

Vereniging voor Onderwijsrecht - Kenniskring Bestuur & Management

Verslag van een studiebijeenkomst op 7 december 2011 over de Code Goed Bestuur PO en andere Governance-ontwikkelingen in het funderend onderwijs. (15 deelnemers)

Opening (door Pieter Huisman)

Aanleiding voor de bijeenkomst is een uitnodiging van de PO-Raad aan de NVOR een bijdrage te leveren aan de evaluatie van de Code Goed Bestuur van de PO-Raad die in januari 2010 is vastgesteld. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt ook andere actuele ontwikkelingen rond governance in het funderend onderwijs aan de orde te stellen.

Ontwikkeling Code Goed Bestuur in het primair onderwijs (door Jos van Elderen)

De Code Goed Bestuur van de PO-Raad kent de volgende ontwikkelingsgang:

- Voorganger: Code 2004 (ingevoerd in het kader van Lumpsum PO)
- 2004-2008: varianten op Code 2004 (o.a. VOS/ABB en AVS)
- 2009: de (in dat jaar opgerichte) PO-Raad start het project 'Goed Bestuur' vanuit de gedachte dat goed bestuur een belangrijke succesfactor voor goed onderwijs is. (Het project wordt ondersteund door de adviesbureaus AEF + Van Beekveld & Terpstra.)
- 2009: In drie werkconferenties wordt de Code Goed Bestuur ontwikkeld door de leden van de PO-Raad.
- Januari 2010: Vaststelling van de Code Goed Bestuur PO door de ALV van de PO-Raad. (Met de afspraak twee jaar te gaan 'proefdraaien'.)
- Augustus 2010: Inwerkingtreding van de Code Goed Bestuur PO en tevens van de Wet Goed Onderwijs Goed Bestuur.
- November 2010: Monitor Goed Bestuur PO ('0-meting') (HvA + Radboud Universiteit)
- Maart 2011: Resultaten Monitor '0-meting' (positief)
- 2011: Implementatietraject PO-Raad met als thema's:
 - ▶ Sturen en toezien op onderwijskwaliteit
 - ▶ Horizontale dialoog
 - ▶ Pilot Visitaties
- November 2011: Monitor Goed Bestuur PO ('1-meting')
- 2011/2012: Evaluatie Code met input vanuit (o.a.):
 - Uitkomsten monitor
 - Project 'Eerst kiezen, dan delen'
 - BW-aanpassingen 'bestuur & toezicht'
 - Werkconferenties
- Maart 2012: Resultaten Monitor '1-meting'
- Juni 2012: Hernieuwde vaststelling Code Goed Bestuur door ALV PO-Raad

Reflecties op de Code Goed Bestuur (deelnemers)

- Wat is de verhouding tussen de Code, de wet (WPO) en het Toetsingskader dat de Inspectie ontwikkelt (o.a. ten aanzien van 'goed bestuur'). De WPO eist immers naleving van een code en de Inspectie controleert daarop.
- Heeft een Code Goed Bestuur überhaupt zin? Een combinatie van wettelijke minimumeisen en vertrouwen in schoolbesturen is het alternatief. Is de Code niet onnodig 'belerend'? Daartegenover wordt gesteld dat een Code niet alleen een extern legitimerende functie heeft, maar ook een interne ontwikkelfunctie. Het is dan wel de vraag waarom codes zich zouden moeten beperken tot 'bestuur'; het zo ook om iets als onderwijsinhoud kunnen gaan!
- Het 'pas toe of leg uit'-principe is niet realistisch voor zover het gaat om wettelijke minimumnormen. Dat zou in de Code duidelijk moeten worden gemaakt.
- Goede zaak dat de Code uitdrukkelijk de relatie legt tussen bestuur en onderwijs.
- Waarom geen sectorbrede Code PO/VO? Antwoord: omdat de Code van de sectororganisaties is, die zijn gescheiden in PO en VO.
- De Code is 'principle-based'; op zichzelf een goede zaak maar op onderdelen zijn uitwerkingen gewenst.
- De Code kent bewust nog geen sanctiebepaling. Maar naleving is verplicht voor leden van de PO-Raad. Op niet-naleving van lidmaatschapsverplichtingen staat per definitie de sanctie van

royement. Zodoende is in feite al wel sprake van een sanctiemogelijkheid (ook als die -nog- niet gebruikt wordt).

- Het zou wenselijk zijn de Code ook van toepassing te laten zijn op andere bestuurlijke verhoudingen (samenwerkingsverbanden, holding e.d.).
- Dubbelrol bestuurder - directeur/rector in de praktijk soms lastig.
- Ondoorzichtigheid van one tier in de praktijk.
- De 'opdracht-bepaling' (art. 7) gaat tamelijk ver.

