

Betekenisvol besturen

**Eindadvies Monitoringscommissie
Code Goed Onderwijsbestuur VO**

Voorwoord

De opdracht van de Monitoringscommissie Code Goed Onderwijsbestuur VO, bestaande uit een onafhankelijk voorzitter, een governance-expert, schoolbestuurders en intern toezichthouders, was om naleving van de Code Goed Onderwijsbestuur VO te stimuleren, de naleving van de code te monitoren en voorstellen voor vernieuwing te doen¹.

Een governancecode ondersteunt besturen op betekenisvolle en werkbare wijze bij het realiseren van hun maatschappelijke opgave, het bieden van goed onderwijs. Vanuit dat perspectief heeft de monitoringscommissie haar driejarige opdracht vervuld en is ze tot het eindadvies gekomen dat voor u ligt.

Dit advies is gebaseerd op onderzoeken naar de naleving van de lidmaatschapseisen, de horizontale dialoog, het samenspel tussen bestuur en intern toezicht en de medezeggenschap. Besturen, toezichthouders, werknemers, leerlingen en ouders zijn betrokken, maar ook belangenorganisaties en experts op het gebied van governance en publiek bestuur. Vanaf 2017 is ook de VTOI-NVTK betrokken bij het werk van de monitoringscommissie. Uitgebreide informatie kunt u vinden in de verantwoording. De rode draad van deze activiteiten was altijd het monitoren van de 'harde' kant, de naleving van de lidmaatschapseisen, maar vooral ook het stimuleren van de 'zachte' kant, het gewenste gedrag en het gesprek dat nodig is voor goed bestuur.

De opbrengsten van de activiteiten van de monitoringscommissie hebben geleid tot een aantal aanbevelingen op basis waarvan de Code Goed Onderwijsbestuur VO naar onze mening kan worden geactualiseerd. Een geactualiseerde code sluit in dat geval beter aan bij de kern van goed bestuur en bij actuele ontwikkelingen in de governance van de publieke sector.

Ik wil allen die hebben geholpen bij de totstandkoming van dit advies hartelijk bedanken voor hun waardevolle bijdragen.

Namens de Monitoringscommissie Code Goed Onderwijsbestuur VO,

Gerit Bonhof

Voorzitter

¹ Zie 'De Letter en de Geest' (2014) van de Commissie Goed Onderwijsbestuur VO.

Leeswijzer

In de inleiding van dit advies schetsen wij de context en de ontwikkeling van governancecodes in het voortgezet onderwijs.

In hoofdstuk 1 beargumenteren we waarom dit advies tot actualisatie van de Code Goed Onderwijsbestuur VO nodig is.

Vervolgens vindt u in hoofdstuk 2 de aanbevelingen van de commissie voor actualisatie en in hoofdstuk 3 een aantal suggesties voor versterking van de randvoorwaarden waarbinnen de werking van een geactualiseerde code haar beslag kan krijgen.

We sluiten af met het nawoord en de verantwoording van de totstandkoming van dit eindadvies.

Inleiding

Schoolbesturen hebben een belangrijke maatschappelijke opgave: zorgen voor goed onderwijs, zodat hun leerlingen worden voorbereid op deelname aan onze samenleving. Schoolbesturen creëren hiermee *publieke waarde* voor leerlingen én voor de maatschappij. Dat stelt eisen aan hun functioneren.

Aan schoolbesturen wordt gevraagd zichtbaar te maken hoe zij voor hun scholen invulling geven aan die maatschappelijke opgave. Dit helpt schoolbesturen om te verantwoorden of ze de goede dingen doen. De invulling van de maatschappelijke opgave gaat dan ook gepaard met zaken als legitimatie, betrekken van belanghebbenden, evaluatie en verantwoording, bestuurlijke samenwerking, een goede organisatie en bestuurlijke hygiëne, kortom: met elementen van goed bestuur. Bestuurders handelen daarbij volgens hun ‘morele kompas’ en in lijn met de waarden die zij en hun scholenorganisatie hanteren.

De Code Goed Onderwijsbestuur VO ondersteunt scholen en besturen bij het uitvoeren van die maatschappelijke opgave en biedt handvatten voor naleving van de code. De eerste code werd opgesteld in 2008 en in 2013 werd de werking ervan geëvalueerd middels een monitoronderzoek. Naar aanleiding daarvan verscheen het rapport *De Letter en de Geest*. In 2015 werd de code voor het laatst aangepast.

