

Managementsamenvatting Onderzoek Code Goed Bestuur

Monitoringscommissie Code Goed Bestuur, VO-raad.

21 januari 2011

Twee jaar na invoering van de Code Goed Onderwijsbestuur heeft een grote meerderheid van de besturen de code op alle onderdelen ingevoerd. Dat is de hoofdconclusie van het onderzoek dat de VO-raad heeft laten uitvoeren naar de implementatie van de Code Goed Bestuur.

Het onderzoek naar de implementatie van de code heeft extra gewicht gekregen door de invoering van de wet 'goed onderwijs, goed bestuur' per 1 augustus 2010. De resultaten uit het onderhavige onderzoeksrapport worden de komende periode afgezet tegen deze wet. Tevens worden de conclusies uit het rapport meegenomen in een volgende ALV van de VO-raad waar de monitoringscommissie wijzigingsvoorstellen zal doen omtrent de Code Goed Onderwijsbestuur.

Het onderzoek

De code die de VO-raad in 2008 heeft opgesteld regelt de scheiding tussen toezicht en bestuur, gaat in op de invloedsoefening door interne en externe belanghebbenden en regelt de wijze van sturing en beheersing van de organisatie. Op 1 augustus 2010 eindigde de overgangstermijn waarin besturen van scholen voor voortgezet onderwijs konden toewerken naar de inrichting van hun bestuur en toezicht overeenkomstig de twee jaar eerder in werking getreden Code Goed Onderwijsbestuur. Vanwege het aflopen van de implementatieperiode heeft de VO-raad het lectoraat Boards & Governance van de Hogeschool INHolland Rotterdam de opdracht gegeven een onderzoek te doen naar de stand van zaken van de implementatie en de toepassing van de code door de bij de VO-raad aangesloten schoolbesturen. Dit onderzoek bestond uit twee delen: een quick scan (2009) en een uitgebreider vervolgonderzoek (2010).

Hoofdvraag van het onderzoek is in welke mate de besturen van de VO-scholen de Code Goed Onderwijsbestuur hebben geïmplementeerd twee jaar na de invoering. Net als bij de quick-scan bestond de vragenlijst uit de drie hoofdthema's van de code met daaraan toegevoegd een deel over integriteit van het bestuur:

- (Scheiding) Toezicht en bestuur

- Vragen over de scheiding tussen toezicht en bestuur.
- Vragen over de taken, rol, positie van de toezichthouder en bestuurder.

- Horizontale verantwoording

- Vragen over het beleid voor communicatie met en invloedsuitoefening door interne en externe belanghebbenden (dialogo).
- Vragen over de wijze van verantwoording aan interne en externe belanghebbenden (verantwoording).

- Sturing en Beheersing

- Vragen over de aanwezigheid van een planning- en controlcyclus en een risicoprofiel, onderdelen van die cyclus, maatregelen om de risico's te beheersen etc.

Het laatste onderdeel betrof integriteit en transparantie. Integriteit is geen letterlijk onderdeel van de huidige Code Goed Bestuur, wel is het een belangrijk onderdeel uit de wet goed bestuur.

Resultaten en conclusies

Respons

Er zijn 183 vragenlijsten retour gekomen, dat is een respons van 59% van de schoolbesturen. De grootste besturen, met meer dan 9000 leerlingen, zijn allen vertegenwoordigd, de kleinste besturen (met minder dan 3500 leerlingen) zijn ondervertegenwoordigd. In de totale populatie valt 81% in deze categorie, onder de respondenten is dit 69%. Dat betekent enerzijds dat de landelijke dekking vrij ver boven de 60% uitkomt en anderzijds dat de uitkomsten niet geheel representatief zijn: de stand van zaken bij de grote besturen kan immers verschillen van die van de kleine eenpitters. Hier wordt in de uitkomsten dan ook naar gekeken.

Scheiding toezicht en bestuur

70% van de besturen geeft aan de scheiding tussen toezicht en bestuur statutair geregeld te hebben, de overige besturen geven aan dit binnen afzienbare tijd gerealiseerd te hebben. Volgens verwachting hebben grote besturen vaker de scheiding statutair geregeld dan kleine besturen.

Ook de rechtsvorm hangt samen met de wijze van scheiding: Stichtingen hebben significant vaker een raad van toezicht, hoewel bij 17 stichtingen een toezichthouder (nog) ontbreekt.

