemene ledenvergadering goedgekeurd en bindend verklaard. Als toepassingsstatus is hierbij gekozen voor het principe 'pas toe of leg uit'. Dit houdt in dat de bepalingen in de code ofwel worden nageleefd (pas toe), ofwel dat een schoolbestuur aan zijn belanghebbenden en aan het bestuur van de VO-raad kenbaar maakt waarom niet aan bepaalde bepalingen uit de code is voldaan en wat de reden daarvan is (leg uit), in het jaarverslag en/of op de website.

Voor de invoering van de code gold een overgangstermijn van twee jaar. Om inzicht te krijgen in de ontwikkeling en de stand van zaken van de implementatie en toepassing van de code heeft de VO-raad het lectoraat Boards & Governance van de Hogeschool INHolland Rotterdam de opdracht gegeven een quick scan en een uitgebreider vervolgonderzoek uit te voeren. De quick scan was een verkennend kortlopend

onderzoek dat in 2009 is uitgevoerd. In het najaar van 2010 is het vervolgonderzoek uitgevoerd onder besturen VO. Dit is afgerond met een responspercentage van 59% (183 schoolbesturen participeerden). De resultaten van het vervolgonderzoek laten zien dat ruim tweederde van de besturen (71%) bestuur en toezicht statutair hebben gescheiden overeenkomstig de Code Goed Onderwijsbestuur VO. De grote meerderheid daarvan heeft een raad van toezicht ingesteld (De Koning & Dielemans, 2011). Nog eens 12% werkte met een toezichthouder, maar deze was nog niet statutair vastgelegd. Daarnaast was 5% bezig met de invoering van een vorm van toezicht. Een minderheid van de besturen (12%) kende (nog) geen vorm van intern toezicht en was er ook niet mee bezig. De uitkomsten van de quick scan en van het vervolgonderzoek laten een stijgende lijn tussen 2009 en 2010 zien wat betreft bekendheid met de governancecode en de naleving ervan.<sup>4</sup>

In 2011 is ook een onderzoek (Blokdijsk & Goodijk, 2012) uitgevoerd naar intern toezicht in het (voortgezet) onderwijs. Het onderzoek laat zien dat formele scheiding tussen intern toezicht en bestuur bij nagenoeg alle besturen tot stand is gebracht, waarbij het raad van toezichtmodel sterk domineert.

In 2013 verrichtte de Inspectie van het Onderwijs (2013) een onderzoek naar de kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs. Geconcludeerd werd dat de inrichting en het functioneren van het intern toezicht in alle sectoren, dus ook in het voortgezet onderwijs, zwak is. De inspectie geeft hiervoor als verklaring dat veel toezichthouders tot voor kort in de rol van algemeen bestuurder zaten en men in veel gevallen waarschijnlijk nog moet wennen aan de nieuwe rol.

Hierdoor bestaat wel het risico dat veel toezichthoudende organen geen adequate tegenmacht vormen voor de bestuurder(s) (Ibid, p. 9). Verder werd geconstateerd dat besturen waar de onderwijskwaliteit de afgelopen jaren terugliep of langere tijd ongunstig was, minder positief naar voren komen wat betreft het bestuurlijk handelen.

---

<sup>4</sup> Het rapport is te downloaden via [www.vo-raad.nl/goedbestuur/vervolgonderzoek-implementatie-code-goed-onderwijsbestuur-2010.pdf](http://www.vo-raad.nl/goedbestuur/vervolgonderzoek-implementatie-code-goed-onderwijsbestuur-2010.pdf).



In haar onderzoeksrapport doet de Inspectie van het Onderwijs een oproep aan de sectororganisaties om zelf monitoronderzoek te starten en besturen krachtig te stimuleren hieraan mee te doen. Dit zodat een goed beeld van de kwaliteit van bestuurlijk handelen kan ontstaan en kan worden voorkomen dat door (ernstige) incidenten soms te gemakkelijk het beeld ontstaat dat er van alles aan de hand is met alle besturen in de sector, zonder dat hier betrouwbare gegevens over zijn. In lijn met deze oproep heeft de Commissie Goed Onderwijsbestuur VO in 2013 opnieuw een monitoronderzoek laten uitvoeren door het Instituut voor Managementresearch van de Radboud Universiteit Nijmegen (Honingh & Van Genugten, 2014).

### **1.3 Opdracht aan de commissie**

De Commissie Goed Onderwijsbestuur VO heeft drie opdrachten meegekregen:

#### **Opdracht 1**

Is de praktijk van goed bestuur in het voortgezet onderwijs en de vooruitgang daarbinnen te (doen) onderzoeken;

#### **Opdracht 2**

Is het doen van concrete voorstellen tot aanpassing van de Code Goed Onderwijsbestuur VO;

#### **Opdracht 3**

Is het formuleren van adviezen voor de versterking van de bestuurskracht in het voortgezet onderwijs in het kader van de Kamerbrief Versterking bestuurskracht onderwijs (TK 33 495, nr. 10, 19 april 2013).

Bij deze drie opdrachten is vanuit de VO-raad aangegeven dat het om een breed thema gaat, waarbij drie hoofdlijnen worden onderscheiden:

1. Bestuurscultuur
2. Professionalisering
3. Checks & balances

Het bestuur van de VO-raad heeft de Commissie Goed Onderwijsbestuur VO (verder in dit rapport ‘de commissie’ genoemd) bij de uitvoering van zijn opdracht opgedragen om actief in contact te treden met de leden van de VO-raad en, indien nodig, met externe organisaties en personen. De commissie is ook gevraagd over de voortgang en de resultaten van zijn opdracht te rapporteren aan bestuur en leden van de VO-raad. In paragraaf 1.5 wordt toegelicht op welke wijze de commissie hieraan gehoor heeft gegeven.

Bij aanvaarding van de opdracht heeft de commissie geconstateerd dat het voor goede naleving van de code een ‘conditio sine qua non’ is dat zowel de besturen VO (leden VO-raad) als de organen voor intern toezicht VO (leden VTOI) de governancecode onderschrijven en zichzelf als eigenaar ervan zien. Dit eindrapport en het werk van de commissie ademen het ‘samen optrekken’ van de VO-raad en de VTOI dan ook al volop: de VTOI heeft als belanghebbende geparticipeerd in het werk van de commissie, de commissie formuleert aanbevelingen gericht aan de VO-raad en aan de VTOI, en de commissie stelt gezamenlijke aanvaarding en eigenaarschap van de nieuwe governancecode voor.

Het onderhavige rapport is het eindrapport van de commissie. Het bevat de resultaten van het uitgebreide monitoronderzoek, uitgevoerd door Marlies Honingh en Marieke van Genugten van het Instituut voor Managementresearch van de Radboud Universiteit Nijmegen in de periode oktober 2013 tot en met mei 2014. Op basis van de uitkomsten van dit monitoronderzoek en de verschillende gesprekken die zijn gevoerd met leden, stakeholders en experts, trekt de commissie in dit eindrapport haar conclusies. Ook komt

de commissie met voorstellen tot aanpassing van de Code Goed Onderwijsbestuur VO en met aanbevelingen voor de versterking van de bestuurskracht in de VO-sector.

## 1.4 Samenstelling van de commissie

<b>Voorzitter</b>	<b>Lex van de Haterd</b> , bestuursvoorzitter Meridiaan College
<b>Leden</b>	<b>Bert de Weerd</b> , bestuurder/algemeen directeur Scholengemeenschap Panta Rhei <b>Henk van der Esch</b> , voorzitter College van Bestuur Achterhoek VO <b>Sophie de Boer</b> , tot 1 januari 2014 lid College van Bestuur Dunamare Onderwijsgroep <b>Teunis Wagenaar</b> , tot 1 februari 2014 waarnemend voorzitter College van Bestuur O2G2
<b>Extern lid</b>	<b>Edith Hooge</b> , bijzonder hoogleraar Onderwijsbestuur bij TIAS, Universiteit van Tilburg en senior adviseur bij BMC Advies
<b>Aanwezig als belanghebbende</b>	<b>Ton du Burck</b> , directeur Vereniging van Toezichthouders in Onderwijsinstellingen (VTOI)
<b>Secretariaat</b>	<b>Jelma Hoekstra</b> , senior beleidsadviseur VO-raad <b>Robert van den Boezem</b> , senior beleidsadviseur VO-raad <b>Sietske Hendriks</b> , adviseur BMC implementatie Onderwijs & Jeugd

Het verschijnen van dit eindrapport beschouwt de commissie als het moment om de vereniging décharge te vragen teneinde zichzelf op te heffen. Voor vervolgwerkzaamheden rondom de governancecode VO of breder, op het terrein van goed bestuur in de VO-sector, kunnen nieuwe commissies worden ingesteld.

## 1.5 Werkwijze van de commissie

De commissie heeft de volgende activiteiten ondernomen:

1. Vier ledenbijeenkomsten over 'Bestuurskracht' in september 2013 om zicht te krijgen op (hoe) vraagstukken (die) leven over (naleving en toepassing van) de governancecode VO en versterking en professionalisering van bestuur en intern toezicht bij de leden van de VO-raad;
2. Eigen commissieonderzoek naar status en inhoud governancecodes in andere sectoren (zie bijlage 2);
3. Extern onderzoek naar de naleving en toepassing van de governancecode VO door middel van een enquête onder een representatieve groep van VO-bestuurders en -toezichthouders, een vergelijkende gevalstudie bij 10 schoolbesturen en een analyse van 30 jaarverslagen door het Instituut voor Managementresearch van de Radboud Universiteit Nijmegen. Het onderzoeksrapport is vanaf 18 september 2014 te vinden op [www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl);
4. Vijf rondetafelgesprekken in mei/juni 2014 met stakeholders: ouders, leraren, leerlingen, lokale overheden en Rijksoverheid. De uitkomsten van deze ronde tafelgesprekken dienen voor de commissie als achtergrondinformatie, aanvulling én als illustratie voor de onderzoeksmatige gegevens die zijn verkregen met het eigen en met het externe onderzoek;
5. Sonderende gesprekken met zes governance-experts van brancheorganisaties uit de non-profitsector 2014, als achtergrondinformatie, aanvulling én als illustratie voor de onderzoeksmatige gegevens die zijn verkregen met het eigen en met het externe onderzoek;
6. Periodieke mondelinge rapportage aan en sondering bij de voorzitter van het bestuur van de VO-raad.

De opbrengsten van de activiteiten een tot en met zes zijn door de commissie naast elkaar gelegd, vergeleken en gecombineerd om te komen tot een zo adequaat mogelijk beeld van de huidige praktijk van goed bestuur in het voortgezet onderwijs en de vooruitgang daarbinnen. De aanbevelingen voor aanpassing van de governancecode en voor de

versterking van de bestuurskracht in het voortgezet onderwijs zijn op eigen gezag van de commissie tot stand gekomen.

Hierbij zijn de verschillende percepties en overtuigingen van bestuurders en intern toezichthouders in het VO, van relevante belanghebbenden - leerlingen, ouders, leraren en gemeentebestuurders - en van experts zorgvuldig gewogen en benut.

## **1.6 Leeswijzer**

De commissie heeft ervoor gekozen voor de onderliggende gegevens te verwijzen naar bijlagen of bronnen die elders gevonden kunnen worden. Het rapport beperkt zich tot de bevindingen, conclusies en aanbevelingen van de commissie zelf. Hoofdstuk twee schetst de context van de opdracht en toont alle aanbevelingen die de commissie doet. In hoofdstuk drie en vier worden de resultaten van het externe onderzoek getoond en de praktijk van goed bestuur in het voortgezet onderwijs en de naleving van de governancecode VO, zowel letterlijk als ‘in de geest van’, beschreven, gewogen en beoordeeld door de commissie. In hoofdstuk vijf doet de commissie concrete voorstellen tot aanpassing van de Code Goed Onderwijsbestuur VO en het bevorderen en handhaven van de naleving ervan. In hoofdstuk zes formuleert de commissie ten slotte adviezen voor de versterking van de bestuurskracht in het voortgezet onderwijs.

In dit rapport zijn aanbevelingen aan besturen in rood aangegeven; aanbevelingen aan organen voor intern toezicht in groen; aanbevelingen aan besturen en organen voor intern toezicht samen in blauw; en aanbevelingen aan de VO-raad en de VTOI in oranje.

## 2. CONTEXT VAN DE OPDRACHT EN AANBEVELINGEN

### 2.1 Context van de opdracht

De commissie heeft haar opdracht in de zomer van 2013 aanvaard in een context van het evalueren van governance-incidenten (in het onderwijs) en intensieve politiek-maatschappelijke discussies hierover.

Zo brengt de Commissie Governance Openbaar Onderwijs (Cie-Cohen) in september 2012 haar evaluatieve adviesrapport uit naar aanleiding van de incidenten bij Stichting BOOR. In december van dat jaar presenteert de Commissie ‘Onderzoek Financiële Problematiek Amarantis I’ haar bevindingen wat betreft bestuurlijk gedrag en juiste besteding van publiek geld, en in februari 2013 volgde het rapport ‘Niet onwettig, wel onwenselijk’ van de commissie ‘Financiële problematiek Amarantis II’ onder voorzitterschap van Femke Halsema. Deze commissie constateert weliswaar geen strafbare feiten, maar toont een waslijst aan ongepaste en ongewenste gedragingen en een vrijblijvende cultuur en veroordeelt dit. Mede naar aanleiding van deze rapporten gaan de bewindslieden van OCW niet alleen over goed bestuur in gesprek met de Tweede Kamer, maar ook met de onderwijsinstellingen en sectororganisaties. In april 2013 sturen zij een brief naar de Tweede Kamer met als titel ‘Versterking bestuurskracht in het onderwijs’ waarin zij wijzen op het grote belang van een goed werkend governancestelsel en het hanteren van een moreel kompas: “Het gaat niet alleen om het naleven van de letter van de wet of code, maar vooral ook om het handelen in de geest daarvan en met oog voor het publieke belang.”

Vanaf het moment dat de Commissie Goed Onderwijsbestuur VO haar werkzaamheden aanvangt, valt de politiek-maatschappelijke discussie over goed bestuur (in onderwijs) bepaald niet stil. In september 2013 leggen twee mbo-bestuurders bij de opening van het studiejaar een eed af. Zij beloven hierin onder meer het belang van het leren van de studenten en het onderwijs voorop te stellen, hun functie integer uit te oefenen en zorgvuldig om te gaan met de beschikbaar gestelde middelen. In de (sociale) media waren hier wisselende reacties op en het heeft tot op heden geen navolging gehad.

In diezelfde maand brengt de Commissie Behoorlijk Bestuur (Cie-Halsema) haar rapport 'Een lastig gesprek' uit waarin wordt ingegaan op de diepere oorzaken van de incidenten. De Commissie Behoorlijk Bestuur constateert dat de oorzaken moeten worden gezocht in (de wisselwerking tussen) menselijk gedrag en organisatiegedrag. Zo kunnen menselijke zwakheden, ongebreidelde experimenteerdrijf of dwangmatige innovatie in combinatie met klemmende of inconsistente organisatiestructuren (weeffouten in het systeem) ongewenste gedragingen en praktijken teweeg brengen en leiden tot incidenten.

In november 2013 ziet het adviesrapport van de Commissie-Meurs 'Professionalisering van besturen in het primair onderwijs' het licht. Dit rapport bevat concrete adviezen voor professionalisering en versterking van (het) besturen van onderwijsorganisaties in het PO. Tegelijkertijd stuurt de minister van Veiligheid en Justitie een brief naar de Tweede Kamer waarin hij maatregelen aankondigt om de wettelijke positie en taakvervulling van intern toezichthouders in semipublieke sectoren te verduidelijken en zo de drempel tot aansprakelijkstelling of ontslag van wanpresterende bestuurders en toezichthouders te verlagen. In december van dat jaar komen de VTOI en de Onderwijsbestuurdersvereniging (OBV) een nieuwe cao overeen voor bestuurders in het voortgezet onderwijs waarin een nullijn wordt gehanteerd; de beloning van bestuurders wordt niet geïndexeerd. De variabele beloningscomponent uit de eerdere cao wordt geschrapt, omdat deze in de Wet Normering Topinkomens (WNT) niet is toegestaan. De inhoud van deze cao en het gegeven dat deze overeen is gekomen door de 'nieuwe spelers' VTOI en OBV wordt niet door iedereen in de sector onderschreven en leidt tot enige commotie. In januari 2014 stelt de MBO Raad een nieuwe Branchecode goed

bestuur vast, naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen van de Commissie Governance, Handhaving en Codes (Cie-Hooge) in september 2013. Op 5 februari 2014 versturen de bewindslieden van het ministerie van OCW een tweede governancebrief naar de Tweede Kamer waarin veel aandacht is voor de Wet Medezeggenschap op Scholen (WMS), en nieuwe eisen worden gesteld aan de externe accountant en het controleprotocol.

Tegen de achtergrond van deze context heeft de commissie haar werkzaamheden verricht. Ze heeft een beeld geschetst van de huidige praktijk van goed bestuur in het voortgezet onderwijs en de vooruitgang daarbinnen, en is tot haar aanbevelingen gekomen. Het is deze context die van invloed is geweest op de eigen opvattingen en overtuigingen van de commissieleden hierbij, en op haar weging van de verschillende percepties en overtuigingen van bestuurders en intern toezichthouders en relevante belanghebbenden in het VO.

## 2.2 Aanbevelingen van de commissie

De commissie formuleert in dit rapport 30 aanbevelingen gericht aan de besturen, de organen voor intern toezicht, en aan de VO-raad/VTOI. De aanbevelingen staan hieronder gegroepeerd aangegeven. De nummering van de aanbevelingen is volgens de volgorde waarin zij in het rapport worden geformuleerd.

### **Aanbevelingen gericht aan de besturen VO<sup>5</sup>:**

- **De commissie beveelt bestuurders aan zich bewust te blijven van de risico's die verbonden zijn aan hun positie en deze risico's te dempen door hiervoor mechanismen in te bouwen. De commissie beveelt dit eenhoofdige bestuurders met klem aan. Te denken valt bijvoorbeeld aan:**

---

<sup>5</sup> Met de term 'besturen VO' wordt in dit rapport bedoeld de organen of personen in het VO die de bestuurlijke functie binnen een onderwijsorganisatie uitoefenen. Dit kunnen zijn een college van bestuur, een directeur-bestuurder, een (dagelijks) bestuur, of het collectief van personen die binnen een zogenaamd onetier bestuur de bestuurlijke functie uitoefenen.



- **weerwoord en tegenmacht organiseren in de overleg- en besluitvormingsstructuur en -cultuur binnen de onderwijsorganisatie;**
- **het daadwerkelijk instellen van een klokkenluidersregeling;**
- **externe feedback en beraadslaging organiseren wat betreft het eigen functioneren (bijvoorbeeld met college-bestuurders in de regio, met externe adviseurs en deskundigen of via beroeps- of sectororganisatie);**
- **het interne toezicht in de gelegenheid stellen goed toe te zien op het functioneren van de eenhoofdige bestuurder met behulp van extra toezichtsmaatregelen en passende mechanismen.**

Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 1 op pagina 25 in dit rapport.