De huidige Code Goed Onderwijsbestuur VO bestaat uit 47 richtlijnen voor het bestuur, het interne toezicht en de accountant en zes lidmaatschapseisen (van de VO-raad) die betrekking hebben op de bestuurlijke hygiëne en de horizontale dialoog. Behalve dat de code vo-scholen ondersteunt, laat deze tegelijkertijd zien dat de vo-sector goed bestuur belangrijk vindt. De sector maakt ermee inzichtelijk hoe besturen en scholen bijdragen aan goed onderwijs - en daarmee aan de waardecreatie voor leerlingen.

In 2016 werd de Monitoringscommissie Goed Onderwijsbestuur VO ingesteld. Deze commissie werd gevraagd de vertaling van de Code Goed Onderwijsbestuur VO ‘in het veld’ te onderzoeken. Al snel bleek dat de bedoeling en de waarde van de code niet voor iedere schoolbestuurder even duidelijk is. In de praktijk wordt de code vaak nog niet ervaren als voldoende betekenisvol en werkbaar. Naleving komt weliswaar op gang, maar nog niet alle besturen voldoen aan de lidmaatschapseisen van de VO-raad. Ook het samenspel tussen bestuur en intern toezicht kent aandachtspunten als het gaat om rollen, verantwoordelijkheden en wederzijdse verwachtingen. Het voeren van een horizontale dialoog met leerlingen en ouders blijkt tevens een grote uitdaging, evenals de vormgeving van regionale bestuurlijke samenwerking.

Doordat de Code Goed Onderwijsbestuur VO als onvoldoende betekenisvol wordt ervaren, dreigt deze een afvinklijstje te worden, terwijl de code juist is bedoeld om ondersteunend en stimulerend te zijn. De monitoringscommissie heeft er daarom bewust voor gekozen zich door middel van de uitgezette onderzoeken vooral te richten op het stimuleren van gedrag dat bijdraagt aan de maatschappelijke opgave van het bieden van goed onderwijs en daarmee aan de creatie van publieke waarde. Tevens heeft de monitoringscommissie de naleving van de lidmaatschapseisen onderzocht.

In het eindadvies dat voor u ligt, doen wij, leden van de Monitoringscommissie Goed Onderwijsbestuur VO, mede op basis van deze onderzoeken aanbevelingen voor een actualisatie van de huidige code. Met die actualisatie willen wij aansluiten bij de ontwikkelfase van de sector en de maatschappelijke opgave van schoolbesturen. We willen de bedoeling van de Code Goed Onderwijsbestuur VO – het ondersteunen van schoolbesturen – beter uit de verf laten komen. We schrijven niets voor; in plaats daarvan doen we aanbevelingen en geven we een richting aan waarin de code zich idealiter zou *kunnen* ontwikkelen. Het is aan degenen die de nieuwe code gaan opstellen en uiteindelijk aan de leden van de vereniging VO-raad om te beslissen of de door ons geschetste weg de juiste is.

Hoofdstuk 1 **Waarom dit advies?**

Historische ontwikkeling: een technisch-juridische code

De Code Goed Onderwijsbestuur VO uit 2015 bevat zes lidmaatschapseisen voor leden van de VO-raad. Deze hebben betrekking op verantwoording, de horizontale dialoog en de bestuurlijke hygiëne van onderwijsinstellingen. Zo moeten het jaarverslag, de klachtenregeling en de klokkenluidersregeling worden gepubliceerd. Ook moet de aanpak van de horizontale dialoog met externe stakeholders worden geformaliseerd, verankerd, onderhouden en vermeld in het jaarverslag. Al dan niet betaalde (neven)functies van bestuurders en toezichthouders moeten openbaar worden gemaakt.

Daarnaast kent de code 47 richtlijnen voor goed bestuur waarvoor ‘pas toe of leg uit’ geldt en waarover ieder jaar verantwoording moet worden afgelegd. Het merendeel van deze richtlijnen heeft betrekking op zaken als bestuurlijke hygiëne en toezicht; enkele op waarden als verbinden en horizontale dialoog.

De insteek van de lidmaatschapseisen en richtlijnen maakt de huidige code technisch-juridisch van aard. De code beschrijft weliswaar ook cultuuraspecten van goed bestuur die moeilijk in regels zijn te vatten (zoals samenwerking, horizontale dialoog, leiderschap en handelen naar normen en waarden), maar juist deze aspecten blijken in de praktijk moeilijk te vertalen en zichtbaar te maken.