Reflecties op de Code Goed Bestuur vanuit een praktijkcasus (door Loek van Noort)

Loek van Noort is bestuurder van SKOBA, een stichting met 9 basisscholen (2100 leerlingen) en 3 peuterspeelzalen in Dordrecht. Vanuit zijn perspectief brengt hij de volgende zaken onder de aandacht:

- Binnen SKOBA is de Code nog geen levend document (men komt nog niet toe aan art.6, eerste lid: bespreken en bevorderen van naleving).
- SKOBA heeft nog geen professioneel statuut (art. 9, eerste lid). Professionele ruimte vloeit al voort uit "subsidiariteit". Liever een tekst als art. 7 Code VO.
- Een verantwoordingsdialoog (art. 11) is wel een erg zwaar begrip voor bepaalde categorieën belanghebbenden.
- Binnen SKOBA is de discussie over informatievoorziening RvT actueel (art.17). Dilemma's: vertrouwensbasis & informatie buiten de bestuurder om, gedistantieerde betrokkenheid.
- Werkgeverschap van de RvT (art.20, vijfde lid): cao-afspraken i.p.v. beloningsleidraad vanuit de PO-raad? (zie ook art. 13, tweede lid Code VO)
- Toetsingskader (art.21, derde lid): "werkende weg" tot stand brengen. Belangrijke taak RvT bij SKOBA: (bewaken van) identiteit.
- Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden (art.23, tweede lid). Te zeer onderscheiden taken kunnen botsen met het als eenheid naar buiten treden?
- Er ontbreekt iets over integriteit/integer handelen (zie art. 8 Code VO).

Reflecties op governance-ontwikkelingen in PO en VO (door Martijn Nolen)

WPO en WVO

- Onzekerheden algemeen:
 - Wie stelt profiel intern toezichthouder vast? Het orgaan zelf of degene die benoemt?
 - Herbenoeming goed functionerende intern toezichthouders?
 - Artikel 17b lid 2: "Een intern toezichthouder of een lid van het intern toezichthoudend orgaan functioneert onafhankelijk van het bestuur." (i.r.t. one-tier)
 - Aanwijzing accountant door bestuur?
- Onzekerheden specifiek voor openbaar onderwijs
 - Positie gemeente bij crisissituaties en faillissement (Ontslagrecht gemeenteraad vs mogelijkheid voorzien in bestuur scholen. Verhouding tot Onderwijsinspectie (is gemeente wel extern toezichthouder?)
 - Goedkeuringsrecht gemeente op begroting
 - Mag gemeenteraad besluiten tot ontbinding stichting voor openbaar onderwijs (terugdraaien verzelfstandiging)?
- Bijzondere situaties
 - Personele unies / Moeder-en dochterverhoudingen (zit crux hem in de kwaliteit van de motivering en uitwerking?)
 - Voordrachtsrecht mr'en bij stichting voor (openbaar) po en vo
- Faillissementspositie (openbaar) onderwijs
 - In voorfase al snel "actio pauliana"
 - Besluit opheffing school is voorbehouden aan gemeenteraad
 - In theorie draagt curator BRIN-nummer over, maar aan wie? (Wet fusietoets van toepassing? Medewerking gemeenteraad bij openbaar onderwijs.)
 - Wat met vastgoed?

Wet op het Onderwijstoezicht

- Rechtspersoon is aanspreekpunt
- Nieuw artikel 4 lid 3 Wet op het Onderwijstoezicht (Geïntegreerd toezicht, 32 193)
"Intensiteit van het toezicht in het onderwijs, met uitzondering van het hoger onderwijs, is afhankelijk van de kwaliteit van het onderwijs, van de wijze waarop de

professionaliteit van de instelling en het bestuur is gewaarborgd, van de mate van naleving van wettelijke voorschriften en, voor zover deze wordt bekostigd uit 'rijks kas, van de financiële situatie van de instelling"

- Inzicht in gevolgen oordeel over wel/niet intensief toezicht?
 - Wat met één school die zeer zwak is in een geheel van goed functionerende scholen?
 - Kader voor toezicht op de kwaliteit van het bestuurlijk handelen? (Onderwijsinspectie heeft volgens Jaarwerkplan 2012 een concept gereed)
 - Afstemming met toezicht op de financiën? (Verhouding rechtmatigheid, OCW Controleprotocol 2011 en pseudowetgeving? Toezicht op financiën en verhouding Inspectie en gemeente?)