- **De commissie beveelt besturen aan binnen hun onderwijsorganisatie meer een directe aanspreekcultuur tot stand te brengen. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 4 op pagina 29 in dit rapport.**
- **De commissie beveelt besturen aan pro-actief een integriteitscode op te stellen en deze tot leven te brengen door hierover te spreken en elkaar hierop aan te spreken binnen de onderwijsorganisatie. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 5 op pagina 30 in dit rapport.**
- **De commissie beveelt besturen aan zorg te dragen voor het daadwerkelijk instellen van een klokkenluidersregeling die intern en extern bekend is. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 6 op pagina 30 in dit rapport.**
- **De commissie beveelt de besturen aan breed informatie, inzichten, overtuigingen en percepties op te halen bij leerlingen en hun ouders, docenten, niet onderwijzend personeel, directie en staf als input voor en feedback op bestuurlijke processen, zowel langs formele (MR) als informele weg. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 16 op pagina 39 in dit rapport.**
- **De commissie beveelt besturen aan de horizontale dialoog binnen het eigen (bestuurlijke) onderwijsnetwerk voort te zetten, met als doel leren en feedback te verkrijgen. Met het oog op het belang van goede lokale en regionale verankering en nabijheid van onderwijsbestuur, beveelt de commissie de besturen aan de horizontale dialoog ook te voeren met het doel het eigen 'bestuurlijke doen en**

laten' te legitimeren. Hiervoor beveelt de commissie de besturen aan de horizontale dialoog uit te breiden naar een brede groep van belanghebbenden in de lokale/regionale gemeenschap/omgeving. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 17 op pagina 42 in dit rapport.

- De commissie beveelt besturen met klem aan transparant te zijn over de naleving van de governancecode, inclusief een consciëntieuze en kwalitatief goede toepassing van het 'pas toe of leg uit'-principe in het jaarverslag en op de eigen website. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 19 op pagina 45 in dit rapport.
- De commissie beveelt besturen aan om binnen het verenigingsverband van hun VO-raad collega-bestuurders actief aan te spreken op naleving van de vernieuwde governancecode VO wanneer zij hier aanleiding toe zien, in zowel technisch-juridische als ethisch-normatieve zin. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 23 op pagina 56 in dit rapport.
- De commissie beveelt besturen aan de afstand tot leerlingen en ouders te verkleinen door meer werk te maken van hun zorgplicht en hen zodanig in positie te brengen en toe te rusten dat zij kunnen participeren in (het besturen van) de onderwijsorganisatie, zowel langs formele als informele weg. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 27 op pagina 62 in dit rapport.
- De commissie beveelt besturen aan meer en beter werk van hun zorgplicht te maken om de medezeggenschap binnen de onderwijsorganisatie optimaal te laten verlopen door de organen voor medezeggenschap beter in positie te brengen, door informatie zodanig aan te leveren dat de medezeggenschap zijn taak optimaal kan vervullen en door scholing, training en evaluatie van het eigen functioneren van de medezeggenschap te stimuleren. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 28 op pagina 62 in dit rapport.

### **Aanbevelingen gericht aan de organen voor intern toezicht VO<sup>6</sup>:**

- De commissie beveelt de organen voor intern toezicht aan zich bewust te blijven van de risico's die kleven aan de positie van bestuurders en deze risico's te dempen door hiervoor toezichtsmaatregelen te treffen en mechanismen in te bouwen. De commissie beveelt dit in een situatie van een eenhoofdige bestuurder met klem aan. Te denken valt bijvoorbeeld aan:
  - expliciet toezicht op de aanwezigheid van weerwoord en tegenmacht in de overleg- en besluitvormingsstructuur en -cultuur van de onderwijsorganisatie;
  - expliciet toezicht op 'of' en 'hoe' de bestuurder externe feedback en beraadslaging over het eigen functioneren organiseert (bijvoorbeeld met college-bestuurders in de regio, met externe adviseurs en deskundigen of via beroeps- of sectororganisatie);
  - het statutair regelen van het eigenstandig recht van de interne controller/financieel directeur om naar het intern toezichtsorgaan te stappen;
  - het daadwerkelijk instellen van een klokkenluidersregeling;
  - het sonderen van directie, staf, medezeggenschapsraad en externe betrokkenen over het functioneren van de bestuurder ten behoeve van de functionerings- en beoordelingsgesprekken.

Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 2 op pagina 25 in dit rapport.

- De commissie roept organen voor intern toezicht op ambitieuzer te zijn in het vergroten van de diversiteit van de bestuurders. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 3 op pagina 27 in dit rapport.
- De commissie roept organen voor intern toezicht op de diversiteit van de eigen leden nog verder te vergroten. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 7 op pagina 30 in dit rapport.
- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan de mogelijke voor- en

---

<sup>6</sup> Met de term 'organen voor intern toezicht VO' wordt in dit rapport bedoeld de organen of personen in het VO die de functie van intern toezicht binnen een onderwijsorganisatie uitoefenen. Dit kunnen zijn een raad van toezicht, een algemeen bestuur, de ALV van een vereniging of het collectief van personen die binnen een zogenaamd onetier bestuur de functie van intern toezicht uitoefenen.

nadelen van ouderleden in het intern toezicht expliciet af te wegen en hierin het perspectief en de mening van de bestuurder(s) en van de medezeggenschapsraad te betrekken. Als er ouderleden binnen het intern toezicht zijn, dan beveelt de commissie aan zich bewust te blijven van de risico's die eraan verbonden zijn en hiervoor passende mechanismen en maatregelen te treffen. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 8 op pagina 31 in dit rapport.

- De commissie beveelt de organen voor intern toezicht aan geen eigen leden te (her)benoemen die bestuurder en/of directie(lid) zijn geweest binnen de eigen onderwijsorganisatie of bij één van haar rechtsvoorgangers. Daarnaast beveelt de commissie aan dat, mochten er nog voormalige bestuurders en/of directieleden van de eigen onderwijsorganisatie of van één van haar rechtsvoorgangers deel uitmaken van het interne toezicht, deze zo snel als mogelijk te laten uitstromen. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 9 op pagina 32 in dit rapport.
- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan serieus werk te maken van de eigen professionalisering en intensievere professionaliseringsvormen niet uit de weg te gaan. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 10 op pagina 33 in dit rapport.
- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan zorg te dragen voor gepaste honorering van de eigen leden en een professionaliseringsbudget. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 11 op pagina 33 in dit rapport.
- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan een kwalitatief goed en actueel toetsingskader met criteria en normen te hanteren. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 12 op pagina 35 in dit rapport.
- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan meer belang te hechten aan de werkgeversrol en deze ambitieus en professioneel uit te oefenen. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 13 op pagina 36 in dit rapport.
- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan een remuneratiecommissie in te stellen ter ondersteuning van de uitoefening van de werkgeversrol. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 14 op pagina 36 in dit rapport.
- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan actief toezicht te houden

op de betaalde en niet-betaalde nevenfuncties van bestuurders door hier jaarlijks naar te vragen en door met behulp van expliciete criteria te oordelen of zij de nevenfuncties geoorloofd achten met het oog op (schijn van) belangenverstrengeling. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 18 op pagina 43 in dit rapport.

- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan toezicht te houden op naleving van de vernieuwde governancecode VO in zowel technisch-juridische als ethisch-normatieve zin. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 22 op pagina 55 in dit rapport.

***Aanbevelingen gericht aan de besturen en de organen voor intern toezicht VO samen:***

- De commissie beveelt de organen voor intern toezicht en de besturen aan de rolname en het gedrag dat past bij zowel scheiding van intern toezicht en bestuur, als bij het samenspel voortdurend te expliciteren, te oefenen, te bespreken en te evalueren en op dit punt collectieve en individuele professionaliseringsvormen te organiseren. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 15 op pagina 38 in dit rapport.
- De commissie beveelt de organen voor intern toezicht en de besturen in het geval van een directeur-bestuurder aan alert te zijn op de roluitoefening en -vastheid van de directeur-bestuurder en op het evenwicht in het samenspel met de directie/het management. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 26 op pagina 61 in dit rapport.

### **Aanbevelingen gericht aan de VO-raad en de VTOI:**

- De commissie beveelt de VO-raad en de VTOI aan de governancecode VO vorm te geven met behulp van:
  - regels voor besturen die gelden als lidmaatschapseis van de VO-raad;
  - richtlijnen die gelden als leidraad voor een praktijk van goed bestuur;
  - bepalingen die gelden voor de organen voor intern toezicht als lidmaatschapseis van de VTOI.

Daarnaast beveelt de commissie aan zaken die bij wet geregeld zijn, uit de code te schrappen.

Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 20 op pagina 48 in dit rapport.

- De commissie beveelt de VO-raad samen met de VTOI aan de governancecode VO inhoudelijk aan te passen en te actualiseren, daarbij de voorstellen die de commissie in hoofdstuk 5 van dit rapport doet, ter harte te nemen en voorts de governancecode VO gezamenlijk opnieuw vast te stellen. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 21 op pagina 55 in dit rapport.
- De commissie beveelt de VO-raad aan om samen met de VTOI de vernieuwde governancecode VO verder tot leven te brengen en de naleving ervan te bevorderen, zowel in de geest als naar de letter, door het organiseren van een visitatiestelsel 'goed bestuur' op sectorniveau, voor en door bestuurders en intern toezichthouders zelf, met als doelen leren en feedback geven. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 24 op pagina 56 in dit rapport.
- De commissie beveelt de VO-raad en de VTOI aan om een onafhankelijke meldcommissie in te stellen, niet bestaande uit leden van de VO-raad of VTOI, die in geval een melding over het niet naleven van de governancecode VO de VO-raad en de VTOI adviseert over handhaving aan de hand van een interventieladder. De commissie beveelt de VO-raad en de VTOI daarnaast aan een nieuwe monitoringscommissie in te stellen met de taak om eens in de drie jaar de werking van de code te evalueren, voorstellen voor vernieuwing te doen en de naleving van de code te monitoren. De commissie acht het wenselijk dat deze

commissie bestaat uit een mix van leden van de VO-raad en VTOI en externe onafhankelijke experts of ervaringsdeskundigen op het gebied van goed bestuur en governancecodes. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 25 op pagina 57 in dit rapport.

- De commissie beveelt de VO-raad en de VTOI aan bestaande netwerken, kringen en 'communities of practice' van bestuurders en/of intern toezichthouders te benutten om te leren en feedback te organiseren over goed bestuur in de praktijk, en hiertoe nieuwe (helpen) op te richten en te ondersteunen. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 29 op pagina 64 in dit rapport.
- De commissie beveelt de VO-raad en de VTOI aan een laagdrempelig 'loket' in te richten waar bestuurders, intern toezichthouders en anderen betrokken bij goed bestuur in het VO vrijblijvend en vertrouwelijk kwesties van goed bestuur kunnen bespreken, afwegen en om advies kunnen vragen. Deze aanbeveling is terug te vinden als aanbeveling 30 op pagina 65 in dit rapport.

## 3. STAND VAN ZAKEN GOED BESTUUR IN HET VO

In dit hoofdstuk geeft de commissie een interpretatie van de stand van zaken van goed bestuur in het VO, vormt zich een oordeel en doet, indien nodig, aanbevelingen.

Hierbij is voornamelijk gebruik gemaakt van de resultaten van de enquête en de vergelijkende gevalstudie uitgevoerd door Marlies Honingh en Marieke van Genugten van het Instituut voor Managementresearch van de Radboud Universiteit Nijmegen, maar ook van de opbrengsten van de stakeholdergesprekken die de commissie voerde en van ander relevant onderzoek. Voor een volledige beschrijving van de stand van zaken van goed bestuur in het VO verwijst de commissie graag naar het onderzoeksrapport van Honingh & Van Genugten, te vinden op [www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl).

### 3.1 Samenstelling en uitoefening van het bestuur

Het valt de commissie op dat er relatief veel eenhoofdige besturen zijn in de VO-sector. Meer dan de helft (57%) van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs bestaat uit één persoon en dit percentage is de afgelopen jaren toegenomen. Van die eenhoofdige bestuurders is tweederde (68%) directeur-bestuurder, hetgeen betekent dat de bestuurlijke taak en de eindverantwoordelijkheid voor de operationele (*managerial*) taken bij één persoon belegd zijn.

Net als de Commissie Governance, Handhaving en Codes MBO (2013) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2014), vindt de commissie dat de risico's die sowieso kleven aan de positie van bestuurders zoals ongezonde machtsconcentratie en/of tunnelvisie door mogelijk gebrek aan weerwoord en tegenmacht en discontinuïteit van bestuur bij disfunctioneren of ziekte, in de situatie van een eenhoofdig bestuur extra aandacht vragen. In de VO-sector lijkt het erop dat de



eenhoofdige besturen zich bewust zijn van de risico's die verbonden zijn aan hun positie: uit het onderzoek van Honingh & Van Genugten (2014) blijkt dat zij significant meer belang hechten aan de noodzaak van tegenkracht van het intern toezicht dan besturen bestaand uit meerdere personen.

### **Aanbeveling 1 gericht aan de besturen VO:**

- De commissie beveelt bestuurders aan zich bewust te blijven van de risico's die verbonden zijn aan hun positie en deze risico's te dempen door hiervoor mechanismen in te bouwen. De commissie beveelt dit eenhoofdige bestuurders met klem aan. Te denken valt bijvoorbeeld aan:
  - weerwoord en tegenmacht organiseren in de overleg- en besluitvormingsstructuur en -cultuur binnen de onderwijsorganisatie;
  - het daadwerkelijk instellen van een klokkenluidersregeling;
  - externe feedback en beraadslaging organiseren wat betreft het eigen functioneren (bijvoorbeeld met college-bestuurders in de regio, met externe adviseurs en deskundigen of via beroeps- of sectororganisatie);
  - het interne toezicht in de gelegenheid stellen goed toe te zien op het functioneren van de eenhoofdige bestuurder met behulp van extra toezichtsmaatregelen en passende mechanismen.

### **Aanbeveling 2 gericht aan de organen voor intern toezicht VO:**

- De commissie beveelt de organen voor intern toezicht aan zich bewust te blijven van de risico's die kleven aan de positie van bestuurders en deze risico's te dempen door hiervoor toezichtsmaatregelen te treffen en mechanismen in te bouwen. De commissie beveelt dit in een situatie van een eenhoofdige bestuurder met klem aan. Te denken valt bijvoorbeeld aan:
  - expliciet toezicht op de aanwezigheid van weerwoord en tegenmacht in de overleg- en besluitvormingsstructuur en -cultuur van de onderwijsorganisatie;
  - expliciet toezicht op 'of' en 'hoe' de bestuurder externe feedback en beraadslaging over het eigen functioneren organiseert (bijvoorbeeld met

**college-bestuurders in de regio, met externe adviseurs en deskundigen of via beroeps- of sectororganisatie);**

- **het statutair regelen van het eigenstandig recht van de interne controller/financieel directeur om naar het intern toezichtsorgaan te stappen;**
- **het daadwerkelijk instellen van een klokkenluidersregeling;**
- **het sonderen van directie, staf, medezeggenschapsraad en externe betrokkenen over het functioneren van de bestuurder ten behoeve van de functionerings- en beoordelingsgesprekken.**

De commissie waardeert het positief dat ruim viervijfde van de bestuurders (85%) bijscholing volgt en dat bijna alle besturen (99%) reflecteren op het eigen handelen en het eigen functioneren jaarlijks evalueren (90%). Dit laatste is vergeleken met de situatie in 2010 een flinke stijging: toen evalueerde 77% jaarlijks het eigen functioneren (De Koning & Dielemans, 2011).

De commissie vindt het onwenselijk dat de VO-bestuurders zo'n homogene groep vormen. Uit het onderzoek van Honingh & Van Genugten blijkt dat het overgrote merendeel van de bestuurders man is, Nederlands, hoogopgeleid, tussen de vijftig en zestig jaar en afkomstig uit de onderwijssector. Met het oog op de effectiviteit, maar ook met het oog op de legitimering van het bestuur, acht de commissie het wenselijk dat er meer diversiteit in de groep VO-bestuurders is. De Commissie Governance, Handhaving en Codes MBO (2013) wijst er in haar eindrapport al op dat, hoewel niet zonder meer eenduidige conclusies kunnen worden getrokken over de effecten van meer diversiteit binnen besturen, in onderzoek aanwijzingen worden gevonden dat grotere diversiteit kan leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de discussie door de incorporatie van meerdere perspectieven en een hogere creativiteit. Een grotere diversiteit kan ook een grotere variëteit aan externe hulpbronnen en een betere inbedding in het externe netwerk bewerkstelligen. Zo zou grotere diversiteit makkelijkere toegang kunnen betekenen tot schaars managementtalent, tot betere expertise, tot financiële fondsen of tot politieke en wetgevende instanties. Naast de maatschappelijke wenselijkheid van meer diversiteit, zouden deze voordelen van grotere diversiteit volgens de commissie niet alleen van

toepassing kunnen zijn op de besturen in het VO, maar ook op de VO-raad als geheel, waarbinnen alle bestuurders VO verenigd zijn.

De commissie meent dat organen voor intern toezicht over handelingsrepertoire beschikken om in elk geval wat betreft sekse en leeftijd meer variëteit te betrachten bij het werven en (her)benoemen van bestuurders.

**Aanbeveling 3 gericht aan de organen voor intern toezicht VO:**

- **De commissie roept organen voor intern toezicht op ambitieuzer te zijn in het vergroten van de diversiteit van de bestuurders.**

Bij nagenoeg alle besturen zijn de taken, functies en taak- en functieverdelingen helder omschreven en formeel vastgelegd (Honingh & Van Genugten, 2014). De commissie ziet hier een verbetering ten opzichte van 2010: toen was dit bij eenderde (32%) van de besturen niet het geval (De Koning & Dielemans, 2011).