Dit blijkt ook uit de onderzoeken die de monitoringscommissie heeft laten uitvoeren naar medezeggenschap en de horizontale dialoog, en naar het samenspel tussen bestuur en toezicht. Het is lastig om ouders en leerlingen op een goede manier te betrekken, terwijl zij wel essentiële stakeholders zijn. En in het samenspel tussen bestuur en toezicht gaat het onvoldoende over de brede maatschappelijke opgave van schoolbesturen. Verschillende en soms onduidelijke rolopvattingen en verwachtingen staan regelmatig een goede samenwerking in de weg.

Ontwikkelingen in bestuur en toezicht

De context van het onderwijs verandert voortdurend en het Nederlandse voortgezet onderwijs ziet zich gesteld voor vele opgaven. Dalende leerlingenaantallen zetten bestaande structuren onder druk, passend onderwijs vereist meer maatwerk en nieuwe vormen van samenwerking en voor de actualisatie van het curriculum wordt opnieuw geformuleerd wat leerlingen moeten kennen en kunnen. Ook kansengelijkheid, dreigende lerarentekorten, onderwijsontwikkeling en toename van verantwoordingsplichten houden vo-besturen zowel op strategisch niveau als in de dagelijkse praktijk bezig.

De verwachtingen die de samenleving heeft van het onderwijs veranderen ook. In het rapport *Democratie is méér dan politiek alleen* stelt de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) dat burgers onvoldoende worden uitgedaagd om met maatschappelijke organisaties mee te denken, mee te beslissen en mee uit te voeren, terwijl zij dat wel zouden willen. Burgers willen aan het roer staan van zaken die in hun eigen en in het publieke belang zijn. De ROB ziet dit als een teken van een samenleving die 'horizontaliseert'. Deze roep om participatie, die overigens niet nieuw is, is zeker valide, ook voor het onderwijs. Naast de ROB concludeert ook de Commissie Behoorlijk Bestuur ('commissie Halsema') dat belanghebbenden van (semi-)publieke instellingen een grotere rol zouden moeten hebben bij de koers van 'hun' instellingen. Daarnaast komt uit het onderzoek *Maatschappelijke legitimering door schoolbesturen*, uitgevoerd in opdracht van LPC (voorloper van het NRO), naar voren dat legitimiteit betekent dat "het handelen van organisaties in overeenstemming is met de verwachtingen, ideeën en belangen van stakeholders en hun gedeelde normatieve en morele kaders".

Betrokkenheid van de samenleving is dus een noodzakelijke voorwaarde voor scholen om lokaal een goede invulling te kunnen geven aan de maatschappelijke opgave van het onderwijs. Zonder participatie is het lastig, zo niet onmogelijk, om te bepalen wat echt nodig is voor goed onderwijs en voor hoe een schoolbestuur daarin kan voorzien. Dit is van grote betekenis voor de eisen die worden gesteld aan de professionals werkzaam op scholen. Deze professionals zoeken aansluiting bij de veranderende maatschappij die transparantie en openheid verlangt van de vo-sector. Dit betekent concreet het (beter) betrekken van ouders, leerlingen en andere stakeholders, maar ook een goede relatie met het intern toezicht en verdergaande samenwerking tussen scholen en schoolbesturen horen daarbij.

Kernfuncties en de lokale maatschappelijke opgave

Het onderwijs in Nederland kent drie kernfuncties:

- *Kwalificeren*: Het onderwijs rust leerlingen uit met kennis, vaardigheden en houdingen die relevant zijn voor de arbeidsmarkt en waarmee iemand zich in de samenleving kan handhaven en ontwikkelen.
- *Persoonsvorming*: Het onderwijs motiveert en vormt leerlingen in brede zin. Het verbreedt hun horizon en laat hen kennismaken met nieuwe onderwerpen.
- *Socialiseren*: In het onderwijs leren leerlingen samenleven. Het onderwijs zorgt ervoor dat normen en waarden worden overgedragen die zij voor het functioneren in de samenleving nodig hebben.

Tegelijkertijd heeft de vo-sector als geheel ook gedeelde ambities. Deze ambities komen terug in het handelen van schoolbesturen en van de VO-raad en in afspraken met de overheid, zoals het sectorakkoord. De zes gedeelde ambities zijn:

- Leerlingen worden – via bijvoorbeeld vormen van onderwijs op maat – uitgedaagd in het onderwijs.
- Leerlingen krijgen gelijke kansen in het onderwijs.
- Leerlingen ontvangen aan het einde van hun schoolloopbaan een vo-diploma en plusdocument en stromen soepel door naar het vervolgonderwijs.
- Leraren en lerarenteams werken in een professionele schoolorganisatie, ondersteund vanuit het strategisch personeelsbeleid.
- Leraren worden opgeleid in een systeem waarin scholen en lerarenopleidingen samen verantwoordelijk zijn voor hun begeleiding en professionalisering.
- Bestuurders en schoolleiders in de regio werken samen aan hun publieke opgave.