Wetsvoorstel passend onderwijs

- Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs
 - Rechtspersoonlijkheid
 - Geen winstoogmerk
 - Wel/niet inrichting als centrale dienst wordt in midden gelaten
- Opvallend zijn de schakelbepalingen
 - Verplichte scheiding functies bestuur en intern toezicht
 - Financieel wanbeheer (163b Wpo), inhouding bekostiging (164 Wpo) en maatregelen (artikel 164a Wpo)
- Nieuw is regeling taakverwaarlozing (163c Wpo)

Wetsvoorstel bestuur en toezicht (32873)

- Veel discussie over inhoud en gevolgen beperking aantal functies
- Ook van toepassing op onderwijs, mits "grote" stichting
 - Op twee opeenvolgende balansdata: waarde activa: meer dan € 17,5 miljoen; netto-omzet: meer dan € 35 miljoen; gemiddeld aantal werknemers: 250 of meer
 - Niet van toepassing op coöperaties en verenigingen
- Inhoud in het kort
 - Commissaris kan niet zijn persoon die commissaris of niet-uitvoerende bestuurder is bij 5 of meer grote rechtspersonen (voorzitterschap telt dubbel). Bestuurder van een grote rechtspersoon kan niet zijn een persoon die commissaris of niet-uitvoerende bestuurder is bij meer dan twee grote rechtspersonen (voorzitterschap telt dubbel).
 - Gevolgen: Benoemingsbesluit nietig. Daardoor ook stem betreffende persoon nietig (geen verjaringstermijn).

Wetsvoorstel normering topinkomens

- Van toepassing op topfunctionarissen in de publieke en semipublieke sector:
 - Rechtspersonen met een wettelijke taak. Dit zijn instellingen van wie de taken of een deel daarvan wettelijk zijn geregeld en die uit een heffing worden bekostigd.
 - Inkomsten uit publieke middelen
 - Publiek belang (indicatief)
 - Commerciële marktwerking (contra-indicatie)
- Topfunctionaris privaatrechtelijke rechtspersonen
 - Leden CvB, RvT, RvC, directeuren en dergelijke (de groep van hoogst leidinggevenden)
- Bezoldigingsregime voor onderwijs is bezoldigingsmaximum
 - Maximum aan bezoldiging van € 187.340,--(peildatum 1/1/2010) plus werkgeversdeel verplichte sociale premies, gemaximeerde onkostenvergoeding en gemaximeerde werkgeversbijdrage pensioen
 - CAO PO bevat eigen norm

Opmerkingen Code en Handreiking

- Wees voorzichtig met woorden als aanspreken, verantwoordelijkheid en toezicht
- Besturen en toezicht houden vergt tijd, inzicht en kennis van onwetendheid
- Biedt meer inzicht in het belang van de kwaliteit van de besluitvorming
 - Ontwikkeling kernwaarden
 - Bewustzijn integriteit

- Inzicht in proces en traject besluitvorming
- Nieuwe vormen van besluitvorming
- Daar wordt in de praktijk ook op getoetst
- Stichting Freule Lauta van Aysma (JOR 2011/40, Hof Amsterdam, 21 sept 2010)
 - Door het aanstellen van derden als financieel adviseurs in combinatie met het verstrekken van een volmacht aan die adviseur, heeft het bestuur reeds een onverantwoord risico genomen.
 - Vervolgens heeft het bestuur, kennelijk min of meer blindelings vertrouwend op deze adviseurs, ingestemd met dit financiële arrangement.
 - Zonder dit te doorgronden en de risico's daarvan te onderzoeken
 - Terwijl het ging om een onbekend "product" met zeer hoge rendementen 9

Sterk en zwak toezicht is anticyclisch

	Kritisch intern toezicht ("control" en sterke focus op korte termijn)	Beschermend intern toezicht (nadruk op advies en klankbord)
"Going concern" (maatschappelijke organisatie lijkt op het eerste gezicht goed te functioneren)	Sterk intern toezicht (kritische vragen om elkaar scherp te houden, uit te dagen en te inspireren; versterkt vertrouwen in kwaliteit informatie en integriteit)	Zwak intern toezicht (geringe kennis maatschappelijk functioneren eigen organisatie; weinig toekomstgericht en risico verwijt "laissez faire"; risico dat men bij crisissituaties overvallen wordt)
Crisissituatie (maatschappelijk organisaties staat om redenen van wel/niet terechte zorgen omtrent kwaliteit, financiën en/of maatschappelijke integriteit onder grote (externe) druk)	Zwak intern toezicht (veel spanning tussen bestuurder en intern toezicht, onderling wantrouwen en angst voor "op stoel bestuurder" zitten; onzekerheid bestuurders en intern toezichthouders)	Sterk intern toezicht (samen staan we sterk; gedeelde verantwoordelijkheid voor instandhouding en toekomst maatschappelijke organisatie; oog voor invulling goed werkgeverschap)