De besturen geven aan zicht te hebben op de onderwijskwaliteit van de scholen en hebben de overtuiging de onderwijskwaliteit te kunnen bevorderen. Het sturen op onderwijskwaliteit krijgt vorm door het vastleggen van streefdoelen ten aanzien van de onderwijskwaliteit: bijna alle besturen (90%) doen dit. Vrijwel alle besturen vergelijken de eigen onderwijskwaliteit met die van andere besturen (86%) en met landelijke gegevens zoals die van de VO-raad of de rapportages van de Inspectie van het Onderwijs (89%). Honingh & Van Genugten (2014, p. 42) schetsen op basis van de vergelijkende studie een beeld van hoe het sturen op onderwijskwaliteit verloopt: “In algemene zin kunnen we op basis van de interviews stellen dat bestuurders en toezichthouders meer dan voorheen de vinger aan de pols houden als het om onderwijskwaliteit gaat [...] Bestuurders geven verder aan dat het om indirecte invloed op de onderwijskwaliteit gaat. Sommigen zijn zelfs sceptisch over de invloed die zij hebben, omdat docenten volgens hen vele malen belangrijker zijn voor de prestaties. Bestuurders met een dubbelfunctie hebben over het algemeen een iets directere invloed, omdat zij ook operationeel leidinggeven en daardoor

soms ook in de klas komen. Dit geldt ook voor schoolleiders. Zij worden in veel scholen volledig vrijgelaten in de manier waarop zij sturen op onderwijskwaliteit, maar winnen soms ook advies in bij de bestuurder over hoe te handelen om tot verbetering van onderwijskwaliteit te komen. [ ... ] Verder kunnen we vaststellen dat er steeds meer aandacht is voor sturen op prestaties door het gebruik van meetinstrumenten zoals kwaliteitszorginstrumenten, dashboards en tevredenheidsonderzoeken. Het blijft niet bij metingen alleen. Managers rapporteren de uitkomsten van deze metingen en bespreken tegenvallende resultaten. Vanuit de top (bestuur en/of toezicht) wordt vervolgens gevraagd om een plan ter verbetering. Soms wordt hierbij extern advies ingewonnen. Daarna wordt de uitvoering van dit plan gemonitord door bestuur en toezicht. Soms is dit een nauwe controle; zeker als het gaat om een inspectieverbetertraject.”

Driekwart van de besturen geeft aan dat financiële ruimte een voorwaarde is voor nieuwe plannen, en tegelijkertijd zeggen bijna alle besturen (96%) dat voor goede ideeën vrijwel altijd financiële ruimte gecreëerd wordt. De besturen zien sturen op financiën niet als hun belangrijkste taak maar het heeft wel de aandacht: het merendeel van de besturen vergelijkt de eigen financiële situatie met die van andere besturen (78%) en met landelijke gegevens zoals die van de VO-raad of de rapportages van Inspectie van het Onderwijs (87%).

Driekwart van de besturen (73%) beschikt over (een) risicoanalyse(s) en daarvan hebben de meeste (80%) dit sinds drie jaar of korter. In bijna alle risicoanalyses zijn financiële risico's betrokken (96%), maar ook risico's op het gebied van leerlingenaantallen (91%), onderwijskwaliteit (90%), personeel (88%) en huisvesting (83%) worden betrokken. De meest genoemde acties naar aanleiding van de risicoanalyse zijn: een beleidsplan maken om de risico's te verkleinen, het monitoren van de situatie en een nadere analyse maken.

De commissie vindt het positief dat de besturen de onderwijsorganisaties evenwichtig en voldoende integraal lijken te besturen, met passende focus op het realiseren van onderwijskwaliteit en formuleert op dit punt verder geen aanbevelingen.

Uit de kwalitatieve studie van Honingh & Genugten (2014) blijkt dat het realiseren van een aanspreekcultuur tussen docenten, management en bestuur niet zonder slag of stoot verloopt. De commissie acht het daarom van belang dat meer aandacht uitgaat naar het realiseren van een aanspreekcultuur.

**Aanbeveling 4 gericht aan de besturen VO:**

- **De commissie beveelt besturen aan binnen hun onderwijsorganisatie meer een directe aanspreekcultuur tot stand te brengen.**

Volgens de voorzitters van de besturen hanteert driekwart (75%) een integriteitscode, maar dit wordt enigszins weersproken door het interne toezicht dat 60% rapporteert. Uit de kwalitatieve studie blijkt dat deze integriteitscodes vaak ontwikkeld zijn nadat zich een incident had voorgedaan.

De kwalitatieve gegevens wijzen daarbij uit dat er geen duidelijk beeld is van wat onder integriteit moet worden verstaan en de redeneringen erover blijven aan de oppervlakte.

Tweederde (66%) van de besturen geeft aan medewerkers te stimuleren om zich te houden aan gedragscodes, en Honingh & Van Genugten constateren de volgende veelvoorkomende manieren om dit te doen: communiceren via interne publicaties zoals de schoolgids en intranet en door bijeenkomsten met organisatieleden, studiemiddagen en trainingen waar wordt gesproken over de inhoud van de formulering van de gedragscode, dilemma's en casuïstiek, voorleven van gedrag, *'practice what you preach'* en er aandacht aan besteden in formele gesprekken zoals het functioneringsgesprek. Direct aanspreken op gedrag gebeurt minder vaak, iets wat naar het oordeel van de commissie nu juist zo belangrijk is.

Driekwart van de besturen heeft een klokkenluidersregeling, deze is bij 42% van de besturen alleen intern bekend en bij 32% van de besturen intern en extern. Op zich is 75% een behoorlijke vooruitgang (De Koning en Dielemans 2011 rapporteert 46% met

een klokkenluidersregeling), maar de commissie is van mening dat deze percentages nog verder omhoog kunnen, en ook moeten, zeker met het oog op het relatief grote aantal eenhoofdige bestuurders.

**Aanbevelingen 5 en 6 gericht aan de besturen VO:**

- De commissie beveelt besturen aan pro-actief een integriteitscode op te stellen en deze tot leven te brengen door hierover te spreken en elkaar hierop aan te spreken binnen de onderwijsorganisatie.
- De commissie beveelt besturen aan zorg te dragen voor het daadwerkelijk instellen van een klokkenluidersregeling die intern en extern bekend is.

### **3.2 Samenstelling en uitoefening van het interne toezicht**

De commissie constateert dat de intern toezichthouders een meer heterogene groep vormen dan de bestuurders in het VO: er is meer spreiding in leeftijd en sekse. Zowel veertigers, vijftigers als zestigers en zeventigers zijn intern toezichthouder. Bij eenderde (33%) van de organen voor intern toezicht is een kwart of minder van de leden een vrouw en bij 44% is meer dan een kwart tot de helft van de leden vrouw. Bij 8% is meer dan de helft tot driekwart een vrouw. Van de voorzitters van de organen voor intern toezicht is 17% vrouw. Desondanks is de commissie van mening dat ook de groep intern toezichthouders in het VO gebaat is bij meer diversiteit, zowel ten behoeve van de effectiviteit als de legitimiteit van het interne toezicht.

**Aanbeveling 7 gericht aan de organen voor intern toezicht VO:**

- De commissie roept organen voor intern toezicht op de diversiteit van de eigen leden nog verder te vergroten.

De helft van de organen voor intern toezicht kent één of meer ouderleden (ouders van kinderen op een school die onder het bestuur ressorteert, waar toezicht op wordt

gehouden). De commissie acht de aanwezigheid van ouders in het interne toezicht positief, omdat het de diversiteit binnen het interne toezicht vergroot, het specifieke gebruikers- en ervaringsperspectief naar voren komt en omdat het bijdraagt aan iets wat de commissie belangrijk acht: inbedding in de lokale/regionale gemeenschap waarvoor de onderwijsorganisatie werkt.

De commissie wijst echter ook op de risico's die kleven aan ouderleden: eenzijdige gerichtheid op het belang van het/de eigen kind(eren) en/of op het belang van leerlingen en hun ouders. Dit kan een evenwichtige afweging van de belangen van alle relevante belanghebbenden van de onderwijsorganisatie in de weg staan. Andere risico's zijn rolvermenging en belangenverstrengeling ten opzichte van de bestuurder(s) in de rollen van ouder ('gebruiker' van onderwijs) en van intern toezichthouder/werkgever, en - bij meerpartijen - eenzijdige beeldvorming doordat het ouderlid vooral de vestiging of school in beeld heeft van het/de eigen kind(eren).

**Aanbeveling 8 gericht aan de organen voor intern toezicht VO:**

- **De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan de mogelijke voor- en nadelen van ouderleden in het intern toezicht expliciet af te wegen en hierin het perspectief en de mening van de bestuurder(s) en van de medezeggenschapsraad te betrekken. Als er ouderleden binnen het intern toezicht zijn, dan beveelt de commissie aan zich bewust te blijven van de risico's die eraan verbonden zijn en hiervoor passende mechanismen en maatregelen te treffen.**

Het valt de commissie op dat een vijfde (19%) van de leden van het interne toezicht bestuurder is geweest binnen dezelfde organisatie of bij één van haar rechtsvoorgangers. Gezien het belang van de onafhankelijkheid van het interne toezicht en van een scherpe scheiding tussen de functies van bestuur en toezicht, is dit vanuit moderne normen van goed bestuur onacceptabel. De commissie heeft echter wel begrip voor de ontstaansgeschiedenis hiervan: veel van deze intern toezichthouders waren voorheen lid van het (vaak toezichthoudend) vrijwilligersbestuur.

**Aanbeveling 9 gericht aan de organen voor intern toezicht VO:**

- De commissie beveelt de organen voor intern toezicht aan geen eigen leden te (her)benoemen die bestuurder en/of directie(lid) zijn geweest binnen de eigen onderwijsorganisatie of bij één van haar rechtsvoorgangers. Daarnaast beveelt de commissie aan dat, mochten er nog voormalige bestuurders en/of directieleden van de eigen onderwijsorganisatie of van één van haar rechtsvoorgangers deel uitmaken van het interne toezicht, deze zo snel als mogelijk te laten uitstromen.

Bij krap tweederde van de organen voor intern toezicht (64%) is expertise op verschillende deelterreinen aanwezig en ruim driekwart (77%) huurt expertise in die niet aanwezig is.

Wat betreft het honorarium geeft de kwalitatieve studie van Honingh & Van Genugten aanwijzingen dat bestuurders profijt hebben van toezichthouders met een honorarium, omdat dit vaak professionals met specifieke expertise zijn.

Bij de meerderheid (83%) is een budget voor professionalisering en tweederde (65%) van de interne toezichthouders geeft aan de afgelopen twee jaar bijscholing te hebben gevolgd.

Uit de kwalitatieve studie blijkt dat toezichthouders de term professionalisering vooral opvatten als het bijwonen van een lezing of het bezoeken van een symposium. Intensievere vormen, zoals uitwisseling met andere toezichthouders wordt minder genoemd en meerdaagse cursussen worden vaak als te intensief beschouwd. De commissie vindt, ook het met het oog op de hogere eisen en verwachtingen die nu en in de toekomst aan de professionaliteit en effectiviteit van intern toezicht worden gesteld, continue professionalisering van (de leden van) de organen voor intern toezicht van belang en acht een professionaliseringsbudget en honoraria daarbij gepast.



**Aanbevelingen 10 en 11 gericht aan de organen voor intern toezicht VO:**

- **De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan serieus werk te maken van de eigen professionalisering en intensievere professionaliseringsvormen niet uit de weg te gaan.**
- **De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan zorg te dragen voor gepaste honorering van de eigen leden en een professionaliseringsbudget.**

Bij nagenoeg alle organen voor intern toezicht zijn de taken, functies en taak- en functieverdelingen helder omschreven en formeel vastgelegd (Honingh & Van Genugten, 2014). Bijna driekwart hanteert een portefeuillevordering (73%). Tweederde (68%) werkt met commissies: tweederde (66%) kent een auditcommissie, de helft een remuneratiecommissie (52%) en bijna eenvijfde (18%) een onderwijscommissie.

Bij de uitoefening van de toezichtsrol houdt het merendeel van de organen voor intern toezicht (81% tot 98%) toezicht op financiële prestaties (98%), onderwijsprestaties (96%) en op in hoeverre voldaan wordt aan de code (82%). Minder intern toezicht wordt uitgeoefend op de wijze waarop de horizontale dialoog wordt uitgeoefend (69%) en de uitleg bij eventuele afwijkingen van de code (46%). Uit de kwalitatieve studie blijkt dat het interne toezicht de onderwerpen die centraal staan, afhankelijk stelt van de staat en situatie van de onderwijsorganisatie.

Ook geven de intern toezichthouders aan dat zij onderwijsprestaties steeds nadrukkelijker aandacht gaven de afgelopen jaren. Ruim tweederde geeft aan dat er afspraken worden gemaakt met het bestuur over leerresultaten op de scholen (70%) en vergelijkt de eigen onderwijskwaliteit met die van andere besturen (68%). Bijna alle organen voor intern toezicht (95%) vergelijken de eigen onderwijskwaliteit met landelijke gegevens zoals die van de VO-raad of de rapportages van de Inspectie van het Onderwijs.

De organen voor intern toezicht geven aan zicht te hebben op de onderwijskwaliteit van de scholen en op de financiën, en zien toezicht houden op financiën niet als hun belangrijkste taak. Dat toezicht op financiën voldoende serieus wordt genomen, blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat driekwart (74%) van de organen voor intern toezicht de eigen financiële situatie vergelijkt met landelijke gegevens zoals die van de VO-raad of de rapportages van de Inspectie van het Onderwijs (74%). Vrijwel alle organen voor intern toezicht benoemen zelf de externe accountant (93%) en laten deze verslag uitbrengen in de vergadering van het interne toezicht (98%).

Nagenoeg alle organen voor intern toezicht geven goedkeuring aan het jaarverslag (97%), de begroting (97%), het strategisch beleid (98%) en de statutenwijziging (98%). Ook is bij de meerderheid (91%) vastgelegd aan welke majeure besluiten het interne toezicht goedkeuring moet geven (bij 2% is dit niet het geval en 7% weet het niet). Bijna tweederde (64%) hanteert een toetsingskader met daarin criteria en normen (64%).

De commissie vindt het positief dat de organen voor intern toezicht evenwichtig en voldoende integraal toezicht lijken te houden met een passende focus op het realiseren van onderwijskwaliteit. Wel blijft het hanteren van een toetsingskader met daarin criteria en normen een aandachtspunt. Om de toezichthoudende rol goed, dat wil zeggen onafhankelijk en kritisch, te kunnen uitvoeren, is een toetsingskader onontbeerlijk voor intern toezicht. Het faciliteert betrouwbare en consistente beoordeling van de doelstellingen, beleid en doelbereiking van de organisatie en van het functioneren van de bestuurder(s). Het voorkomt dat het interne toezicht eenzijdig focust op bepaalde aspecten.

Het bevordert bovendien de teamgeest binnen het toezichthoudend orgaan, het 'met één mond spreken', en de continuïteit in situaties van personele wisseling. Een goed toetsingskader bevat ook de zorg die het interne toezicht aan het eigen functioneren besteedt, waarvan periodieke en systematische zelfevaluatie een belangrijk aspect is. Overigens blijkt dit laatste op orde te zijn: bijna alle organen voor intern toezicht (97%) geven aan te reflecteren op het eigen handelen en zichzelf jaarlijks te evalueren (91%). Dit

is een toename ten opzichte van de 75% die Blokdijk en Goodijk in 2012 rapporteerden. De commissie is van mening dat niet tweederde, maar alle organen voor intern toezicht over een kwalitatief goed en actueel toetsingskader moeten beschikken.

**Aanbeveling 12 gericht aan de organen voor intern toezicht VO:**

- **De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan een kwalitatief goed en actueel toetsingskader met criteria en normen te hanteren.**

Wat betreft de uitoefening van de werkgeversrol ziet ruim viervijfde van de organen voor intern toezicht toe op het honorarium of de beloningsstructuur van de bestuurder(s) (83%) en op de (her)benoeming van bestuurder(s) (81%). Nagenoeg alle organen voor intern toezicht (95%) evalueren het functioneren van het bestuur structureel.

De commissie vindt het opmerkelijk dat tweederde van de intern toezichtsorganen (67%) de toezichthoudende en adviserende/meedenkende rol belangrijker vindt dan de werkgeversrol.

De commissie is van mening dat de werkgeversrol samen met de toezichthoudende rol het belangrijkste is. Daarbij is de werkgeversrol de enige rol waarbij het interne toezicht niet ‘met de handen op de rug’ opereert, maar juist moet acteren: zorgdragen voor de werving, selectie en benoeming van uitstekende bestuurder(s), een passende beloningsstructuur vaststellen en toezien op het functioneren van de bestuurder(s), onder andere met behulp van functionerings- en beoordelingsgesprek(ken).

Een goede uitvoering van de werkgeversrol vraagt volgens de commissie om actieve voorbereiding en uitvoering, ‘en petit comité’ bijvoorbeeld in een remuneratiecommissie, ook ten behoeve van de veiligheid en discretie richting de bestuurder(s). Daarbij moet er wel voor gewaakt worden vooraf te sonderen en achteraf terug te koppelen naar het intern toezichtsorgaan als geheel, ten behoeve van de collectieve uitoefening en verantwoordelijkheid van het intern toezicht.

In het licht van dit laatste valt het de commissie op dat slechts de helft (52%) van de interne toezichtsorganen met een remuneratiecommissie werkt.

**Aanbevelingen 13 en 14 gericht aan de organen voor intern toezicht VO:**

- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan meer belang te hechten aan de werkgeversrol en deze ambitieus en professioneel uit te oefenen.
- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan een remuneratiecommissie in te stellen ter ondersteuning van de uitoefening van de werkgeversrol.

De commissie is verheugd over het gegeven dat het aantal intern toezichtsorganen dat zelf actief informatie verwerft, is toegenomen, en dat zij dit niet alleen schriftelijk doen maar ook door gesprekken en observaties. Circa tweederde van het intern toezicht geeft nu aan zelf actief informatie te verwerven door gesprekken met betrokkenen te voeren (68%) en door informatie op te vragen (57%). Bijna eenderde (29%) geeft ook aan zelf actief informatie te verwerven door te observeren. Betrokkenen bij wie het meest actief informatie wordt ingewonnen, zijn het bestuur, de externe accountant, docenten en ouders, en bijna alle (90%) organen voor intern toezicht overleggen met de medezeggenschapsraad. Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt wel dat er discussie is over de wenselijkheid van het zelf observeren in de klas en de scholen. Verder acht de commissie het positief dat er niet tot nauwelijks belemmeringen worden ervaren bij het opvragen van informatie en dat men tevreden is over de kwaliteit van de informatie (volledigheid, tijdigheid).

### **3.3 Interne verhoudingen**

Uit het kwalitatieve onderzoek blijkt dat ondanks dat de formele scheiding tussen de functies van intern toezicht en bestuur meestal op orde is, deze scheiding in de praktijk niet altijd goed uit de verf komt. Zowel intern toezichthouders als bestuurders ervaren een grijs gebied en zijn zich onvoldoende bewust van hun rol en taak en/of vinden het

moeilijk bij de eigen rol te blijven. Zo zijn sommige toezichthouders nog onwennig over hun rol en hebben ze moeite om zich bij hun eigen taken te houden, iets wat zeker speelt als voormalige (vrijwillige) bestuurders nu deel uitmaken van het intern toezicht. In dat geval geven bestuurders aan het intern toezicht te moeten coachen in hun rol en de leden van het intern toezicht zonodig tot de orde te roepen. Aan de andere kant geven intern toezichthouders aan dat verzoeken om informatie door de bestuurder al snel worden opgevat als ‘ongewenste’ controle. Iets anders wat opvalt ten aanzien van de scheiding van bestuur en toezicht is dat het intern toezicht in veel scholen zelden of nooit overlegt zonder het bestuur.