Elk schoolbestuur verhoudt zich op haar eigen manier tot de maatschappelijke kernfuncties en de gedeelde ambities van de sector. De wijze waarop een schoolbestuur hier lokaal invulling aan geeft, hoe het accenten legt en welke waarden het centraal stelt, bepaalt het bestuur zelf in samenspraak met belanghebbenden. Elk schoolbestuur vormt dus lokaal met belanghebbenden zijn eigen specifieke maatschappelijke opgave, die worden gevormd door de verhouding tot de maatschappelijke kernfuncties van het onderwijs en de ambities van de sector. Een geactualiseerde code moet dit proces stimuleren en ondersteunen.

Toekomst: naar een ontwikkelingsgerichte code

In zijn huidige vorm sluit de Code Goed Onderwijsbestuur VO onvoldoende aan bij de context van het onderwijs, de bijbehorende uitdagingen, de kernfuncties van het onderwijs en de ambities van de sector.

Hoewel de vo-sector met naleving van de huidige code kan laten zien dat de ‘harde’ kant van verantwoording en governance (de randvoorwaarden) steeds beter op orde is, is dit in de ogen van de Monitoringscommissie Goed Onderwijsbestuur VO niet voldoende. Wij, de leden van de monitoringscommissie, willen graag dat een geactualiseerde code expliciet ingaat op waar goed bestuur in het onderwijs toe dient, namelijk het vervullen van de maatschappelijke opgave: het verzorgen van onderwijs waarin de behoeften van leerlingen en van de maatschappij, en daarmee het creëren van publieke waarde, centraal staan. We zien een code voor ons die evolueert van alleen richtinggevend ten aanzien van de bestuurlijke hygiëne naar een ondersteunend instrument voor onderwijsbesturen om zich daarnaast expliciet en publiekelijk te verbinden aan hun maatschappelijke opgave.

Wij willen dat de Code Goed Onderwijsbestuur VO gericht is op ontwikkelen en stimuleren van goed bestuur, passend bij de fase waarin de sector verkeert. De geactualiseerde code zal idealiter schoolbesturen ondersteunen bij het formuleren van wat er in hun onderwijsorganisatie nog kan worden verbeterd op het gebied van goed bestuur. Daarnaast kan een geactualiseerde code

helpen bij de vertaling naar de lokale context en naar de eigen waarden, ambities en doelstellingen van een schoolbestuur. Het accent van de code komt dan te liggen op leren, evalueren en ontwikkelen, naast het afvinken van de bestuurlijke basis en de handhaving daarvan.

In het volgende hoofdstuk zijn de bouwstenen verwoord waaruit de actualisatie van de Code Goed Onderwijsbestuur VO zou kunnen bestaan.

Hoofdstuk 2 Vier lijnen voor actualisatie van de Code Goed Onderwijsbestuur VO

Op basis van de onderzoeken die de Monitoringscommissie Goed Onderwijsbestuur VO heeft laten uitvoeren en de gesprekken die zij met leden van de VO-raad en belanghebbenden heeft gevoerd, komt de commissie tot vijftien aanbevelingen. Dertien hiervan hebben betrekking op de vier lijnen die hieronder worden toegelicht. De eerste twee aanbevelingen zijn van algemene aard:

1. Evalueer de huidige richtlijnen in de Code Goed Onderwijsbestuur VO aan de hand van onderstaande aanbevelingen en structureer de code met onderstaande thema's als basis, met daaronder de handelingsprincipes en bepalingen die bij deze thema's horen. Durf daarbij ook richtlijnen te schrappen. Zorg daarmee dat de code ook een gespreksinstrument kan zijn voor het gesprek over goed bestuur.
2. Actualiseer de code in nauwe samenwerking met de VTOI-NVTK, waardoor deze op draagvlak van intern toezichthouders kan rekenen.

Participatie van belanghebbenden

Scholen zijn dagelijks bezig met het creëren van waarde, namelijk goed onderwijs voor hun leerlingen. Een governancecode sluit idealiter aan bij de kern van het werk van scholen en hun schoolbesturen en stimuleert publieke waardecreatie en het zichtbaar maken daarvan.