Bij de overgrote meerderheid van de 122 instellingen met een statutair geregeld toezicht wordt dit uitgeoefend door een raad van toezicht, en zijn er statutair vastgelegde waarborgen voor een onafhankelijke uitoefening van het toezicht. Ten opzichte van de quick scan voldoen meer instellingen dan een jaar geleden aan enkele artikelen van de code over de regeling van het interne toezicht. Dit geldt voor:

- het statutair vastleggen van taken, werkwijzen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de toezichthouder: nu 97 procent, in de quick scan 66 procent;
- het aantal vergaderingen per jaar: nu bij 95 procent minimaal drie keer per jaar, in de quick scan 66 procent minimaal vier keer per jaar;
- het rooster van aftreden: nu 95 procent, in de quick scan 69 procent;
- minimaal één keer per jaar het eigen functioneren evalueren: nu 84 procent, in de quick scan 56 procent.

Horizontale verantwoording

Het overgrote deel van de scholen heeft de verantwoording naar buiten goed en volgens de afspraken in de code geregeld. De communicatie met interne en externe belanghebbenden, vindt plaats via website, schoolgids, jaarverslagen en Vensters voor Verantwoording. Tevens betreft ruim twee derde van de scholen hun stakeholders op diverse manieren bij de tot standkoming van het beleid. Eénderde van de scholen kan de externe dialoog nog versterken. Dit brengt de monitoringscommissie tot de conclusie dat het actief betrekken van externe belanghebbenden punt van aandacht blijft.

Sturing en beheersing

Opvallend positief zijn de resultaten op het terrein van sturing en beheersing.

- Bijna 90% van de besturen heeft een risicoprofiel opgesteld en iedereen voert het beleid uit volgens een planning- en controlcyclus of heeft dit in ontwikkeling. Dit laatste komt vaker voor bij instellingen met minder dan 3.500 leerlingen, en bij instellingen met geen, of geen statutair gescheiden toezichthouder.

- 65% van de instellingen heeft maatregelen genomen om de risico's te beheersen, waarvan een aantal echter zonder een profiel gemaakt te hebben van de risico's. 30% heeft deze maatregelen in ontwikkeling.

Integriteit

Afgezien van enkele min of meer concrete bepalingen behoren integriteit en transparantie meer tot de geest dan de letter van de huidige code. Om daaraan recht te doen zijn in de vragenlijst meer aspecten van integriteit en transparantie opgenomen dan terug te vinden zijn in de tekst van de code. Zo is gevraagd naar de aanwezigheid van allerlei procedures, protocollen en gedragsvoorschriften binnen de onderwijsinstellingen, die het integer handelen van alle bij de instelling betrokken personen zouden kunnen bevorderen. Uit het onderzoek blijkt dat:

- Scholen met een toezichthouder de meeste openbare procedures (70%) en profielen (80%) voor benoeming leden bestuur en toezicht hebben.
- Slechts iets meer dan 40% van de besturen regelingen heeft om belangenverstrengeling tegen te gaan.
- 50% een regeling kent voor (ongewenste) nevenfuncties van bestuurders en toezichthouders.
- Met name de kleine besturen achterblijven. Zij noemen als reden voor het niet hebben van dergelijke procedures onder andere dat het niet zo past in de cultuur van de school en dat ze er te klein voor zijn.

De monitoringscommissie constateert daarom dat het hebben van een integriteitsbeleid expliciet in de code opgenomen zou moeten worden zodat het belang van procedures rond integriteit zichtbaar wordt.

Samenhang tussen artikelen en kenmerken van scholen

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is dat de grote besturen op de meeste punten uit de code verder in hun ontwikkeling zijn dan scholen met minder dan 3.500 leerlingen. De belangrijkste daarvan is de scheiding tussen toezicht en bestuur. Dit leidt ook tot de conclusie dat scholen die hun toezicht en bestuur hebben gescheiden in het algemeen op de andere punten uit de code ook positiever scoren dan scholen die nog niet zover zijn.

ALV 25 november

De eerste uitkomsten zijn op de ALV van 25 november jl. gepresenteerd. Tijdens de ALV hebben de leden ingestemd met de conclusies en met het voorstel het integriteitsbeleid op te nemen in de Code Goed Onderwijsbestuur van de VO-raad. De definitieve wijzigingsvoorstellen worden in de ALV van mei 2011 behandeld.