Uit de kwalitatieve studie blijkt ook dat toezichthouders en bestuurders elkaar de mogelijkheid en ruimte gunnen voor hun roluitoefening door het grijze gebied te tolereren en in te zetten als ‘smeerolie’ voor de onderlinge verhouding en om te voorkomen dat het intern toezicht voor verrassingen komt te staan. Er is in veel gevallen frequent contact tussen de voorzitters en er vindt vooroverleg plaats (soms wekelijks per telefoon) over de lopende zaken. De bestuurders gunnen het intern toezicht ruimte om punten in te brengen waar zij formeel niet over gaat. Dit wordt door de toezichthouder vaak geïntroduceerd met de zin: “We gaan er niet over, maar...” en vervolgens wel ‘met een lach’ besproken.

De commissie vindt het begrijpelijk dat het de organen voor intern toezicht en de besturen niet zonder meer lukt de theoretische scheiding tussen intern toezicht en bestuur in de praktijk uit de verf te laten komen. De sector VO kan, evenals andere publieke (onderwijs)sectoren, niet bogen op een lange bestuurlijke traditie van intern toezicht en bestuur: veel intern toezichthouders en bestuurders hebben pas sinds enkele jaren een nieuwe, andere functie en rol.

Nu de afgelopen jaren de nieuwe bestuursmodellen en -structuren zijn opgezet, vindt de commissie het tijd de aandacht te richten op rolbewustzijn en -uitoefening en bekendheid en ervaring met het onontkoombare grijze gebied tussen bestuur en intern toezicht. Dit alles moet meer en beter tot wasdom komen. De commissie is van mening dat serieuze

intensieve professionalisering van zowel intern toezichthouders (zie ook aanbeveling 10) als bestuurders, collectief en individueel, onderlinge feedback op dit punt van intern toezicht naar bestuur en vice versa en regelmatige grondige evaluatie van het eigen functioneren hieraan bijdragen.

**Aanbeveling 15 gericht aan de besturen en de organen voor intern toezicht VO samen:**

- **De commissie beveelt de organen voor intern toezicht en de besturen aan de rolneming en het gedrag dat past bij zowel scheiding van intern toezicht en bestuur, als bij het samenspel voortdurend te expliciteren, te oefenen, te bespreken en te evalueren en op dit punt collectieve en individuele professionaliseringsvormen te organiseren.**

De commissie acht het positief dat de beraadslagings- en besluitvormingsprocessen van de besturen in het algemeen voldoende democratisch verlopen, met hoor en wederhoor en op draagvlak kunnen rekenen. Uit de kwalitatieve studie van Honingh & Van Genugten (2014) rijst hierover het volgende beeld: “Voorzitters nemen maar heel zelden een besluit waarvan zij weten dat de andere bestuursleden zich daarin niet kunnen vinden. In de gesprekken wordt vaak genoemd dat zij één bestuur zijn en dat zij zichzelf niet als ‘de baas’ zien, hoewel zij weten dat de anderen hen wel zo zien en ook zo met zaken omgaan. Doorgaans wordt er gezocht naar consensus en een meerderheid van stemmen. Dit fenomeen van een voorzitter die niet al te hiërarchisch denkt en zich ook niet zo wil opstellen, zien we ook terug bij voorzitters die geen collega-bestuurders hebben, omdat er sprake is van een eenhoofdig bestuur. Uit de interviews blijkt dat zij te rade gaan bij leden van de schoolleiding en leden van het managementteam om plannen en voornemens te bespreken. Als een voorstel niet in goede aarde valt, wordt het plan of voorstel veelal door de bestuurder aangepast. Maar een heel enkele keer zet de voorzitter in zo’n geval zijn oorspronkelijke plan door.”

Hoewel Honingh en Van Genugten (2014) constateren dat bij 92% van de besturen bij de jaarlijkse evaluatie van het bestuur ruimte is voor signalen vanuit de organisatie, maken zij op basis van de resultaten van hun kwalitatieve studie de kanttekening dat het hier vaak om een kleine groep dezelfde docenten gaat die van zich laat horen. Ook spreekt de medezeggenschapsraad zich niet altijd uit over het functioneren van het bestuur. Daarnaast voelen docenten en de medezeggenschapsraad zich niet altijd gehoord en ervaren zij niet altijd voldoende inbreng te hebben wat betreft zaken die er echt toedoen en die te maken hebben met het onderwijs zelf. Docenten zijn soms van mening dat besturen 'hun oren meer laten hangen naar' externe actoren en krachten, ouders voorop, dan naar de eigen medewerkers. Dezelfde zaken zijn naar voren gebracht in het stakeholdergesprek dat de commissie met enkele leraren voerde.

**Aanbeveling 16 gericht aan de besturen VO:**

- **De commissie beveelt de besturen aan breed informatie, inzichten, overtuigingen en percepties op te halen bij leerlingen en hun ouders, docenten, niet onderwijzend personeel, directie en staf als input voor en feedback op bestuurlijke processen, zowel langs formele (MR) als informele weg.**

### **3.4 Externe verhoudingen**

Het merendeel van de besturen (89%) voert een horizontale dialoog. De besturen maken gelijkmatig gebruik van verschillende middelen hiervoor: bilateraal overleg (89%), Vensters voor Verantwoording (87%), nieuwsbrieven, jaarverslagen en andere publicaties (86%) en het organiseren van bijeenkomsten waarvoor belanghebbenden worden uitgenodigd (81%).

Kritische reflectie wordt het meest als belangrijkste effect van de horizontale dialoog genoemd door de besturen (40%), maar ook input voor strategieontwikkeling (29%), inzicht in wat er leeft (18%) en legitimiteit voor het handelen (13%). Het valt de

commissie op dat negatieve effecten, zoals afdwaling van de hoofdlijnen of toename van de werklust niet of nauwelijks worden genoemd (1%).

Tabel 1 brengt in beeld met wie besturen aangeven de horizontale dialoog te voeren. De tabel laat zien dat besturen zich bij de horizontale dialoog richten op formele bestuurlijke actoren binnen de onderwijssector, zoals college-besturen, gemeentebestuurders en bestuurlijke samenwerkingsverbanden en -organen. Ouders van leerlingen, de ouderraad en ouderorganisaties staan wat lager in de rij. Professionele en dienstverlenende organisaties uit andere sectoren (politie, welzijn) komen minder aan bod bij de horizontale dialoog (circa eenderde tot een krappe helft). Ook de mensen of organisaties van de levensbeschouwelijke/religieuze gemeenschap waarvan de school deel uitmaakt en/of de bewoners van de buurt of wijk waarin de school/scholen staat/staan worden slechts door een kwart, respectievelijk eenderde van de besturen betrokken bij de horizontale dialoog.

**Tabel 1**

	<b>Percentage</b>
Medezeggenschapsraad	100
Collega-besturen voor voortgezet onderwijs	90
Gemeente: raadsleden, bestuurders, burgemeester	90
Bestuurlijke samenwerkingsverbanden/-organen	88
Inspectie van het Onderwijs	83
Ouders van leerlingen	79
VO-raad	74
Gemeente: ambtenaren	67
Collega-scholen voor voortgezet onderwijs	65
Ouderraad	59
Bedrijfsleven	57
Besturen voor vervolgonderwijs	51
Besturenorganisaties	49
Instellingen voor vervolgonderwijs	47
Politie	45
Ministerie van OCW	43
Welzijnsorganisaties	36
Bewoners van buurt of wijk waarin school/scholen staat/staan	34
Mensen of organisaties van de levensbeschouwelijke/religieuze gemeenschap waar de school deel van uitmaakt	26
Raad van advies	19
Mogelijk toekomstige ouders van leerlingen	18
Ouderorganisaties	8



Tabel 2 laat zien dat de onderwerpen voor een horizontale dialoog bij het merendeel van de besturen gaat over de kwaliteit van het onderwijs, het beleid en de doelstellingen en de opbrengsten en resultaten van het onderwijs. Onderwerpen die de procesgang van onderwijs betreffen, zoals de pedagogische aanpak, de kwaliteit van het onderwijzend personeel en de inhoud en methoden van onderwijs, zijn bij minder dan de helft van de besturen onderwerp van de horizontale dialoog (42-49%).

**Tabel 2**

	Percentage
Kwaliteit van het onderwijs	93
Beleid en doelstellingen	91
Opbrengsten en resultaten van het onderwijs	88
Tevredenheid van leerlingen en ouders	80
Missie en visie	79
Financiële en bedrijfsmatige gegevens	72
Beleid en activiteiten ten aanzien van belanghebbenden	59
Pedagogische aanpak	49
Kwaliteit van het onderwijzend personeel	44
Inhoud en methoden van onderwijs	42
Inrichting en functioneren van intern toezicht	42
Inrichting en functioneren van bestuur	42

De commissie acht het positief dat de horizontale dialoog de ‘kinderschoenen is ontgroeid’ (zie inleiding) en een volwaardig onderdeel is van de governance van onderwijsorganisaties in het VO.

Daarbij merkt de commissie wel op dat de horizontale dialoog door VO-besturen vooral wordt gevoerd met als doel te leren en feedback te krijgen - iets wat de commissie zeer wenselijk en nuttig acht - en niet zozeer met als doel legitimering te vinden. Deze legitimeringsfunctie wordt slechts door een minderheid genoemd (13%). De commissie constateert daarmee dat de horizontale dialoog zoals deze nu vorm krijgt in het VO, niet kan worden gezien als een oplossing voor het ‘verantwoordingstekort’ dat is ontstaan als gevolg van autonomie- en schaalvergroting, outputsturing en budgetbekostiging (zie de Inleiding). De commissie vindt dat het verantwoordingstekort niet mag worden gebagatelliseerd en hecht groot belang aan goede lokale en regionale verankering, verbinding en nabijheid van onderwijsbestuur.

Om dit maatschappelijke draagvlak en mandaat te krijgen voor hun doen en laten zouden de besturen zich niet - zoals zij nu doen - voornamelijk moeten richten op formele bestuurlijke actoren binnen de onderwijssector, maar juist mensen en organisaties uit de lokale en regionale gemeenschap, buurt en wijk meer moeten betrekken bij de horizontale dialoog. Dit wordt nu door minder dan eenderde van de besturen gedaan. Ook zou dan de inrichting en het functioneren van intern toezicht en bestuur meer onderwerp van de horizontale dialoog moeten zijn, iets wat nu bij een minderheid van de besturen het geval is.

***Aanbeveling 17 gericht aan de besturen VO:***

- **De commissie beveelt besturen aan de horizontale dialoog binnen het eigen (bestuurlijke) onderwijsnetwerk voort te zetten, met als doel leren en feedback te verkrijgen. Met het oog op het belang van goede lokale en regionale verankering en nabijheid van onderwijsbestuur, beveelt de commissie de besturen aan de horizontale dialoog ook te voeren met het doel het eigen 'bestuurlijke doen en laten' te legitimeren. Hiervoor beveelt de commissie de besturen aan de horizontale dialoog uit te breiden naar een brede groep van belanghebbenden in de lokale/regionale gemeenschap/omgeving.**

Om (de schijn van) belangenverstremeling te voorkomen, is het belangrijk dat er transparantie is over de nevenfuncties van bestuurders. Voor bestuurders blijkt het usance om hun nevenfuncties te melden aan het interne toezicht: het merendeel van de bestuurders (90%) meldt betaalde nevenfuncties aan het interne toezicht, en iets minder (82%) ook niet-betaalde nevenfuncties. De organen voor toezicht zijn minder actief op dit punt: slechts tweederde (65%) geeft aan toezicht te houden op de nevenfuncties van de bestuurder(s) en eenderde (35%) stelt expliciet criteria aan de nevenfuncties van de bestuurder(s).

**Aanbeveling 18 gericht aan de organen voor intern toezicht VO:**

- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan actief toezicht te houden op de betaalde en niet-betaalde nevenfuncties van bestuurders door hier jaarlijks naar te vragen en door met behulp van expliciete criteria te oordelen of zij de nevenfuncties geoorloofd achten met het oog op (schijn van) belangenverstrengeling.

## 4. TRANSPARANTIE OVER EN NALEVING VAN GOVERNANCECODE VO

### 4.1 Transparantie over de naleving van de governancecode VO

De commissie constateert dat de besturen VO weinig transparant zijn over de naleving van de governancecode VO. In de enquête (Honingh & Van Genugten, 2014) geeft minder dan de helft van de besturen (41%) aan (online) openbaar te maken in hoeverre wordt voldaan aan bepalingen uit de governancecode VO en wel 16% geeft aan dit niet openbaar te maken. Slechts krap eenderde van de besturen (31%) zegt uitleg bij eventuele afwijkingen van de code (online) openbaar te maken en maar liefst een kwart (24%) geeft aan dit niet openbaar te maken. De analyse van de jaarverslagen (Honingh & Van Genugten, 2014) bevestigt hetgeen de bestuurders VO op dit punt zelf aangeven. Slechts in een klein deel van de jaarverslagen wordt aangegeven of en in hoeverre wordt voldaan aan de bepalingen van de code en in de meeste gevallen ontbreekt een expliciete toepassing van ‘pas toe of leg uit’.

De commissie ziet deze zeer matige transparantie over de naleving van de code als een signaal dat de huidige governancecode VO en de status van ‘pas toe of leg uit’ onvoldoende weerklank vindt of serieus wordt genomen in de sector. Doordat onvoldoende besturen actief openbaar transparantie betrachten over het naleven van de code, noch de bereidheid tonen zich te verantwoorden over het niet naleven van (onderdelen van) de code, verliest de code zijn werking om het vertrouwen te winnen en te behouden van leerlingen, ouders, andere belanghebbenden, de samenleving en de politiek dat de VO-sector goed en integer wordt bestuurd. De commissie vindt dit een gemiste kans.

De commissie beveelt de besturen VO dan ook met klem aan royale transparantie te betrachten wat betreft de naleving van de governancecode VO en het ‘pas toe of leg uit’-principe daarbij toe te passen.

Voor de eisen waaraan een goede uitleg dient te voldoen, verwijst de commissie naar het rapport *Pas toe of leg uit’ uitgelegd* uit 2010 van Karssing en Jeurissen van de Nyenrode Business Universiteit en de monitorstudie *Goed Onderwijsbestuur in het VO* van Honingh en Van Genugten (2014)<sup>7</sup>.

**Aanbeveling 19 gericht aan de besturen VO:**

- De commissie beveelt besturen met klem aan transparant te zijn over de naleving van de governancecode VO, inclusief een consciëntieuze en kwalitatief goede toepassing van het ‘pas toe of leg uit’-principe in het jaarverslag en op de eigen website.

## 4.2 Naleving van de governancecode VO

Met behulp van de beschikbare onderzoeksgegevens is het niet mogelijk om voor alle regels uit de code precies vast te stellen of en in welke mate deze worden nageleefd en toegepast. De commissie kan zich wel een algemeen beeld hiervan vormen. Lang niet bij alle organen voor intern toezicht en besturen in het VO leeft de governancecode VO en vindt deze weerklank. Er leven verschillende percepties over de bedoeling en toepassing van de governancecode VO. Wanneer het de voorzitters van de intern toezichtsorganen in de enquête wordt gevraagd (Honingh & Van Genugten, 2014), geeft driekwart (75%) aan toezicht te houden op de naleving van de governancecode VO en slechts een minderheid (42%) houdt toezicht op de uitleg bij eventuele afwijkingen van de code. Voorts laat de kwalitatieve studie van Honingh & Van Genugten (2014) zien dat bestuurders verschillend denken over de waarde van de code. Een deel van hen ziet de toegevoegde waarde in de handvatten voor bestuurlijk handelen die zij terugvinden in de

---

<sup>7</sup> Deze rapporten zijn te downloaden op [www.governancecodewoningcorporaties.nl](http://www.governancecodewoningcorporaties.nl) en respectievelijk [www.vo-raad.nl](http://www.vo-raad.nl).

code, al zien bestuurders de code niet als uitgangspunt voor bestuurlijk handelen. Ook de mening van intern toezichthouders is verdeeld. Sommige toezichthouders geven aan de code te gebruiken voor de jaarlijkse evaluatie van het bestuur of als handelingskader. Andere toezichthouders blijken de code niet te kennen en niet te gebruiken.

In hoofdstuk vier van dit rapport schetst de commissie een beeld van de naleving van de governancecode VO ‘naar de letter en in de geest van’, en geeft hier ook een beoordeling van. De commissie concludeert dat het naleven van de governancecode VO en het realiseren van een praktijk van goed bestuur in grote mate tot stand wordt gebracht, maar dat op een aantal onderdelen nog verbetering nodig is. De commissie heeft de mogelijkheden voor verbetering verwoord in haar aanbevelingen.

## 5. EEN VERNIEUWDE GOVERNANCECODE VO

### 5.1 Voorstellen voor een nieuwe governancecode VO

Op basis van onderzoeksbevindingen en inzichten zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken, en op basis een systematische vergelijking van de opbouw, status en inhoud van vier governancecodes in de semipublieke sector (zie bijlage 2), beveelt de commissie aan de huidige governancecode VO aan te passen en te actualiseren.

De commissie stelt voor de governancecode VO van een nieuwe systematiek te voorzien, in lijn met hetgeen de commissie Governance, Handhaving en Codes (2013) voor de governancecode in de MBO-sector heeft voorgesteld en is overgenomen door de MBO Raad in januari 2014. Deze systematiek is als volgt: splits de huidige governancecode VO op in enerzijds regels en anderzijds richtlijnen en ken aan beide een eigen status en handhaving toe. Verder wordt in de code nog een aantal bepalingen opgenomen.

De regels in de code zijn minimale ononderhandelbare eisen aan goed bestuur en richten zich op de besturen VO. Omdat de regels objectiveerbaar, feitelijk en toetsbaar zijn, stelt de commissie voor dat ze gelden als eisen die door de leden van de VO-raad worden onderschreven om lid te kunnen zijn (of blijven) van de VO-raad. Hiermee zijn de regels in de code lidmaatschapseisen van de VO-raad en kan de VO-raad deze gaan handhaven.

De richtlijnen in de code richten zich op de organen voor intern toezicht en op de besturen VO en zijn afspraken over principes, gedragingen en attitudes ten aanzien van goed bestuur. De commissie ziet deze richtlijnen als subjectiever, multi-interpreteerbaar en lastiger toetsbaar dan de regels. De richtlijnen vormen in de ogen van de commissie een uitstekende basis voor onderling gesprek en beraadslaging over, en aanspreken op,

goed bestuur, bijvoorbeeld in een situatie van bestuurlijke visitatie of bij het bespreken van casuïstiek in een professionaliseringstraject.

De bepalingen richten zich op de organen voor intern toezicht en kunnen daarom niet als regel worden opgenomen, al ziet de commissie ze ook als minimale ononderhandelbare eisen aan goed bestuur. De commissie beveelt de VO-raad aan om de VTOI te verzoeken mede-eigenaar te worden van de nieuwe governancecode VO, zodat ook de VTOI de code kan onderschrijven en uitdragen, er status aan kan toekennen en mogelijk een handhavingssysteem kan ontwerpen voor de bepalingen. De commissie beveelt daarnaast de VTOI aan om de bepalingen op te nemen als lidmaatschapseisen van de VTOI.