Aanbevelingen voor de actualisatie van de code zijn:

3. Scholen hebben baat bij een structurele dialoog met en participatie van de belanghebbenden in hun omgeving - in het bijzonder leerlingen en ouders/verzorgers². Immers, goed onderwijs is een coproductie van vele belanghebbenden. Vorm de bestaande lidmaatschapseis om tot een handelingsprincipe dat schoolbesturen en scholen stimuleert en ondersteunt om deze dialoog te voeren.
4. Schoolbesturen formuleren op dit moment al een missie en kernwaarden die zijn afgestemd met en op hun omgeving. Schoolbesturen en scholen vertalen deze missie en kernwaarden samen met hun belanghebbenden naar concrete doelstellingen en maken de behaalde resultaten zichtbaar voor hen. Op dit moment krijgt dit onder meer vorm in het schoolplan en het strategisch beleidsplan. Zorg ervoor dat de code de verantwoording hierover naar de omgeving stimuleert.

Besturen werken samen in de regio aan hun maatschappelijk opgave

Verschillende uitdagingen, zoals leerlingendaling, het lerarentekort en passend onderwijs vragen om intensievere (boven)bestuurlijke samenwerking. Om een regionaal dekkend onderwijsaanbod vorm te geven, en daarmee de belangrijke maatschappelijke opgave van scholen te kunnen

² De commissie maakt onderscheid tussen de primaire stakeholders: ouders, leerlingen en personeel, en secundaire stakeholders: de verdere omgeving, waaronder het vervolgonderwijs, primair onderwijs, gemeente, bedrijfsleven en cultuur- en sportinstellingen.

uitvoeren, is het van belang dat schoolbesturen met elkaar samenwerken. De code wil aan dit proces ondersteunend zijn. Aanbevelingen voor de actualisatie van de code:

5. Besteed bij de actualisatie van de code aandacht aan de maatschappelijke opgave van schoolbesturen om in samenwerking met hun omgeving zorg te dragen voor een regionaal dekkend onderwijsaanbod.

Samenspel tussen bestuur en intern toezicht

Een goed samenspel tussen schoolbestuur en intern toezicht draagt bij aan het realiseren van goed onderwijs op de onder dat bevoegd gezag ressorterende scholen. Uit de monitoring van de huidige Code Goed Onderwijsbestuur VO blijkt dat de technisch-juridische kant van de onderlinge relatie steeds beter op orde is, maar dat er in het inhoudelijke samenspel tussen bestuur en toezicht, de inrichting van de werkgeversrol van het intern toezicht en het (toezicht op) stakeholderbeleid nog verbetering mogelijk is. Aanbevelingen voor de actualisatie van de code zijn:

6. Zorg dat met de actualisatie van de code handvatten worden geboden om het metagesprek tussen bestuur en intern toezicht over rollen, verantwoordelijkheden en wederzijdse verwachtingen te voeren. Het resultaat komt tot uiting in bijvoorbeeld de toezichtvisie en het toezichtskader.
7. Besteed bij de actualisatie van de code expliciet aandacht aan de werkgeversrol van het intern toezicht. Geef, naast de huidige omschrijving van de formele werkgeverstaken, ook aanbevelingen mee voor de procesmatige en relationele kant van het werkgeverschap. Denk dan bijvoorbeeld aan waarden die door intern toezichthouders en bestuurders worden gedeeld voor de invulling van die rol, zoals wederzijds vertrouwen, elkaar aanspreken (*high challenge, high support*) en zorgvuldigheid. Stimuleer dat intern toezicht en bestuur de invulling van de werkgeversrol op reguliere basis gezamenlijk evalueren.
8. De informatiepositie van het intern toezicht ten opzichte van de stakeholders en de positie in het stakeholderbeleid is vaak onduidelijk. Neem een handelingsprincipe op dat richting geeft bij de afweging die bestuur en intern toezicht in dit opzicht maken.
9. Sluit bij het vormgeven van deze bepalingen, daar waar relevant, aan bij het recent vastgestelde verenigingsconvenant van de VTOI-NVTK en de aanbevelingen van de werkgroep 'Samenspel Intern toezicht - Bestuur'.

De bestuurlijke basis op orde

De Code Goed Onderwijsbestuur VO kent sinds 2015 een zestal lidmaatschapseisen. De bestuurlijke basis in de sector is steeds beter op orde, zo blijkt uit de monitoring van de code, maar de sector is er nog niet. Een beperkte en goed controleerbare set aan lidmaatschapseisen is en blijft belangrijk. Daarbij is het van belang dat deze eisen geen schijnveiligheid creëren, dat ze voor iedere instelling gelden en dat ze niet zorgen voor onnodige administratieve lastenverhoging. Aanbevelingen voor de actualisatie van de code zijn:

10. Tijdige publicatie van het jaarverslag is van doorslaggevend randvoorwaardelijk belang voor het vertrouwen van de samenleving in schoolbesturen en de monitoring van de lidmaatschapseisen. Behoud daarom de publicatie van het jaarverslag als lidmaatschapseis met als uiterlijke publicatiedatum 1 oktober.
11. Beperk de lidmaatschapseisen tot de bestuurlijke basis. Hiermee wordt deze beter uitvoerbaar en controleerbaar en kan de nadruk meer liggen op andere onderdelen van de code die de kern van goed bestuur omvatten. Hierbij stellen wij de volgende beperkte set lidmaatschapseisen voor:
 1. Het bestuur publiceert:
 - A. het jaarverslag;
 - B. de statuten;
 - C. het bestuursreglement;
 - D. de samenstelling, nevenfuncties en honorering van bestuur en toezichthouder (zowel bezoldigd als onbezoldigd);
 - E. het rooster van af- en aantreden van de toezichthouder (onderdeel toezichtkader);
 - F. de klachtenregeling;
 - G. de klokkenluidersregeling;
 - H. de integriteitscode.
 2. Het bestuur verantwoordt zich in het jaarverslag over:
 - A. de evaluatie van het bestuur.
 3. Het intern toezicht publiceert conform het verenigingsconvenant van de VTOI-NVTK:
 - A. de toezichtvisie en het toezichtskader;
 - B. de profielschets van het intern toezicht;
 - C. de jaarkalender.
 4. Het intern toezicht verantwoordt zich conform het verenigingsconvenant van de VTOI-NVTK in het jaarverslag over:
 - A. de jaarlijkse evaluatie van het eigen functioneren.
12. De huidige lidmaatschapseis ‘Een bestuurder kan niet tegelijkertijd de functie van intern toezichthouder vervullen bij een onderwijsorganisatie binnen de onderwijssector VO. Een bestuurder kan niet tegelijkertijd de functie van intern toezichthouder vervullen bij een onderwijsorganisatie in een andere onderwijssector dan het VO, tenzij het een ander voedingsgebied betreft. Daarnaast kan een toezichthouder niet benoemd worden tot (dagelijks) bestuurder bij dezelfde onderwijsorganisatie als waar hij toezichthouder is of is geweest’ blijft van onverminderd belang voor het vertrouwen dat de samenleving heeft in schoolbesturen. Handhaaf daarom dit criterium als lidmaatschapseis in een geactualiseerde code voor het aanvaarden van nevenfuncties.
13. Het hebben van een integriteitscode biedt op zichzelf geen garanties voor integer gedrag op scholen. Neem daarom een bepaling op in de code die stimuleert dat het gesprek over

integriteit wordt gevoerd op scholen en stuur daarmee niet enkel op ‘de integriteitscode’ als uitkomst van dat proces.

14. In de drie jaar dat de governancecommissie³ bestaat, zijn er geen meldingen over de naleving van de lidmaatschapseisen binnengekomen. Tegelijkertijd heeft de Monitoringscommissie Goed Onderwijsbestuur VO door middel van eigen onderzoek geconcludeerd dat de naleving ervan nog niet op orde is. Leden melden het niet naleven van de code dus niet bij de governancecommissie, waardoor formeel de lidmaatschapseisen niet worden gehandhaafd. Evalueer daarom de (werking van de) governancecommissie.
15. Bij een volwassen sector past zelfregulering. Zorg daarom voor een wisselende poule van bestuurders bestaande uit leden van de VO-raad, die leden aanspreken op naleving van de lidmaatschapseisen op basis van jaarlijks monitoringsonderzoek van het bureau van de VO-raad. Laat deze poule vervolgens het bestuur van de VO-raad adviseren over de handhaving van de lidmaatschapseisen.

³ De leden van de VO-raad kunnen bij deze onafhankelijke commissie melding maken van gevallen waarin de lidmaatschapseisen niet worden nageleefd. De commissie toetst de naleving van de lidmaatschapseisen en kan vervolgens met behulp van [een interventieladder](#) aan de VO-raad advies uitbrengen over stapsgewijze sanctionering.