Tot slot stelt de commissie voor dat zaken die in de wet al geregeld zijn, niet hoeven te worden opgenomen in de lidmaatschapseisen of de gedragslijn.

**Aanbeveling 20 gericht aan de VO-raad en de VTOI:**

- De commissie beveelt de VO-raad en de VTOI aan de governancecode VO vorm te geven met behulp van:
    - regels voor besturen die gelden als lidmaatschapseis van de VO-raad;
    - richtlijnen die gelden als leidraad voor een praktijk van goed bestuur;
    - bepalingen die gelden voor de organen voor intern toezicht als lidmaatschapseis van de VTOI.
- Daarnaast beveelt de commissie aan zaken die bij wet geregeld zijn, uit de code te schrappen.

Deze systematiek volgend doet de commissie de volgende voorstellen voor aanpassing en actualisatie van de huidige governancecode VO:

**Samenstelling en beloning bestuur**

Neem de volgende aanvullende bepalingen op in de code:

- Het interne toezicht stelt de gewenste omvang van het bestuur vast.



- Het interne toezicht stelt de contractduur van de bestuurder(s) vast en geeft met redenen omkleed aan of wordt gekozen voor een aanstelling voor bepaalde of onbepaalde tijd.
- Het interne toezicht voert functionerings- en beoordelingsgesprekken met de bestuurder(s), op basis van inbreng uit de onderwijsorganisatie, en legt de uitkomsten en gemaakte afspraken schriftelijk vast.
- Het interne toezicht inventariseert jaarlijks de professionaliseringsbehoefte van het bestuur en ziet toe op de uitvoering hiervan.

Neem de volgende aanvullende regel op in de code:

- De instelling verstrekt aan bestuurders geen persoonlijke leningen of financiële garanties.

Schrap de passage in de huidige code gericht op de omgang met bonussen, omdat de Wet Normering Topinkomens hierin voorziet.

### **Taken en werkwijze bestuur**

Formuleer de taken van het bestuur op hoofdlijnen en baken de scheiding tussen taken van het bestuur en het interne toezicht af. Stel een richtlijn op waarin de taken van het bestuur uitgebreider worden toegelicht.

Neem de volgende aanvullende regels op in de code:

- Het bestuur evalueert jaarlijks het eigen functioneren, legt de conclusies en afspraken schriftelijk vast en verantwoordt zich hierover in het jaarverslag.
- Het bestuur informeert het interne toezicht actief, tijdig en adequaat en verschaft alle informatie die het interne toezicht voor vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig heeft.
- De medezeggenschap heeft adviesrecht ten aanzien van het vaststellen van de integriteitscode en het beleid voor integer handelen binnen de instelling.

Neem in de code op dat het interne toezicht en het bestuur formeel vastleggen voor welke ‘majeure besluiten’ het bestuur de goedkeuring nodig heeft van het interne toezicht.

### **Belangenverstrengeling bestuur**

Neem de volgende aanvullende regels op in de code:

- Een bestuurder kan niet tegelijkertijd de functie van interne toezichthouder vervullen bij een instelling binnen de onderwijssector, tenzij het een ander voedingsgebied betreft.
- Een (oud-)bestuurder is niet benoembaar als interne toezichthouder bij dezelfde instelling of haar eventuele rechtsopvolger.
- Een bestuurder meldt een (potentieel) tegenstrijdig belang aan de voorzitter van het interne toezicht en verschaft alle relevante informatie. Het interne toezicht beslist of sprake is van een tegenstrijdig belang en hoe daarmee wordt omgegaan, en maakt hiervan melding in het jaarverslag.
- Structurele belangenverstrengeling van een bestuurder is niet toegestaan. Hiervan is sprake bij familiale of vergelijkbare relaties en bij zakelijke relaties met interne toezichthouders, medebestuurders of leden van het management dat rechtstreeks onder het bestuur valt.

Neem de volgende aanvullende bepaling op in de code:

- Het interne toezicht meldt in het jaarverslag de relevante nevenfuncties van de bestuurder(s).

### **Samenstelling en beloning interne toezicht**

Neem de volgende aanvullende bepalingen op in de code:

- Het interne toezicht stelt de gewenste omvang van het toezichthoudend orgaan vast.<sup>8</sup>
- Het interne toezicht legt de wettelijk voorgeschreven openbare profielen voor de leden van het interne toezicht voor advies voor aan het bestuur.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> In het geval van openbare schoolbesturen speelt de lokale overheid hier nog een aanvullende rol. Dit is in deze code niet verder uitgewerkt.

- De zittingsperiode van interne toezichthouders is maximaal vier jaar, de jaren bij een eventuele rechtsvoorganger meegerekend. Er kan één keer worden herbenoemd. Bij herbenoeming wordt het desbetreffende lid beoordeeld op basis van zijn competenties in relatie tot het (herijkte) profiel.
- Het interne toezicht zorgt er bij de samenstelling van het interne toezicht voor dat voldoende en op dat moment bij de organisatie passende deskundigheid en ervaring aanwezig is.
- Het interne toezicht evalueert jaarlijks het eigen functioneren, legt de conclusies en afspraken schriftelijk vast en verantwoordt zich hierover in het jaarverslag.
- Het interne toezicht inventariseert jaarlijks de professionaliseringsbehoefte van het interne toezicht als geheel en van de afzonderlijke leden.

Neem de volgende aanvullende regel op in de code:

- De instelling verstrekt aan interne toezichthouders geen persoonlijke leningen of financiële garanties.

Neem de volgende richtlijnen op in de code:

- In het geval van een vacature binnen het interne toezicht wordt het profiel van het interne toezicht als geheel, en dat van het nieuw te werven lid, opnieuw vastgesteld.
- Het bestuur kan aanwezig zijn bij de zelfevaluatie van het interne toezicht en/of wordt vooraf gevraagd om input aan te leveren.
- De conclusies van de zelfevaluatie van het interne toezicht worden nabesproken met het bestuur, en eens in de drie jaar vindt de zelfevaluatie plaats onder begeleiding van een externe moderator/voorzitter.

### **Taken en werkwijze interne toezicht**

Formuleer de taken van het interne toezicht op hoofdlijnen en baken de scheiding tussen taken van het bestuur en het interne toezicht af.

---

<sup>9</sup> Idem noot 2.

Neem de volgende bepalingen op in de code:

- De taken en werkwijze van het interne toezicht worden vastgesteld in de statuten en/of het bestuursreglement.
- Het interne toezicht hanteert een toezichtkader met expliciete doelstellingen en indicatoren voor het eigen toezicht.
- Het interne toezicht vergaart zelf actief en tijdig adequate informatie bij het bestuur, de externe accountant, de medezeggenschapsraad, de directie, bij interne of externe functionarissen/adviseurs en externe organisaties en actoren.
- Het interne toezicht evalueert en beoordeelt het functioneren van de bestuurder(s).
- Het interne toezicht evalueert periodiek en in aanwezigheid van het bestuur de onderlinge samenwerking en het toezichtkader, eventueel onder externe begeleiding.
- Het interne toezicht maakt ten minste eens in de vier jaar een integrale balans op van het functioneren van het bestuur, op basis van in ieder geval de gemaakte afspraken over doelen en doelbereiking, en het actuele functioneren van het bestuur in relatie tot de toekomstige opgaven van de organisatie.

### **Belangenverstremeling intern toezicht**

Neem de volgende bepalingen op in de code:

- Een interne toezichthouder kan niet tegelijkertijd de functie van bestuurder vervullen bij een instelling binnen de onderwijssector, tenzij het een ander voedingsgebied betreft.
- Een interne toezichthouder meldt een (potentieel) tegenstrijdig belang aan de voorzitter van het interne toezicht en zijn collega-leden en verschaft alle relevante informatie. Het interne toezicht beslist of sprake is van een tegenstrijdig belang en hoe daarmee wordt omgegaan, en maakt hiervan melding in het jaarverslag.
- Structurele belangenverstremeling van een interne toezichthouder is niet toegestaan. Hiervan is sprake bij familiale of vergelijkbare relaties en bij zakelijke relaties met andere interne toezichthouders, bestuurders of leden van het management dat rechtstreeks onder het bestuur valt.

- Het door een interne toezichthouder aanvaarden van een nevenfunctie, al dan niet betaald, die gezien aard of tijdsbeslag van betekenis is voor de uitoefening van zijn taak, behoeft goedkeuring van het interne toezicht.
- Het interne toezicht meldt in het jaarverslag de relevante nevenfuncties van interne toezichthouders.

### **Horizontale verantwoording en professionaliteit**

Schrap het hoofdstuk horizontale verantwoording en neem de volgende regels op in de code:

- Het bestuur zorgt dat de doelstellingen en de aanpak van de horizontale dialoog met externe belanghebbenden in de organisatie worden geformaliseerd, verankerd en onderhouden.
- Het bestuur publiceert de statuten, het bestuursreglement, reglementen inzake het functioneren van het bestuur en het interne toezicht, het professioneel statuut, de integriteitscode, de klachtenregeling(en), de klokkenluidersregeling, het jaarverslag en de gegevens over de bestuurder(s) en de interne toezichthouders op de website van de instelling.

Neem in een richtlijn op welke onderwerpen passend zijn om als instelling een horizontale dialoog over te voeren.

Schrap het hoofdstuk professionaliteit en neem de volgende regel op in de code:

- Het bestuur legt uitgangspunten en uitwerkingen ten aanzien van professionaliteit vast in een professioneel statuut.

### **Interne bedrijfsvoering**

Schrap het hoofdstuk interne bedrijfsvoering en neem de volgende regels op in de code:

- Het interne toezicht keurt het aangaan van externe verbindingen bij instellingsfusie en bestuurlijke fusie, majeure besluiten en investeringen goed en houdt toezicht op externe verbindingen en op (het proces naar) (bestuurlijke) fusie.

- Het interne toezicht keurt een opdracht tot niet-controlewerkzaamheden door de externe accountant goed, en vermeldt deze opdracht in het jaarverslag. Niet-controlewerkzaamheden worden bij voorkeur niet door de externe accountant uitgevoerd.
- De externe accountant woont in ieder geval de vergadering(en) van het interne toezicht bij waarin wordt gesproken over de jaarrekening.
- De externe accountant rapporteert zijn bevindingen betreffende het onderzoek van de jaarrekening gelijktijdig aan het bestuur en het interne toezicht.
- Het interne toezicht beoordeelt jaarlijks het functioneren van de externe accountant en besteedt de functie van externe accountant (minimaal) om de vijf jaar opnieuw aan.

Maak een richtlijn om de operationele normen voor interne bedrijfsvoering te verduidelijken en toe te lichten.

### **Omgaan met en naleving van de governancecode**

Het principe ‘pas toe of leg uit’ blijft als status van de code gelden, maar de commissie beveelt aan op dit punt de volgende aanvullende regels op te nemen in de code:

- De instelling dient over de omgang met en naleving van de code te rapporteren in het jaarverslag.
- De goedkeuring van het interne toezicht is nodig voor elke verandering in de governancestructuur en/of in de naleving van de code.
- De medezeggenschapsraad heeft adviesrecht ten aanzien van elke verandering in de governancestructuur.
- Instellingen kunnen alleen beargumenteerd afwijken van de code.

**Aanbeveling 21 gericht aan de VO-raad en de VTOI:**

- De commissie beveelt de VO-raad samen met de VTOI aan de governancecode VO inhoudelijk aan te passen en te actualiseren, daarbij de voorstellen die de commissie in hoofdstuk 5 van dit rapport doet, ter harte te nemen en voorts de governancecode VO gezamenlijk opnieuw vast te stellen.

## 5.2 Voorstellen voor bevordering naleving en handhaving

Om de vernieuwde governancecode VO verder tot leven te brengen en de naleving ervan te bevorderen, zowel in de geest als naar de letter, beveelt de commissie de organen voor intern toezicht aan hierop toezicht te houden in de breedste zin van het woord, dus goed in zowel technisch-juridische als ethisch-normatieve zin (kernwaarden, cultuur, gedrag, houding en professionaliteit).

Dit betekent onder andere toezicht houden op de naleving van de volledige governancecode VO (inclusief richtlijnen): bestuurder(s) en zichzelf hierop toetsen, aanspreken en hierover verantwoording afleggen in het jaarverslag.

**Aanbeveling 22 gericht aan de organen voor intern toezicht VO:**

- De commissie beveelt organen voor intern toezicht aan toezicht te houden op naleving van de vernieuwde governancecode VO in zowel technisch-juridische als ethisch-normatieve zin.

De commissie roept besturen op om binnen het verenigingsverband van de VO-raad collega-bestuurders actief aan te spreken op de ethisch-normatieve kant van goed bestuur wanneer zij hier aanleiding toe zien.

**Aanbeveling 23 gericht aan de besturen VO:**

- De commissie beveelt besturen aan om binnen het verenigingsverband van de VO-raad collega-bestuurders actief aan te spreken op naleving van de vernieuwde governancecode VO wanneer zij hier aanleiding toe zien, in zowel technisch-juridische als ethisch-normatieve zin.

De commissie beveelt de VO-raad en de VTOI aan om collegiale feedback te stimuleren door op sectorniveau een visitatiestelsel 'goed bestuur' te ontwikkelen. De commissie pleit hierbij nadrukkelijk voor een stelsel waarbij bestuurders en interne toezichthouders in de (voortgezet) onderwijssector de visitaties zelf uitvoeren, eventueel met lichte externe ondersteuning. Dit vanuit de overtuiging dat elkaar visiteren kan bijdragen aan het levend houden van de code en goed bestuur kan bevorderen door middel van leren en ontwikkelen op basis van collegiale feedback.

**Aanbeveling 24 gericht aan de VO-raad en de VTOI:**

- De commissie beveelt de VO-raad aan om samen met de VTOI de vernieuwde governancecode VO verder tot leven te brengen en de naleving ervan te bevorderen, zowel in de geest als naar de letter, door het organiseren van een visitatiestelsel 'goed bestuur' op sectorniveau, voor en door bestuurders en intern toezichthouders zelf, met als doelen leren en feedback geven.

Om de naleving van de code te kunnen bewaken en handhaven beveelt de commissie de VO-raad aan de bestaande klachtencommissie om te dopen tot 'meldcommissie' en te bewaken dat deze *onafhankelijk* is. Dat wil zeggen: leden van de VO-raad of VTOI kunnen er geen deel van uitmaken.

Deze meldcommissie is het orgaan waar eenieder een melding kan doen wanneer een lid van de VO-raad of VTOI zich niet houdt aan de regels, respectievelijk bepalingen van de code volgens het principe van 'pas toe of leg uit'.



In geval van een melding zal de meldcommissie het bestuur van de VO-raad en/of de VTOI adviseren over handhaving van de governancecode VO aan de hand van een interventieladder, waarbij de stappen van handhaving opklimmen in ernst, van licht naar zwaar, met als ultieme sanctie opzegging van het lidmaatschap van de vereniging. Voor een voorbeeld van de uitwerking van de interventieladder verwijst de commissie graag naar het rapport *Voldoende... en nu naar goed, de praktijk van goed bestuur in het mbo*' van de commissie Governance, Handhaving en Codes (2013)<sup>10</sup>.

Daarnaast beveelt de commissie de VO-raad en de VTOI aan om samen een nieuwe monitoringscommissie in te stellen met de taak om eens in de drie jaar de werking van de code te evalueren, voorstellen voor vernieuwing te doen en de naleving van de code te monitoren. De commissie acht het wenselijk dat deze commissie bestaat uit een mix van leden van de VO-raad en VTOI en externe onafhankelijke experts of ervaringsdeskundigen op het gebied van goed bestuur en governancecodes in de non-profitsector.

**Aanbeveling 25 gericht aan de VO-raad en de VTOI:**

- De commissie beveelt de VO-raad en de VTOI aan om een onafhankelijke meldcommissie in te stellen, niet bestaande uit leden van de VO-raad of VTOI, die in geval een melding over het niet naleven van de governancecode VO de VO-raad en de VTOI adviseert over handhaving aan de hand van een interventieladder. De commissie beveelt de VO-raad en de VTOI daarnaast aan een nieuwe monitoringscommissie in te stellen met de taak om eens in de drie jaar de werking van de code te evalueren, voorstellen voor vernieuwing te doen en de naleving van de code te monitoren. De commissie acht het wenselijk dat deze commissie bestaat uit een mix van leden van de VO-raad en VTOI en externe onafhankelijke experts of ervaringsdeskundigen op het gebied van goed bestuur en governancecodes.

<sup>10</sup> Dit rapport is te downloaden op [www.mborraad.nl](http://www.mborraad.nl).

## 6. VERSTERKING 'BESTUURSKRACHT'

In dit laatste hoofdstuk geeft de commissie gehoor aan haar derde opdracht: het formuleren van adviezen voor de versterking van de bestuurskracht in het voortgezet onderwijs.

De commissie wijst er graag op dat van de werking van een governancecode VO alleen niet te veel verwacht mag worden. Cools verwoordt dit in zijn recente oratie treffend met een uitspraak van een van de grondleggers van de sociologie, Durkheim: "Als de zeden ontbreken, zijn wetten onuitvoerbaar. Als de zeden toereikend zijn, zijn wetten overbodig" (Cools, 2014, p. 34). Ook brengt de commissie hier voor het voetlicht wat Hooge in haar essay over onderwijsbestuur schrijft (2014, p. 14) namelijk dat "een overmaat aan toezicht, controle en regels de eigen verantwoordelijkheid en het geweten van mensen ondermijnt [ ... ] Het leidt vooral tot administratie, verantwoordingslast en goed bestuur 'op papier' en daagt uit tot ontduikgedrag of 'onwenselijk gedrag dat niet onwettig' is. Belangrijker nog: (gedrags)regels en zelfs gedragsprincipes volstaan absoluut niet om tot ethisch verantwoord handelen te komen. Ze zijn per definitie te abstract en te universeel en gaan voorbij aan de specifieke context waarin mensen besluiten nemen en handelen [ ... ] Schwartz en Sharpe (2010) beschrijven in hun boek over 'Practical Wisdom' dat moreel juist handelen eerder een kwestie is van 'meesterschap', omdat het een beroep doet op het vermogen van mensen om de grijstinten van een specifieke situatie te zien en zich in te leven in de rol en positie van anderen dan een kwestie van moreel gelijk (beweren en bewijzen wat het juiste is). Het wordt vooral geleerd in de praktijk door te delibereren en te reflecteren met anderen en het helpt om hierin flink wat 'vlieguren' te maken."

De commissie neemt dan ook als uitgangspunt dat een kwalitatief goede, actuele governancecode VO met een passende toepassings- en handhavingssystematiek een

noodzakelijk, maar beslist niet voldoende element is om tot een praktijk van goed bestuur, oftewel, bestuurskracht, te komen in de sector VO.

De geest en bedoeling van een governancecode VO komen alleen tot leven wanneer deze zijn ingebed in een heersende cultuur van passende waarden en normen en versterkt worden door maatregelen en mechanismen met een ‘lerend’ karakter die het delibereren en reflecteren stimuleren op wat ‘goed bestuur’ is en hoe dit uitpakt in specifieke situaties. Belangrijk is hierbij ook dat mensen in staat worden gesteld om zich goed bestuur meester te maken door hierin hun ‘vliegen’ te maken.

De commissie geeft in dit hoofdstuk aanbevelingen om tot een dergelijke cultuur en dergelijke maatregelen en mechanismen te komen en adresseert dit op twee niveaus:

1. Instellingsniveau (besturen, intern toezicht en medezeggenschap);
2. Sectorniveau (VO-raad en VTOI).

## **6.1 Instellingsniveau**

Om te komen tot een cultuur van passende normen en waarden met betrekking tot goed bestuur acht de commissie het voortdurende gesprek over het ‘juiste’ morele gedrag en de ‘juiste’ houding in concrete praktijksituaties van goed bestuur cruciaal. Hiervoor is het van belang dat bestuurders een directe aanspreekcultuur voorleven, realiseren en bewaken, van ‘onder (leerlingen, docenten) tot boven (bestuur, intern toezicht)’ in de onderwijsorganisatie (zie aanbeveling 4 in dit rapport).

Zonder volledig te kunnen zijn, geeft de commissie hier een aantal strategieën voor besturen die bijdragen aan een dergelijke cultuur, waarbij de commissie ook verwijst naar het rapport ‘Een lastig gesprek’ van de Commissie Behoorlijk Bestuur (2013):

- Het stellen van de ‘waartoe-vraag’. Het gegeven dat het onderwijs publieke belangen dient en daarmee meervoudig in doelbereiking is, leidt tot de

fundamentele vraag voor bestuurders waartoe zij onderwijs besturen. Omdat de samenleving continu verandert, is deze strategische ‘waartoe’-vraag continu aan de orde voor onderwijsbestuur. De beantwoording ervan leidt tot invulling van de regionale-lokale onderwijsopgave, in voortdurende samenspraak met belanghebbenden in die omgeving (zie ook aanbeveling 17 in dit rapport);

- Het expliciteren van het ‘waartoe’ van het bestuur en de normen en waarden die daarbij het uitgangspunt vormen en er gewicht aan toekennen, bijvoorbeeld met behulp van de symboliek van het afleggen van een bestuurderseed;
- Mechanismen voor zelfbinding invoeren, zoals een ‘vier ogen’-principe, wederkerige advies- en instemmingsrechten of roulerend voorzitterschap;
- Transparantie betrachten;
- Toepassen van de ultieme normatieve toets: is een besluit, activiteit of gang van zaken ‘media-proof’, ‘docentenkamer-proof’ en/of ‘ouder-proof’;
- Waarheidsspreken (het griekse parrhêsia) bevorderen (zie: Cools, 2014; Van de Loo, 2014).

Voor een praktijk van goed bestuur acht de commissie evenwichtige verhoudingen (*checks and balances*) in de organisatiestructuur en -cultuur ook noodzakelijk. Ten eerste vindt de commissie het hierbij van belang dat de uitoefening van de bestuurlijke functie niet alleen is belegd bij het bestuur - zeker gezien het relatief grote aantal eenhoofdige bestuurders in de VO-sector -, maar wordt uitgeoefend in het samenspel tussen het orgaan voor intern toezicht, het bestuur, de directie(s) en bestuurlijke staf en het medezeggenschapsorgaan. Ten tweede vraagt de commissie in dit verband aandacht voor de functie van directeur-bestuurder die een dubbelrol in zich herbergt, hetgeen om extra alertheid vraagt wat betreft de roluitoefening en rolvastheid in relatie tot de overige directie- of managementleden en wat betreft machtsconcentratie en mogelijk gebrek aan tegenwicht.

**Aanbeveling 26 gericht aan de besturen en de organen voor intern toezicht VO samen:**

- **De commissie beveelt de besturen en de organen voor intern toezicht in het geval van een directeur-bestuurder aan alert te zijn op de roluitoefening en -vastheid van de directeur-bestuurder en op het evenwicht in het samenspel met de directie/het management.**

Ten derde wijst de commissie erop dat bij het besturen van de onderwijsorganisatie leerlingen en hun ouders, docenten, niet-onderwijzend personeel, directies en schoolstaf betrokken dienen te zijn bij beleid en besluiten.

Zij moeten informatie en feedback kunnen geven op (de gevolgen van) de bestuurlijke processen, zowel langs formele als informele weg (zie aanbeveling 16 in dit rapport).

In het algemeen vraagt de commissie van alle geledingen binnen de schoolorganisatie (intern toezicht, bestuur, medezeggenschap, directie) hun rolbewustzijn en rolvastheid zodanig te ontwikkelen dat zij niet alleen ‘gebrand’ zijn op hun eigen rechten en bevoegdheden, maar ook op die van de andere partijen, zodat alle geledingen de ruimte wordt gegund om hun rol ‘te spelen’. Bijzondere aandacht vraagt de commissie hierbij voor:

### **Leerlingen**

Besturen kunnen de afstand tot leerlingen verkleinen door meer werk te maken van hun zorgplicht om leerlingen zodanig in positie te brengen en toe te rusten dat zij kunnen participeren in (het besturen van) de onderwijsorganisatie. Dit kan langs formele weg (medezeggenschap of leerlingenraad) maar ook langs informele weg (overleg, aanspreken, ontmoeting).

## Ouders

Besturen kunnen de afstand tot ouders verkleinen door meer werk te maken van hun zorgplicht om ouders zodanig in positie te brengen en toe te rusten dat zij kunnen participeren in (het besturen van) de onderwijsorganisatie. Dit kan langs formele weg (medezeggenschap of ouderraad) maar ook langs informele weg (overleg, aanspreken, ontmoeting).

## Medezeggenschapsorgaan

Besturen kunnen meer en beter werk van hun zorgplicht maken om de medezeggenschap binnen de onderwijsorganisatie optimaal te laten verlopen door de organen voor medezeggenschap beter in positie te brengen, door informatie zodanig aan te leveren dat de medezeggenschap zijn taak optimaal kan vervullen en door scholing, training en evaluatie van het eigen functioneren van de medezeggenschap te stimuleren.

### **Aanbevelingen 27 en 28 gericht aan de besturen VO:**

- De commissie beveelt besturen aan de afstand tot leerlingen en ouders te verkleinen door meer werk te maken van hun zorgplicht en hen zodanig in positie te brengen en toe te rusten dat zij kunnen participeren in (het besturen van) de onderwijsorganisatie, zowel langs formele als informele weg.
- De commissie beveelt besturen aan meer en beter werk van hun zorgplicht te maken om de medezeggenschap binnen de onderwijsorganisatie optimaal te laten verlopen door de organen voor medezeggenschap beter in positie te brengen, door informatie zodanig aan te leveren dat de medezeggenschap zijn taak optimaal kan vervullen en door scholing, training en evaluatie van het eigen functioneren van de medezeggenschap te stimuleren.

## 6.2 Sectorniveau

Op sectorniveau zou, naar de mening van de commissie, het gesprek over goed bestuur binnen de VO-raad en de VTOI in elk geval moeten gaan over de ‘waartoe’-vraag: ‘Waarvoor wordt het onderwijs bestuurd’, waarbij deze vraag gesteld kan worden voor een groep schoolbesturen in lokaal/regionaal verband (bijvoorbeeld met het oog op krimp of regionale achterstandenproblematiek) én op sectoraal niveau (bijvoorbeeld met het oog op ICT-ontwikkeling in de samenleving of de ontwikkeling van het docentenberoep).

Om op sectorniveau te komen tot een cultuur van passende normen en waarden met betrekking tot goed bestuur, acht de commissie het van het grootste belang dat een continu onderling gesprek hierover wordt gevoerd door de leden van de VO-raad en de VTOI en dat zij elkaar hierop aanspreken wanneer zij hier aanleiding toe zien. Hiertoe heeft de commissie in dit rapport aanbeveling 23 geformuleerd.

Ook vindt de commissie het uiterst wenselijk dat er een bestuurlijk visitatiestelsel wordt opgezet waarbij collega-besturen en organen voor intern toezicht elkaar visiteren. Dit versterkt het leren van elkaar binnen de sector en kan ook voor kruisbestuiving zorgen. De commissie heeft hiertoe aanbeveling 24 geformuleerd.

Om het leren over goed bestuur van elkaar binnen de sector verder te stimuleren kunnen de bestaande leernetwerken en -kringen van besturen beter benut en gefaciliteerd worden. Het initiatief vanuit de VO-academie om schoolleiders te ondersteunen bij het opzetten van een leernetwerk vindt de commissie hier voorbeeldstellend. Ten aanzien van het thema goed bestuur adviseert de commissie dat de VO-raad en de VTOI zich proactief inzetten om bestaande leernetwerken uit te breiden en waar nodig nieuwe netwerken, kringen of ‘communities of practice’ op te richten met als doel leren en feedback organiseren over goed bestuur in de praktijk, met behulp van intervisie en het bespreken van casuïstiek. Daarbij kan van de faciliteiten van de VO-academie gebruik worden gemaakt.

**Aanbeveling 29 gericht aan de VO-raad en de VTOI:**

- **De commissie beveelt de VO-raad en de VTOI aan bestaande netwerken, kringen en 'communities of practice' van bestuurders en/of intern toezichthouders te benutten om te leren en feedback te organiseren over goed bestuur in de praktijk, en hiertoe nieuwe (helpen) op te richten en te ondersteunen.**

Wat betreft de (transparantie over de) naleving van de governancecode VO, is het aan de VO-raad/VTOI om de eigen leden verantwoording hierover te vragen, zie de aanbevelingen 19, 22 en 25 in dit rapport. Hiervoor is het van belang dat de leden van de VO-raad en van de VTOI de (vernieuwde) governancecode VO onderschrijven en zich willen verantwoorden. Doordat ook de nieuwe governancecode VO nog steeds het 'pas toe of leg uit'-principe kent, staat het de besturen en organen voor intern toezicht vrij naar eigen inzicht invulling te geven aan goed bestuur, en deze invulling met behulp van een goede uitleg in jaarverslag en op de website te onderbouwen, mocht er afgeweken worden van de (vernieuwde) governancecode VO.

Tot slot kan het zijn dat een bestuurder of intern toezichthouder in het VO zich het hoofd breekt over een bepaald besluit, een bepaalde activiteit of praktijk: is dit wel passend of wenselijk met het oog op goed bestuur? Hij of zij worstelt hiermee, maar het is lastig, precair of ongewenst bij collega's of externen te rade te gaan. De commissie stelt voor dat de VO-raad samen met de VTOI een loket inricht waar deskundigheid en ervaring aanwezig zijn en waar men vrijblijvend en vertrouwelijk iets kan bespreken, afwegen en om advies kan vragen.

Dit 'loket' moet laagdrempelig zijn en geenszins de uitstraling van een juridisch loket of beoordelingscommissie hebben.



**Aanbeveling 30 gericht aan de VO-raad en de VTOI:**

- De commissie beveelt de VO-raad en de VTOI aan een laagdrempelig 'loket' in te richten waar bestuurders, intern toezichthouders en anderen betrokken bij goed bestuur in het VO vrijblijvend en vertrouwelijk kwesties van goed bestuur kunnen bespreken, afwegen en om advies kunnen vragen.

## BIJLAGE 1. LITERATUUR

Blokdijk, T. M. M. & Goodijk, R. (2012). *Toezicht binnen onderwijsinstellingen. Onderzoek naar samenstelling, werkwijze, en functioneren van raden van toezicht in het onderwijs*. Den Haag/Tilburg: Nationaal Register/Tias Nimbis Business School.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel, 1990 – 2010*. Academisch Proefschrift. Den Haag: SCP.

Commissie Governance, Handhaving en Codes (Cie-Hooge) (2013). *Voldoende ... en nu naar goed! Evaluatie van de code goed bestuur in de BVE-sector*. Woerden: MBORaad.

Cools, K. (2014). *Ghandi in Governance*. Oratie. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Universiteit van Tilburg.

De Koning, P & Dielemens, J. (2011). *Implementatie van de Code Goed Onderwijsbestuur bij Scholen voor Voortgezet Onderwijs. Stand van zaken per 31 oktober 2010*. Onderzoek in opdracht van de VO-raad. Rotterdam: Lectoraat Boards & Governance.

De Vijlder, F. J. & Westerhuis, A. (2002). *Meervoudige Publieke Verantwoording: een aanzet tot conceptualisering en verkenning van de praktijk*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum BVE.

Goodijk, R. (2012). *Falend toezicht in semipublieke organisaties? Zoeken naar verklaringen*. Assen: Van Gorcum.

Honingh, M.E. & Hooge, E. H. (2012). *Eindrapportage monitor Goed Bestuur Primair Onderwijs*. Nijmegen/Amsterdam: Radboud Universiteit Nijmegen/Hogeschool van Amsterdam.

Honingh, M. E. & Van Genugten, M. (2014). *Monitorstudie Goed Onderwijsbestuur in het VO*. Nijmegen: Instituut voor Managementresearch, Radboud Universiteit Nijmegen.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *De kwaliteit van het bestuurlijk handelen in het funderend onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Hooge, E.H. (2014). *Hoge verwachting, vrije uitvoering, stevige sturing. Een essay over onderwijsbestuur*. Den Haag: Ministerie van OCW.

Hooge, E.H., Burns, T. & Wilkoszewski, H. (2012). *Looking beyond the numbers: stakeholders and multiple school accountability*. OECD Education Working Papers, No 85. Parijs: OECD Publishing.

Schwartz, B. & Sharpe, K. (2010). *Practical Wisdom. The Right Way to Do the Right Thing*. New York: Riverhead Books.

Van de Loo, E. (2014). *Schaduwen in de boardroom*. Oratie. Tilburg: TIAS School for Business and Society, Universiteit van Tilburg.

Van Wieringen, F. (2010). Organisatie van het Onderwijsbestel. In: Klarus, R. & De Vijlder, F. (2010). *Wat is goed onderwijs. Bestuur en regelgeving*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers, p. 41-59.

## BIJLAGE 2. VERGELIJKING GOVERNANCECODES

Er zijn diverse governancecodes binnen de onderwijssector en breder binnen de semipublieke sector. Om te komen tot uitgangspunten voor een nieuwe governancecode VO heeft de commissie ervoor gekozen om de huidige versie te vergelijken met drie andere codes: de Zorgbrede Governancecode, de Governancecode Woningcorporaties en de governancecode MBO.

De drie governancecodes zijn geselecteerd op grond van de volgende criteria:

- De code mag niet langer dan vijf jaar geleden opnieuw zijn vastgesteld zodat er nog actuele opvattingen en normen van goed bestuur uit spreken.
- (De naleving van) eerdere versies van de governancecode moet(en) al eens gemonitord en geëvalueerd zijn, zodat in de nieuwste versie ervaringskennis en voortschrijdend inzicht over theorie en praktijk van goed bestuur is verwerkt.

Voor de vier codes is systematisch een vergelijking van aspecten en onderdelen gemaakt, aangegeven in tabellen. Deze tabellen staan onderaan de vergelijking opgenomen in deze bijlage. Er is gekeken naar verschillen en overeenkomsten tussen de governancecode VO en de andere drie codes ten aanzien van:

1. Inhoudsopgave;
2. Toelichting op geschiedenis, aard en status van de code;
3. Bepalingen over bestuur;
4. Bepalingen over intern toezicht;
5. Bepalingen over horizontale verantwoording;
6. Bepalingen over interne bedrijfsvoering.

## 1. Inhoudsopgave

De commissie acht de inhoudsopgave van de huidige governancecode VO erg omvangrijk en bovendien minder logisch opgebouwd dan de inhoudsopgaven van de andere codes.

Zie tabel 1.

## 2. Toelichting op geschiedenis, aard en status van de code

De governancecode VO kan volgens de commissie getypeerd worden als een ‘mixed code’, er staan afwisselend principle- en rule-based bepalingen in genoemd. Opvallend is het verschil met de Zorgbrede Governancecode en de governancecode MBO. Deze codes zijn duidelijk opgesplitst in enerzijds regels en anderzijds richtlijnen dan wel handreikingen. Aan beide is een eigen status en handhaving toegekend. De sectoren streven de invulling van goed bestuur volgens de regels na en handhaven dit. De richtlijnen/handreikingen vormen daarnaast tips en suggesties die al dan niet gebruikt kunnen worden door instellingen.

Zie tabellen 2A, 2B en 2C.

### *Verhouding wetgeving*

De governancecode VO bevat op dit moment bepalingen waarin regels genoemd staan die ook zijn vastgesteld in wet- en regelgeving. In andere codes ziet de commissie deze regels (na herziening) niet terugkomen in de code, omdat dit dubbelop is.

### *Eigenaarschap*

In de MBO- en woningcorporatiesector is het intern toezicht ook eigenaar van de governancecode, in de VO-sector is dit niet het geval.

### *Pas toe of leg uit'-principe*

In de governancecode VO staat dat instellingen aan belanghebbenden moeten toelichten hoe wordt omgegaan met de code en hoe deze wordt nageleefd. Het intern toezicht krijgt geen rol toebedeeld op dit punt. In de Governancecode Woningcorporaties staat de rol van het intern toezicht wel expliciet benoemd, dat lijkt de commissie een goede zaak.

Ook verplicht de governancecode VO niet om transparant te zijn over omgang met en naleving van de governancecode VO door hierover te rapporteren in het jaarverslag. Dit staat wel in de governancecode MBO opgenomen en de commissie hecht groot belang aan deze transparantie.

Tot slot is opvallend dat in de Zorgbrede Governancecode aan het principe ‘pas toe of leg uit’ is toegevoegd dat er alleen mag worden afgeweken als dit tot evident betere resultaten leidt. De commissie vindt dat een interessant principe.

### **3. Bepalingen over bestuur**

#### *Samenstelling en beloning bestuur*

De werkgeversrol van het intern toezicht wordt in de governancecode VO niet sterk benoemd. Dit betekent volgens de commissie dat een VO-bestuur op basis van de huidige bepalingen relatief veel autonomie en macht kan hebben met betrekking tot de eigen structurering en het eigen functioneren.

Zie tabel 3A.

#### *Taken en werkwijze bestuur*

De taken van het bestuur staan in de governancecode VO alleen specifiek beschreven en niet in algemene zin. Er staat vervolgens beperkt beschreven voor welke besluiten de goedkeuring van het intern toezicht nodig is en waar de medezeggenschapraad adviesrecht heeft. Op deze twee onderdelen verschilt de governancecode VO opvallend van de andere drie codes.

Zie tabel 3B.

#### *Belangenverstrengeling en nevenfuncties bestuur*

Het intern toezicht kan volgens de commissie beter in positie worden gebracht in de governancecode VO, onder meer als het gaat om het toezien op belangenverstrengeling en de nevenfuncties van bestuurder(s).

Zie tabel 3C.