Hoofdstuk 3 Leren, evalueren en versterken van goed bestuur

Het doen neerdalen van de aanbevelingen uit het voorgaande hoofdstuk in een geactualiseerde Code Goed Onderwijsbestuur VO is noodzakelijk en een eerste stap. Om betekenisvol te kunnen zijn, is het van belang dat de code wordt vertaald naar de eigen praktijk, dat de code wordt toegepast en tevens ondersteunend is aan de realisatie van de maatschappelijke opgave van scholen en schoolbesturen. Vanzelfsprekend dient dit proces te worden geëvalueerd en te worden verbeterd waar mogelijk. De Monitoringscommissie Goed Onderwijsbestuur VO geeft om die reden, aanvullend op haar aanbevelingen voor actualisatie van de code, de VO-raad de volgende suggesties mee. Deze suggesties stimuleren het leren, evalueren en versterken van goed bestuur:

- Faciliteer schoolbesturen bij het op lokaal niveau vertalen van hun missie en kernwaarden naar praktische werkwijzen, zodat zij in samenwerking met hun stakeholders kunnen werken aan het realiseren van hun eigen ambities. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de relatie bestuur – intern toezicht, het regionaal samenwerken aan de maatschappelijke opgave en het versterken van de participatie van ouders en leerlingen.
- De leden van de VO-raad hebben op 31 mei 2018 in de Algemene Ledenvergadering (ALV) vastgesteld dat zij eens in de vier jaar meedoen aan een traject rondom collegiale bestuurlijke visitatie. Neem een bepaling op in de code over het eens in de vier jaar verantwoord over deelname aan een vorm van collegiale bestuurlijke visitatie waarbij de code onderwerp van gesprek is.
- De commissie heeft geconstateerd dat er behoefte is aan ‘het goede gesprek’ tussen bestuurders over goed bestuur. Zorg daarom voor regionale platforms waar schoolbesturen kunnen spreken over naleving van de code, intervisie over goed bestuur en regionale bestuurlijke samenwerking. Sluit daarvoor aan bij al bestaande bestuurlijke kringen en zorg voor een dekkend aanbod. Betrek ook het huidige governanceloket, waar leden nu met vragen over governance terecht kunnen.
- Zorg ervoor dat de code ook op scholen als gespreksinstrument door leerlingen en ouders kan worden gebruikt. Laat de VO-raad er daarom voor zorgen dat er een compacte ‘publieksversie’ van de code beschikbaar is.
- Monitor, tot slot, als VO-raad en VTOI-NVTK op sectorniveau de ontwikkelingen in de sector op de bovenstaande lijnen, met als doel scholen en schoolbesturen beter te kunnen faciliteren bij hetgeen de leden hebben vastgelegd in de code. Stimuleren en ontwikkelen staan hierin centraal. Evalueer daarnaast op basis van dit (en ander) monitoringsonderzoek na drie jaar de werking van

de code. Verken ook in hoeverre samenwerking met de PO-Raad hierin van toegevoegde waarde kan zijn.

Nawoord

De Monitoringscommissie Code Goed Onderwijsbestuur VO hoopt met deze aanbevelingen voor actualisatie van de Code Goed Onderwijsbestuur VO een waardevolle bijdrage te hebben geleverd aan het debat over goed bestuur in het voortgezet onderwijs.

Daarnaast hopen wij dat de aanbevelingen de basis zullen vormen voor een geactualiseerde code die publieke waardecreatie en de verantwoording hierover stimuleert. Een geactualiseerde code is idealiter werkbaar en betekenisvol, terwijl deze tegelijkertijd ruimte laat voor lokale vertaling en inbedding krijgt in de sturing, de evaluatie van en het toezicht op onderwijsbesturen en scholen. Een dergelijke code verheldert en versterkt de rollen van en het samenspel tussen belanghebbenden binnen de school en zal daarmee uiteindelijk breed worden gedragen in de sector.

Verantwoording

Onderzoeken

De Monitoringscommissie Code Goed Onderwijsbestuur VO heeft meerdere onderzoeken laten uitvoeren om tot een goed advies te kunnen komen. Deze onderzoeken zijn:

- ***Intern toezicht in het voortgezet onderwijs (Van der Klooster en Goodijk)***
Dit [onderzoek](#) concludeert dat vo-instellingen zich in technische zin goed hebben aangepast aan governance-eisen, maar dat er nog veel winst valt te behalen in het samenspel tussen bestuur en intern toezicht, in de kwalitatieve inhoudelijke invulling van het overleg en in de betrokkenheid van stakeholders. Het onderzoek spreekt van “onbekendheid, aarzelingen, terughoudendheid of zelfs weerstand”.
- ***Medezeggenschap onder het vergrootglas (Frans de Vijlder et al)***
Dit [onderzoek](#) naar onder meer het functioneren van de medezeggenschap op scholen en de invloed van ouders en leerlingen concludeert dat het “beter kan en eigenlijk ook wel beter moet”. Dit komt vooral omdat “essentiële stakeholdergroepen niet echt betrokken zijn in en bij de school, terwijl dit wel zou moeten”. De onderzoekers adviseren om de huidige structuur van medezeggenschap opnieuw te overdenken.
- ***Actie-onderzoek horizontale dialoog (Lindemann et al)***
De commissie heeft middels een [actie-onderzoek](#) een drietal scholen gefaciliteerd in het vormgeven en structureel inbedden van leerling- en ouderparticipatie. Scholen ervoeren in het verleden dat eerdere initiatieven vooral gefragmenteerd waren en onvoldoende aansloten bij de opgave van de school. De initiatieven waren daardoor niet samenhangend en duurzaam. Vraag was hoe betekenisvolle participatie dan wel kan worden georganiseerd. Het actie-onderzoek bood een pragmatische route en handvatten die hebben geleid tot een drietal structurele initiatieven in co-creatie met ouders en leerlingen.
- ***Naleving lidmaatschapseisen (Monitoringscommissie VO-raad)***
In 2017 heeft de monitoringscommissie [onderzoek](#) gedaan naar de naleving van de lidmaatschapseisen. Hieruit bleek dat de bestuurlijke basis ten opzichte van 2016 verder op orde is gebracht door besturen in het voortgezet onderwijs. Zo publiceert inmiddels 95% van de besturen hun jaarverslag en hebben meer besturen een klokkenluidersregeling, klachtenregeling en integriteitscode gepubliceerd. De commissie concludeerde aan de hand van dit onderzoek dat niet alle lidmaatschapseisen goed te meten en te handhaven zijn en dat met name de publicatie van nevenfuncties van bestuur en toezicht achterblijft.

Daarnaast heeft de commissie gebruikgemaakt van het rapport *'Bijdragen aan het samenspel tussen intern toezicht en bestuur'*, van de VTOI-NVTK, Onderwijsbestuurdersvereniging en VO-raad. Zij constateren dat in het huidige onderwijsbestel, waarin scholen een grote autonomie genieten, een goed samenspel tussen bestuur en intern toezicht van wezenlijk belang is voor de continuïteit van de organisatie. Om aan dit samenspel een impuls te geven beveelt de commissie aan om startende toezichthouders en bestuurders in het vo van een 'servicedocument' te voorzien met daarin informatie over een goed samenspel. Daarnaast beveelt de commissie aan om een poule van oud-bestuurders en –toezichthouders op te richten waar bestuur en intern toezicht een beroep op kunnen doen tijdens de evaluatie en om te onderzoeken of bij deze poule ook vertrouwelijke casussen kunnen worden voorgelegd. De commissie beveelt tot slot aan een handreiking te ontwikkelen voor gezamenlijke jaarlijkse evaluatie.

Gesprekspartners

De commissie heeft bij het opstellen van dit advies dankbaar gebruik gemaakt van de input van de leden van de VO-raad tijdens vier regionale bijeenkomsten, intern toezichthouders, experts op het gebied van public governance en openbaar bestuur, LAKS, Ouders & Onderwijs, CNV Onderwijs en de AOb. Middels verschillende bijeenkomsten en gesprekken in de periode 2016–2018 hebben deze personen en organisaties hun ervaringen en expertise gedeeld.

Samenstelling Monitoringscommissie Goed Onderwijsbestuur VO

- | | |
|----------------------------------|---|
| • Geri Bonhof | Voorzitter Monitoringscommissie. Momenteel werkzaam via Bonhof Toezicht & Advies en voormalig voorzitter CvB Hogeschool Utrecht |
| • Dr. Berit Lindemann | Wisselwerkers Academic Entrepreneurs |
| • Berend Kamphuis | Voorzitter CvB CVO Zuid-West Fryslân |
| • Bert de Weerd | Voormalig directeur-bestuurder Panta Rhei |
| • Anneke Leeuwe-Tak | Voorzitter RvT SVOL Lelystad |
| • Hans Schwartz | Lid RvT UNICOZ Onderwijsgroep Zoetermeer |
| • Doetina van Kelle (vanaf 2017) | Voorzitter CvB Markland College |
| • Karin van Oort (vanaf 2018) | Voorzitter CvB Stichting Carmelcollege |
| • Yolande Ulenaers (tot 2017) | Voorzitter CvB Scholengroep Rijk van Nijmegen |
| • Els Kooij (vanaf 2017) | Beleidsadviseur VTOI-NVTK |

Secretariaat

- | | |
|-------------------------|----------------------|
| • Cindy Curré | Redacteur |
| • Ingrid Janssen | Communicatieadviseur |
| • Gert-Jan van den Berg | Beleidsadviseur |

- Dennis van Velzen Beleidsadviseur
- Marie-Anne van Reijen Beleidsadviseur