#### **4. Bepalingen over intern toezicht**

##### *Samenstelling en beloning intern toezicht*

De governancecode VO is, vergeleken met de andere drie codes, vrijblijvend als het gaat om zittingstermijn, (her)benoeming, rooster van aan- en aftreden en professionalisering van intern toezichthouders. Ook de scheiding tussen intern toezicht en bestuur, als het gaat om zelfevaluatie, staat alleen in de governancecode VO niet expliciet benoemd.

Zie tabel 4A.

##### *Taken en werkwijze intern toezicht*

De taken van het intern toezicht staan in de governancecode VO eenzijdig financieel-beheersmatig beschreven. De andere codes benoemen aanvullend toezicht op het besturen en het beleid van de organisatie vanuit onderwijsinhoudelijk en maatschappelijk perspectief.

Verder valt het de commissie op dat alleen in de governancecode VO niet staat benoemd dat het intern toezicht de verantwoordelijkheid heeft om actief en tijdig informatie te vergaren bij het bestuur, de externe accountant en interne en externe functionarissen/adviseurs.

Zie tabel 4B.

##### *Belangenverstrengeling en nevenfuncties intern toezicht*

Ook op dit onderdeel staan in de governancecode VO relatief weinig bepalingen opgenomen ten aanzien van melden van, goedkeuring vragen voor en transparant zijn over nevenfuncties.

Zie tabel 4C.

#### **5. Bepalingen over horizontale verantwoording**

De inhoud van de horizontale verantwoording (de onderwerpen) is bij de governancecode VO vooral gericht op de governance zelf, terwijl in de Zorgbrede Governancecode en de

governancecode MBO veel meer onderwerpen van horizontale verantwoording worden benoemd: missie, visie, strategische afwegingen, definitie onderwijskwaliteit, enzovoort.

Verder valt het de commissie op dat in de governancecode MBO de medezeggenschap expliciet als volwaardige gesprekspartner bij de horizontale dialoog wordt genoemd.

Zie tabel 5.

## **6. Bepalingen over interne bedrijfsvoering**

Opvallend is dat in de governancecode VO operationele concrete normen zijn opgenomen voor interne bedrijfsvoering, daar waar dit in de Zorgbrede Governancecode en de governancecode MBO richtlijnen dan wel handreikingen zijn. Een opmerkelijke bepaling in de governancecode VO is ‘prestatiebesturing’, omdat dit erg ingrijpt op hoe wordt gestuurd. Van de andere drie codes heeft alleen de Governancecode Woningcorporaties een apart hoofdstuk interne bedrijfsvoering, dit omdat dergelijke processen de primaire processen van een woningcorporatie zijn. Dit geldt niet voor zorg- en onderwijsinstellingen, waardoor concrete operationele normen in de Zorgbrede Governancecode en de governancecode MBO ook niet als regels staan opgenomen.

Zie tabel 6A.

Tot slot staat in de governancecode VO ten aanzien van de externe accountant beschreven dat het intern toezicht deze benoemt en ontslaat. In de andere drie codes zijn vervolgens ook bepalingen opgenomen over onder andere de wijze van rapporteren, aanwezigheid bij vergaderingen, benoemingstermijn en herbenoemingsmogelijkheden.

Zie tabel 6B.



**Tabel 1: Inhoudsopgave**

Governancecode van	Hoofdstuktitels in volgorde
<b>BoZ</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Algemene bepalingen</li> <li>2. Bepalingen horizontale verantwoording</li> <li>3. Bepalingen bestuur</li> <li>4. Bepalingen intern toezicht</li> <li>5. Bepalingen algemene vergadering</li> <li>6. Algemene bepalingen: toepassing en naleving</li> <li>7. Toelichting op artikelen</li> </ol>
<b>Aedes/VTW</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Algemene bepalingen</li> <li>2. Bepalingen bestuur</li> <li>3. Bepalingen intern toezicht</li> <li>4. Bepalingen interne bedrijfsvoering</li> <li>5. Bepalingen horizontale verantwoording</li> <li>6. Toelichting op artikelen</li> </ol>
<b>MBO Raad</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Algemene bepalingen</li> <li>2. Bepalingen bestuur</li> <li>3. Bepalingen intern toezicht</li> <li>4. Bepalingen horizontale verantwoording</li> <li>5. Algemene bepaling: klachtenprocedure</li> </ol>
<b>VO-raad</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Algemene bepalingen</li> <li>2. Bepalingen horizontale verantwoording</li> <li>3. Bepalingen professionaliteit</li> <li>4. Bepalingen integriteit</li> <li>5. Bepalingen verhouding toezicht en bestuur</li> <li>6. Bepalingen intern toezicht</li> <li>7. Bepalingen beloning</li> <li>8. Bepalingen bestuur</li> <li>9. Bepalingen interne bedrijfsvoering</li> <li>10. Algemene bepaling: invoering code</li> </ol>

**Tabel 2A: Geschiedenis van de code**

Governancecode van	Geschiedenis
<b>BoZ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 1999 aanbevelingen voor goed bestuur door Commissie Health Care Governance - Meurs;</li> <li>o Aanbevelingen → richtlijnen. Niet bindend, maar impuls voor discussie over goed bestuur binnen sector;</li> <li>o Enkele zorgbranches ontwikkelden eigen governancecode;</li> <li>o 1 januari 2006 Zorgbrede Governancecode van BoZ van kracht;</li> <li>o 2008 NFU eigen governancecode i.v.m. andere eisen vanuit wetgever, met Zorgbrede Governancecode als uitgangspunt;</li> <li>o 2008 evaluatie door Governancecommissie Gezondheidszorg;</li> <li>o Argumentatie evaluatie: toetsen naleven code, toetsen effectiviteit handhavingsbeleid, in- en externe ontwikkelingen die vragen om herijking en incidenten in sector;</li> <li>o 18 juni 2009 proeve herziening code ter consultatie voorgelegd aan stakeholders;</li> <li>o 13 inhoudelijke aanpassingen doorgevoerd;</li> <li>o Herziening van de code (versie 2) is in werking getreden op 1 januari 2010.</li> </ul>
<b>Aedes/VTW</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 1998 advies verbetering intern toezicht door Commissie Intern Toezicht Woningcorporaties -Glasz;</li> <li>o 2007 Governancecode Woningcorporaties vastgesteld met afspraak dat werking zou worden gevolgd;</li> <li>o Evaluatie door Monitoringscommissie Governancecode Woningcorporaties - Minderman;</li> <li>o Herziening van de code (versie 2) door commissie de Winter is in werking getreden op 1 juli 2011.</li> </ul>
<b>MBO Raad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Governancecode BVE 2006 t/m 2008 met pas toe-status;</li> <li>o Evaluatie door Cie-Hooge (2008);</li> <li>o Herziening code (versie 2) vastgesteld door leden MBO Raad en Platform Raden van Toezicht;</li> <li>o Huidige code is in werking getreden op 1 januari 2009;</li> <li>o In code opgenomen dat werking code voor 1 januari 2012 geëvalueerd dient te worden;</li> <li>o Evaluatie door Cie-J (2013) gaat leiden tot: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tweede herziening code</li> <li>• Goed bestuur lidmaatschapseis van vereniging</li> </ul> </li> </ul>
<b>VO-raad</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 2008 Code Goed Onderwijsbestuur vastgesteld;</li> <li>o 2010 evaluatie door Inholland onder leiding van Monitoringscommissie Code Goed Onderwijsbestuur;</li> <li>o Onderzoek naar implementatiestrategie VO-raad t.a.v. Code Goed Onderwijsbestuur-Hendriks (2011);</li> <li>o Herziening van de code (versie 2) is in werking getreden op 1 augustus 2011;</li> <li>o Overgangstermijn van 1 jaar voor nieuwe artikelen.</li> </ul>

**Tabel 2B: Aard van de code**

Governancecode van	Aard
<b>BoZ</b>	<p>Overwegend rule-based</p> <p>Principle-based onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Beschrijving doel van de code in inleiding: aanzetten tot denken eigen functioneren, gemeenschappelijke referentiekader eigen reflectie/correctie en beoordeling anderen, transparantie en zelfregulering;</li> <li>○ Toelichting bij de artikelen als laatste hoofdstuk; integraal onderdeel van de code.</li> </ul> <p>Rule-based onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Regels: afspraken die toegepast dienen te worden, tenzij afwijken evident tot beter resultaat leidt;</li> <li>○ Hoofdstuk 6 en 7: toepassing en naleving → toezicht op en monitoring van naleving code middels Governancecommissie Gezondheidszorg.</li> </ul>
<b>Aedes/VTW</b>	<p>Overwegend principle-based</p> <p>Principle-based onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ieder hoofdstuk start met het principe: moderne en breed gedragen opvatting over goed bestuur;</li> <li>○ Naleving omgang code is verantwoordelijkheid instelling zelf;</li> <li>○ Hoofdstuk 6: verklaring van en toelichting op begrippen uit de code.</li> </ul> <p>Rule-based onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ieder principe is uitgewerkt in concrete bepalingen: nadere invulling algemene beginselen goed bestuur;</li> <li>○ Voor drie bepalingen (beloning bestuurders, beloning en zittingstermijn intern toezicht) geldt 'pas toe'.</li> </ul>
<b>MBO Raad</b>	<p>Mixed code</p> <p>Principle-based onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Hoofdstuk 2: onderliggende principes worden als kader voor de code aangegeven;</li> <li>○ Handreikingen: tips en suggesties, die al dan niet gebruikt kunnen worden door instellingen.</li> </ul> <p>Rule-based onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Afspraken: sector streeft deze invulling van goed bestuur na en spreekt elkaar hierop aan;</li> <li>○ Hoofdstuk 6: klachtenprocedure → toezicht op en monitoring van naleving code.</li> </ul>
<b>VO-raad</b>	<p>Mixed code</p> <p>Principle-based onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Punt 1 + tekst voorafgaand aan punt 5 t/m 9: uitgangspunten worden als kader voor code aangegeven;</li> <li>○ Verwijzingen naar handreikingen: praktijkgerichte toelichting op reglementen (geen onderdeel van code).</li> </ul> <p>Rule-based onderdelen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Regels: concrete afspraken over vastleggen beleid en reglementen die een instelling dient te hebben;</li> <li>○ Punt 4: klachtenprocedure → toezicht op en monitoring van naleving code.</li> </ul>

**Tabel 2C: Status van de code**

	<b>BoZ</b>	<b>Aedes/VTW</b>	<b>MBO Raad</b>	<b>VO-raad</b>
<b>Eigenaarschap</b>	Leden BoZ (bestuur)	Leden Aedes & VTW (bestuur en intern toezicht)	Leden MBO Raad en Platform Raden van Toezicht mbo-instellingen (bestuur en intern toezicht)	Leden VO-raad (bestuur)
<b>Principe 'pas toe of leg uit'</b>	Y, nl: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Dispensatie kleine instellingen (max. 2 j.)</li> <li>○ Mag alleen afwijken als dit leidt tot evident betere resultaten</li> </ul>	Y, nl: Op 3 punten is code dwingend: beloning bestuur, beloning én zittingstermijn intern toezicht	X	X
<b>Definitie 'pas toe of leg uit'</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Toepassen of aangeven waarom niet en op welke punten met welke vervangende regels wordt afgeweken</li> <li>○ Over afwijking altijd verantwoording afleggen in Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Geen vrijblijvendheid; alleen beargumenteerd afwijken</li> <li>○ Over afspraken in en omgang met code verantwoord aan belanghebbenden/in jaarverslag</li> <li>○ Goedkeuring intern toezicht nodig voor elke verandering in governance-structuur en in naleving code</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Geen vrijblijvendheid; alleen beargumenteerd afwijken</li> <li>○ Over afspraken in en omgang met code verantwoord in Geïntegreerd Jaardocument</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Belanghebbenden toelichten in hoeverre wordt voldaan aan bepalingen uit code en eventuele afwijkingen uitleggen</li> </ul>
<b>Argumentatie voor gekozen principe</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Diversiteit sector maakt het onmogelijk normen te formuleren die als blauwdruk toepasbaar zijn</li> <li>○ Afwijking code dwingt tot uitleg in jaarverslag en zorgt voor verantwoording en dialoog</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Past bij autonomie en variëteit sector en bij verhouding Rijksoverheid en sector</li> <li>○ Doet recht aan verhoudingen toezichthouders en bestuurders</li> <li>○ Meest gebruikelijke status in semi-publieke sectoren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Instellingen wordt ruimte geboden om op punten af te wijken van de code, mits aan belanghebbenden transparant wordt uitgelegd waarom</li> </ul>
<b>Hoofdstuk(ken) waarin status wordt toegelicht</b>	Inleiding, Werksfeer, Toepassing	Voorwoord, Preambule, Naleving en Handhaving	Kader voor de code	Preambule, Algemene Bepalingen en Horizontale verantwoording

X = opgenomen in code / Y = is opgenomen in code maar op andere manier, nl.... / Geen X = wordt niets over gezegd in code

**Tabel 3A: Samenstelling en beloning bestuur**

	<b>BoZ</b>	<b>Aedes/VTW</b>	<b>MBO Raad</b>	<b>VO-raad</b>
<b>Omvang wordt bepaald door intern toezicht</b>	X	X	X	Y, nl: Intern toezicht keurt reglement omvang/taakverdeling binnen bestuur goed
<b>Werving en selectie a.d.h.v. profielen</b>			X, toevoeging: Adviesrecht ondernemingsraad en studentenraad	
<b>Benoeming, schorsing en ontslag door intern toezicht</b>	Y, nl: Tenzij deze bevoegdheid bij de ALV berust	X	X	X
<b>Maximale benoemingsperiode</b>	Y, nl: Intern toezicht bepaalt contractduur	4 jr.	Y, nl: Intern toezicht bepaalt contractduur	
<b>Mogelijkheden herbenoeming</b>		X Telkens opnieuw voor 4 jr.		
<b>Functioneren jaarlijks besproken met intern toezicht</b>	X	X	X, toevoeging: Uitkomsten worden vastgelegd in dossier (handreiking: zelfevaluatie bestuur)	X, toevoeging: Daarnaast evalueert bestuur periodiek eigen functioneren
<b>Hoogte en structuur beloning wordt bepaald door intern toezicht</b>	X, toevoeging: Maatschappelijk passende beloning	X, toevoeging: Met in achtneming Sectorbrede beloningscode bestuurder woningcorporaties	X, toevoeging: O.b.v. zwaarte functie en maatschappelijke waarden en normen	X, toevoeging: O.b.v. grenzen wet- en regelgeving en met terughoudendheid t.a.v. bonussen en vertrekregelingen
<b>Over beloning wordt jaarlijks transparant verantwoording afgelegd</b>	X	X		
<b>Instelling verstrekt bestuurder geen persoonlijke leningen/garanties</b>	Y, nl: Tenzij o.b.v. voorwaarden en na goedkeuring intern toezicht; wordt nooit kwijtgescholden	X		
<b>(Rechten op) aandelen zijn geen onderdeel beloning bestuurder</b>	X			

**Tabel 3B: Taken en werkwijze bestuur**

	<b>BoZ</b>	<b>Aedes/VTW</b>	<b>MBO Raad</b>	<b>VO-raad</b>
Taken bestuur staan in algemene zin beschreven	X	X	X	Y, nl. specifiek t.a.v.: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Naleving code</li> <li>○ (Aanstellen) professioneel management</li> <li>○ Uitvoering plannen management toetsen</li> </ul>
Besluiten waar goedkeuring van intern toezicht voor nodig is, staan beschreven	X, nodig voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Begroting, jaarrekening en winstbestemming (tenzij ALV hierover beslist)</li> <li>○ Strategische beleidsplannen</li> <li>○ Beleid horizontale verantwoording</li> <li>○ Wijzigingen in bestuursreglement</li> <li>○ Voorstellen t.a.v.: aanvragen faillissement of surseance betaling</li> <li>○ Aangaan / verbreken duurzame samenwerking andere rechtspersoon</li> <li>○ Beëindiging arbeidsovereenkomst / ingrijpende wijziging arbeidsomstandigheden grote groep mdw.</li> <li>○ Overige majeure beslissingen, vast te leggen in statuten en/of bestuursreglement</li> </ul>	X, nodig voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Maatschappelijke, operationele en financiële doelstellingen</li> <li>○ (Randvoorwaarden bij) gehanteerde strategie, begroting, jaarrekening en jaarverslag</li> <li>○ Beleid horizontale verantwoording</li> <li>○ Indien aanwezig: (wijzigingen in) bestuursreglement</li> <li>○ Voorstellen t.a.v.: statuutwijziging, ontbinding, aanvragen faillissement of surseance betaling</li> <li>○ Aangaan / verbreken duurzame samenwerking andere rechtspersoon</li> <li>○ Beëindiging arbeidsovereenkomst / ingrijpende wijziging arbeidsomstandigheden grote groep mdw.</li> <li>○ Opdracht tot uitvoeren van + wijze van uitvoering en verslaggeving</li> <li>○ visitatie</li> </ul>	X, nodig voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Visie, strategisch meerjarenplan, begroting, jaarplan, jaarrekening en jaarverslag (Wijzigingen in) bestuursreglement</li> <li>○ Voorstellen t.a.v.: statuutwijziging, ontbinding, aanvragen faillissement of surseance betaling</li> <li>○ Overige majeure besluiten, op voorstel bestuur bepaald door intern toezicht en vastgelegd in statuten en/of bestuursreglement</li> <li>○ (Handreikingen t.a.v. 'majeure besluiten' geformuleerd)</li> </ul>	X, nodig voor: Strategisch beleid, begroting, jaarrekening, jaarverslag
Betrekken relevante betrokkenen bij besluitvorming en standpuntbepaling	X	X	X	X
Intern toezicht tijdig benodigde informatie verschaffen	X, toevoeging: Wordt vastgelegd in informatieprotocol	X	X	

Taken en werkwijze bestuur(sleden) worden vastgelegd in statuten en/of bestuursreglement	X		X	X
Bestuur maakt effectief gebruik van adviesfunctie intern toezicht			X	
Bestuur draagt zorg voor aanwezigheid integriteitscode		X, toevoeging: Op website geplaatst	X, toevoeging: Inhoud bepaald na overleg met ondernemingsraad	X
Bestuur heeft beleid ter bevordering van integer handelen				X

**Tabel 3C: Belangenverstrengeling en nevenfuncties bestuur**

	<b>BoZ</b>	<b>Aedes/VTW</b>	<b>MBO Raad</b>	<b>VO-raad</b>
<b>(Oud)toezichthouder is nooit benoembaar als bestuurder bij dezelfde instelling.</b>	Y, nl: Oud-toezichthouder is 3 jaar niet benoembaar	Y, nl: Oud-toezichthouder is 5 jaar niet benoembaar	X	X
<b>Bestuurder is nooit tegelijkertijd van vergelijkbare instelling binnen dezelfde sector toezichthouder.</b>	Y, nl: Tenzij het een ander verzorgingsgebied betreft			
<b>Iedere schijn van belangenverstrengeling bestuurder/instelling dient voorkomen te worden.</b>	X	X	X, toevoeging: Intern toezicht bewaakt dit	X
<b>Intern toezicht dient transacties waarbij tegenstrijdige belangen van materiële betekenis spelen tussen bestuur en instelling goed te keuren.</b>	X	X, toevoeging: o Vermelden in jaarverslag o In reglement vastgelegd welke transacties dit betreft	X	
<b>Lid bestuur neemt geen deel aan discussie/besluitvorming indien deze potentieel tegenstrijdig belang heeft.</b>		X	X	
<b>Bestuurder meldt potentieel tegenstrijdig belang bij voorzitter intern toezicht.</b>		X, toevoeging: o Bestuurder verschaft alle relevante informatie o Intern toezicht besluit buiten aanwezigheid bestuur of sprake is van tegenstrijdig belang	X, toevoeging: o Bestuurder verschaft alle relevante informatie o Intern toezicht besluit of sprake is van tegenstrijdig belang en hoe ermee om te gaan	
<b>Structurele belangenverstrengeling is niet toegestaan.</b>			X, toevoeging: Familiaire of zakelijke relatie directe collega's / samenwerkingspartners instelling	
<b>Intern toezicht dient aanvaarden betaalde nevenfunctie bestuur goed te keuren.</b>	X, toevoeging: o Geldt ook voor continuering o Afhankelijk van aard en tijdsbeslag	X, toevoeging: Afhankelijk van aard en tijdsbeslag	X	X
<b>Intern toezicht dient aanvaarden onbetaalde nevenfunctie bestuur goed te keuren.</b>	X, toevoeging: o Geldt ook voor continuering o Afhankelijk van aard en tijdsbeslag	X, toevoeging: Afhankelijk van aard en tijdsbeslag	X	Y, nl: Bestuur informeert intern toezicht over aanvaarden



<b>Bestuur geeft intern toezicht inzicht in bestaande nevenfuncties.</b>	X			
<b>Relevante nevenfuncties worden in jaarverslag openbaar gemaakt.</b>			X	
<b>Criteria wel/niet toestaan nevenfuncties worden vastgelegd in reglement.</b>		X, toevoeging: En regels omgang tegenstrijdige belangen	X	X

**Tabel 4A: Samenstelling en beloning intern toezicht**

	<b>BoZ</b>	<b>Aedes/VTW</b>	<b>MBO Raad</b>	<b>VO-raad</b>
<b>Omvang wordt bepaald door intern toezicht</b>	X	X	X	
<b>Werving, selectie, benoeming a.d.h.v. profielschetsen per lid opgesteld door intern toezicht</b>	X	X, toevoeging: Intern toezicht streeft naar diversiteit in samenstelling qua persoonskenmerken	X, toevoeging: Bestuur, ondernemingsraad en studentenraad hebben adviesrecht	X
<b>Profielschetsen worden jaarlijks geëvalueerd</b>		X	Y, nl: In geval van vacature wordt profielschets opnieuw vastgesteld	
<b>Benoeming, schorsing en ontslag door intern toezicht</b>	Y, nl: o Tenzij bevoegdheid bij ALV berust o Schorsing/ontslag o.b.v. statutaire gronden + stemregels	X	X, toevoeging: 1 lid kan benoemd worden op bindende voordracht ondernemingsraad	
<b>Maximale benoemingsperiode</b>	X 4 jr.	X 4 jr.	X 4 jr.	Y, nl: Benoemingsperiode is van te voren vastgesteld
<b>Mogelijkheden herbenoeming</b>	X Max. 1 keer	X Max. 1 keer	X Max. 1 keer	Y, nl: Herbenoemingsmogelijkheden zijn vastgelegd
<b>Minimaal aantal leden uit eigen sector</b>	X Minimaal 1	X o Minimaal 1 o Toevoeging: minimaal 1 financieel expert	Y, nl: Handreikingen t.a.v. samenstelling: o.a. minimaal 1 eigen sector, meerdere financieel experts	
<b>Er is een (openbaar) rooster van aftreden</b>		X	X	
<b>Intern toezicht evalueert jaarlijks eigen functioneren buiten aanwezigheid bestuur</b>	X, toevoeging: Bestuur wordt achteraf geïnformeerd	X, toevoeging: o Bestuur wordt vooraf advies gevraagd o Evaluatie zowel als groep als per lid	X, toevoeging: o Bestuur wordt vooraf advies gevraagd o Uitkomsten vastgelegd in dossier o Werkwijze evaluatie wordt vastgelegd in bestuursreglement	Y, nl: o Buiten aanwezigheid bestuur staat niet expliciet vermeld o Uitkomsten worden vastgelegd in verslag
<b>Intern toezicht evalueert jaarlijks met bestuur wederzijds en gezamenlijk functioneren</b>	X		Y, nl: Staat geformuleerd als handreiking	
<b>Na benoeming verplicht scholing voor leden intern toezicht</b>	X	X Introductieprogramma		

<b>Intern toezicht bepaalt jaarlijks per lid nadere scholingsbehoefte</b>	X	X		
<b>Hoogte en structuur beloning toezichthouders bepaalt intern toezicht</b>	Y, nl: Tenzij ALV dit doet op voordracht van intern toezicht	X, toevoeging: Met in achtneming van Honoreringscode commissarissen VTW	X, toevoeging: O.b.v. zwaarte functie en maatschappelijke waarden en normen	X
<b>Beloning toezichthouders is onafhankelijk van resultaten instelling</b>	X	X	X	X
<b>Over beloning wordt jaarlijks transparant verantwoording afgelegd</b>	X	X		X
<b>Instelling verstrekt toezichthouders geen persoonlijke leningen / garanties</b>		X		
<b>(rechten op) Aandelen zijn geen onderdeel beloning toezichthouder</b>	X			
<b>Intern toezicht kan selectie/ remuneratie en/of audit dan wel andere commissies instellen</b>		X, toevoeging: Commissies hebben eigen reglement, verantwoorden in jaarverslag	Y, nl: Staat geformuleerd als handreiking	

**Tabel 4B: Taken en werkwijze intern toezicht**

	<b>BoZ</b>	<b>Aedes/VTW</b>	<b>MBO Raad</b>	<b>VO-raad</b>
<b>Toezichthoudende taken staan beschreven</b>	X, houdt toezicht op: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Realisatie statutaire en andere doelstellingen - strategie en risico's</li> <li>o Opzet en werking beheersings-systemen</li> <li>o Financiële verslaglegging</li> <li>o Kwaliteit + veiligheid primair proces</li> <li>o Naleving wet- en regelgeving</li> <li>o Verhouding met belanghebbenden</li> </ul>	X, houdt toezicht op: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Realisatie doelstellingen</li> <li>o Strategie en risico's</li> <li>o Opzet en werking beheersings-systemen</li> <li>o Kwaliteitsbeleid</li> <li>o Kwaliteit horizontale verantwoording</li> <li>o Financiële verslaglegging</li> <li>o Naleving wet- en regelgeving</li> <li>o Risico-management</li> </ul>	X, houdt toezicht op: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Algemene gang van zaken binnen instelling</li> <li>o Beleid van bestuur; vanuit perspectief maatschappelijke en onderwijs-doelstelling</li> </ul>	X, houdt toezicht op: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Financieel beleid en doelmatig en rechtmatig (financieel) handelen van bestuur</li> <li>o Naleving governancecode VO</li> </ul>
<b>Jaarlijks bespreken strategie en grootste risico's instelling</b>	X		Y, nl: Staat als handreiking geformuleerd	
<b>Jaarlijks beoordelen opzet en werking beheersings-systemen</b>	X		Y, nl: Staat als handreiking geformuleerd	
<b>Wegen belangen van relevante betrokkenen af bij vervullen taak</b>	X	X	X	X
<b>Tijdig vergaren van informatie vanuit bestuur en externe accountant</b>	X	X	X	
<b>Intern toezicht adviseert bestuur en fungeert als klankbord</b>			X	X
<b>Indien nodig informatie inwinnen van functionarissen en/of externe adviseurs</b>	X	X	X	
<b>Intern toezicht spreekt elkaar aan op frequente afwezigheid bij vergaderingen</b>		X		

<b>Taken en werkwijze intern toezicht worden vastgelegd in statuten en/of reglement</b>		X, toevoeging: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Reglement omvat passage omgang bestuur, ondernemingsraad</li> <li>○ Reglement wordt op website geplaatst</li> </ul>	X	
<b>Taken voorzitter staan beschreven</b>		X	Y, nl: Staan genoemd in handreikingen	
<b>Taken mogelijke selectie/ remuneratie en auditcommissie staan beschreven</b>		X	Y, nl: Staan genoemd in handreikingen	
<b>Intern toezicht zorgt voor klokkenluidersregeling en correcte afwikkeling meldingen</b>	Y, nl: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bestuur zorgt voor klokkenluidersregeling</li> <li>○ Meldingen over bestuur bij voorzitter intern toezicht</li> </ul>	Y, nl: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bestuur zorgt voor klokkenluidersregeling</li> <li>○ Meldingen over bestuur bij voorzitter intern toezicht</li> <li>○ Bestuur doet 1x p.j. verslag aan intern toezicht over werking klokkenluidersregeling</li> <li>○ Op website geplaatst</li> </ul>	X	X

**Tabel 4C: Belangenverstrengeling en nevenfuncties intern toezicht**

	<b>BoZ</b>	<b>Aedes/VTW</b>	<b>MBO Raad</b>	<b>VO-raad</b>
<b>(Oud)bestuurder is nooit benoembaar als toezichthouder bij dezelfde instelling</b>	Y, nl: Oud-bestuurder en alle oud-werknemers zijn 3 jaar niet benoembaar	Y, nl: Oud-bestuurder en alle oud-werknemers zijn 5 jaar niet benoembaar		
<b>Toezichthouder is nooit tegelijkertijd van vergelijkbare instelling binnen dezelfde sector bestuurder/ toezichthouder</b>	Y, nl: Tenzij het een ander verzorgingsgebied betreft	Y, nl: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Tenzij het een ander verzorgingsgebied betreft</li> <li>○ Geldt ook voor 'lid management'</li> </ul>		X, toevoeging: Geldt ook voor 'eindverantwoordelijk schoolleider'
<b>Toezichthouder wordt beoordeeld op vastgelegde onafhankelijkheids-criteria</b>		X, toevoeging: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Criteria gelden voor toezichthouder zelf en alle aanverwanten tot in 2° graad</li> <li>○ 9 criteria in code</li> </ul>		
<b>Iedere schijn van belangenverstrengeling toezichthouder/ instelling dient voorkomen te worden</b>	X	X	X, toevoeging: Voorzitter bewaakt dit	X
<b>Intern toezicht dient transacties waarbij tegenstrijdige belangen van materiele betekenis spelen tussen toezichthouder en instelling goed te keuren.</b>	X	X, toevoeging: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Vermelden in jaarverslag</li> <li>○ In reglement vastgelegd welke transacties dit betreft</li> </ul>		
<b>Lid intern toezicht meldt potentieel tegenstrijdig belang bij voorzitter intern toezicht (indien het voorzitter zelf betreft, meldt deze zich bij vice-voorzitter)</b>		X, toevoeging: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Toezichthouder verschaft alle relevante informatie</li> <li>○ Intern toezicht besluit of sprake is van tegenstrijdig belang buiten aanwezigheid lid</li> </ul>	X, toevoeging: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Toezichthouder verschaft alle relevante informatie</li> <li>○ Intern toezicht besluit of sprake is van tegenstrijdig belang en hoe ermee om te gaan</li> </ul>	
<b>Lid intern toezicht verlaat vergadering tijdens discussie/besluitvorming over onderwerp waar hij/zij (potentieel) tegenstrijdig belang bij heeft</b>		Y, nl: Lid intern toezicht neemt niet deel aan discussie/besluitvorming (...)	X	

<b>Structurele belangenverstrengeling is niet toegestaan</b>			X, toevoeging: Familiaire of zakelijke relatie directe collega's / samenwerkingspartners instelling	
<b>Relevante nevenfuncties worden in jaarverslag openbaar gemaakt</b>		Y, nl: Mate van onafhankelijkheid vermelden in jaarverslag	X	
<b>Toezichthouders verrichten nooit taken van het bestuur</b>	X	X, toevoeging: Tijdelijke delegatie lid (intensiever toezicht en advies) is mogelijk		X
<b>Intern toezicht keurt aanvaarden nevenfunctie toezichthouder goed</b>		X, toevoeging: Afhankelijk van aard en tijdsbeslag		

**Tabel 5: Bepalingen over horizontale verantwoording**

	<b>BoZ</b>	<b>Aedes/VTW</b>	<b>MBO Raad (spreekt over dialog)</b>	<b>VO-raad</b>
<b>Onderwerpen waar belanghebbenden bij betrokken dienen te worden staan beschreven</b>	X: Belanghebbenden dan wel hun vertegenwoordiging worden geïnformeerd en/of geraadpleegd over: missie, visie, grondslag, strategisch beleid, overdragen zeggenschap, besluit tot fusie, opheffing, inkrimping/uitbreiding, (de)concentratie		X: Omgeving wordt betrokken bij missie, visie, strategie, beleid, aanbod, kwaliteitszorg	X: Belanghebbenden ontvangen gevraagd en ongevraagd informatie over: scheiding bestuur en toezicht, reglementen bestuur en intern toezicht
<b>Samenwerkingspartners worden betrokken bij uitvoering en evaluatie primair proces</b>			X	
<b>Bestuur heeft in beleid vastgelegd wie belanghebbenden zijn</b>	X	X, toevoeging: Evalueert dit periodiek	X	X
<b>Bestuur heeft in beleid vastgelegd: welke belanghebbenden, hoe en waarover worden betrokken/geïnformeerd</b>	X, toevoeging: I.i.g. geïnformeerd over Jaardocument Maatschappelijke Verantwoording	X, toevoeging: I.i.g. gesprek over visitatierapport en standpunt ter zake bestuur/intern toezicht	X	X
<b>Medezeggenschap wordt als volwaardige gesprekspartner beschouwd</b>			X	
<b>Instelling houdt zich aan professioneel statuut</b>			X, toevoeging: Professioneel statuut wordt opgesteld door werkgevers- en werknemers-organisaties	Y, nl: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Er zijn afspraken over en men spreekt elkaar aan op professioneel handelen</li> <li>o Er is beleid gericht op ontwikkeling deskundigheid personeel</li> </ul>
<b>Bestuur zorgt voor toegankelijke klachtenregeling t.b.v. externe belanghebbenden</b>			X	X, toevoeging: Ook voor ideeën/wensen /opmerkingen



<b>Bestuur zorgt voor toegankelijke klachtenregeling t.b.v. interne belanghebbenden</b>	Y, nl: Ten minste 1 partij krijgt recht enquête toegekend in statuten		X	X, toevoeging: Ook voor ideeën/wensen /opmerkingen
<b>Er wordt jaarlijks verantwoording afgelegd over beleid horizontale verantwoording</b>	X	X	X	X
<b>Taken en verantwoordelijken bestuur en intern toezicht t.a.v. jaarverslag staan beschreven</b>	X, toevoeging: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bestuur legt verantwoording af over beleid in jaarverslag</li> <li>○ Bestuur is verantwoordelijk voor kwaliteit, juistheid, volledigheid</li> <li>○ Intern toezicht bewaakt</li> </ul>	X, toevoeging: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Bestuur is verantwoordelijk voor kwaliteit, juistheid, volledigheid</li> <li>○ Intern toezicht bewaakt</li> </ul>		X, toevoeging: Bestuur en intern toezicht leggen verantwoording af over belangrijke activiteiten/werkzaamheden, aantal vergaderingen, behandelde onderwerpen
<b>Instelling laat zich eens per 4 jaar visiteren</b>		X, toevoeging: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Gezamenlijke verantwoordelijkheid bestuur en intern toezicht</li> <li>○ Visitatierapport op website geplaatst</li> </ul>		

**Tabel 6A: Bepalingen over interne bedrijfsvoering: sturing en beheersing**

	<b>BoZ</b>	<b>Aedes/VTW</b>	<b>MBO Raad</b>	<b>VO-raad</b>
<b>Binnen strategie wordt aandacht besteed aan kwaliteitszorg</b>	Y, nl: Staat geformuleerd onder horizontale verantwoording (2.1.2) + toelichting	X		X
<b>Prestatiesturing is een constante factor binnen de planning- en controleyclus</b>	Y, nl: Staat geformuleerd als taak bestuur (3.1.3) + toelichting	X	Y, nl: Staat als handreiking geformuleerd	X
<b>Instelling onderzoekt periodiek risico's en benoemt beheersmaatregelen</b>	Y, nl: Staat geformuleerd als taak bestuur (3.1.3) + toelichting	X	Y, nl: Staan verschillende handreikingen over geformuleerd	X
<b>Bestuur verstrekt belanghebbenden informatie over aard risico's en beheersmaatregelen</b>	X	X, toevoeging: Vermelden in jaarverslag		X
<b>Instelling heeft handleiding voor inrichting financiële verslaglegging en voor opstelling daarvan te volgen procedures</b>		X, toevoeging: Intern toezicht bewaakt dit	Y, nl: Staat als handreiking geformuleerd	
<b>Bestuur stelt toetsingskader met criteria voor aangaan verbindingen alsmede investeringen vast</b>		X, toevoeging: Intern toezicht keurt goed en bewaakt naleving		

**Tabel 6B: Bepalingen over interne bedrijfsvoering: externe accountant**

	BoZ	Aedes/VTW	MBO Raad	VO-raad
<b>Intern toezicht benoemt en ontslaat externe accountant</b>	Y, nl: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Tenzij ALV dit doet op voordracht intern toezicht</li> <li>○ Bestuur kan adviseren</li> </ul>	X, toevoeging: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Intern toezicht stelt ook beloning vast</li> <li>○ Bestuur kan adviseren</li> </ul>	X	X
<b>Niet-controlewerkzaamheden door externe accountant worden goedgekeurd door intern toezicht</b>	Y, nl: Bij voorkeur vindt deze situatie niet plaats, anders melding in jaarverslag	X	X	
<b>Externe accountant woont i.i.g. vergadering(en) intern toezicht aangaande de jaarrekening bij</b>	X	X	X	
<b>Externe accountant rapporteert over onderzoek jaarrekening gelijktijdig aan bestuur en intern toezicht</b>	X	X	X	
<b>Onderwerpen die minimaal opgenomen dienen te zijn in verslag externe accountant staan beschreven</b>		X: 8 criteria opgesplitst in subonderdelen: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Accountant controle</li> <li>○ Financiële cijfers</li> <li>○ Beheersingsystemen</li> </ul>		
<b>Externe accountant kan over verklaring omtrent getrouwheid jaarrekening worden bevraagd door intern toezicht</b>		X		
<b>Externe accountant wordt betrokken bij opstellen werkplan interne accountant c.q. controller</b>		X		
<b>Heroverweging keuze accountantskantoor en persoon vindt periodiek plaats</b>	X Geen periode genoemd	X ledere 4 jr.	X ledere 6 jr.	
<b>Maximale benoemingsperiode</b>		X 4 jr.		
<b>Mogelijkheden herbenoeming</b>		X Telkens opnieuw voor 4 jr.		