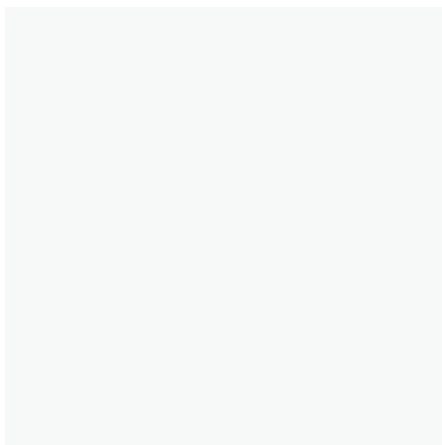
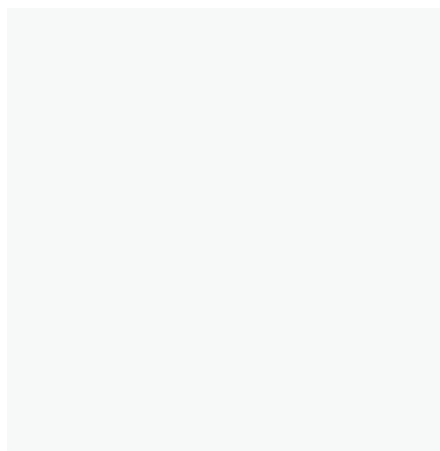


# Goed bestuur, goed onderwijs

Eindrapport Monitorcommissie Goed Bestuur



## Voorwoord

Het primair onderwijs staat voor goed onderwijs. Om dat te realiseren, is er veel nodig. Een wezenlijke factor daarbij is goed bestuur: goed bestuur is een belangrijke randvoorwaarde voor goed onderwijs. Vandaar dat de PO-Raad investeert in manieren om goed bestuur verder te ontwikkelen. Belangrijke stappen waren de ontwikkeling van een algemeen referentiekader (de Commissie Meurs) en de ontwikkeling van een Code Goed Bestuur. En om te volgen of die code een adequate neerslag was van wat onder 'goed bestuur' verstaan moet worden én om te bezien of de code in de praktijk ook nageleefd werd, werd in 2015 een monitorcommissie ingesteld. Dit is het verslag van die commissie.

De commissie heeft de afgelopen jaren de ontwikkelingen rond goed bestuur in het primair onderwijs van nabij gevolgd. Voor een deel geschiedde dat door breed te kijken hoe de sector vorm gaf aan dit thema: aan het begin en het einde van de periode werd daartoe breed een enquête onder bestuurders uitgezet. Voor een deel geschiedde dat door heel specifiek te gaan kijken naar een aantal lastige thema's (de relatie tussen bestuurder en intern toezichthouder, governance van het passend onderwijs, ontwikkelingen rond medezeggenschap). Dat alles heeft geleid tot dit eindrapport.

Veel mensen hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan dit rapport. Tijdens goed bezochte regionale bijeenkomsten mocht de commissie brainstormen met bestuurders uit het primair onderwijs en via focusgroepen nader van gedachten wisselen over specifieke thema's. Ook werden veel betrokkenen in en rond de sector individueel gesproken. Dat alles leidde tot een rijkdom aan inzichten. De commissie is alle betrokken gesprekspartners zeer erkentelijk voor hun inbreng, maar ook voor hun enthousiasme en toewijding aan het thema goed bestuur.

De commissie is ook zeer erkentelijk voor het werk dat de secretarissen van de commissie hebben verricht – zoals altijd nemen zij op de achtergrond het leeuwendeel van het werk op zich. Achtereenvolgens waren dat Anje-Margreet Woltjer, Selma Janssen en Hugo Verheul. Ze waren niet alleen een logistieke, maar vooral ook een inhoudelijke aanjager van de commissie. Het eindrapport heeft daar zeer van geprofiteerd.

De commissie hoopt dat de aanbevelingen een vervolg zullen krijgen. De wereld van het primair onderwijs zet volop in op goed bestuur: het is zaak dat momentum vast te houden.

Namens de commissie

Prof. dr. Peter van Lieshout  
*voorzitter*

## 1. Inleiding

De monitorcommissie Goed Bestuur is in 2015 ingesteld door de PO-Raad in navolging van het advies van de Commissie Meurs. De monitorcommissie heeft als opdracht om te monitoren hoe de professionalisering van het bestuur zich ontwikkelt in het primair onderwijs, in hoeverre de Code Goed Bestuur in de sector primair onderwijs wordt nageleefd, en om aanbevelingen te doen voor het aanpassen van de Code Goed Bestuur.

Voor dit eindrapport heeft de monitorcommissie de balans opgemaakt van de bestuurlijke professionalisering in het primair onderwijs. Op basis hiervan heeft de commissie voorstellen geformuleerd die als uitgangspunt kunnen dienen voor de herziening van de Code Goed Bestuur in 2020. Ook zijn er adviezen opgesteld waarmee de PO-Raad de bestuurlijke ontwikkeling van de sector verder kan versterken.

De monitorcommissie heeft voor haar eindadvies gebruik gemaakt van de resultaten van het monitoronderzoek Goed Bestuur dat afgelopen voorjaar onder leden van de PO-Raad is afgenomen. Daarnaast is een analyse gemaakt van bestuurlijke visitatierapporten en zijn gesprekken gevoerd met diverse belanghebbenden van binnen en buiten de sector. De commissie bedankt iedereen die op deze manier heeft bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport.

## 2. Een nieuwe Code Goed Bestuur voor het primair onderwijs<sup>1</sup>

De huidige Code Goed Bestuur is in 2010 opgesteld, met een laatste tussentijdse wijziging in 2017. Het vertrouwen van politiek en samenleving in besturen in het primair onderwijs lijkt in die periode eerder afgenomen dan toegenomen. In de sector is er een groeiend besef dat het mandaat van de samenleving allerminst vanzelfsprekend is. De druk om verantwoording af te leggen over het bestuurlijk handelen, de besteding van middelen en de maatschappelijke opbrengst wordt nu sterker gevoeld dan tien jaar geleden. Een actuele en passende Code Goed Bestuur kan dienen als richtsnoer voor het bestuurlijk handelen en de verantwoording daarover. Door zich te verbinden aan de Code Goed Bestuur laten schoolbesturen zien dat ze op integere en verantwoordelijke wijze invulling geven aan hun maatschappelijke opdracht en hierover actief verantwoording willen afleggen. Dit draagt bij aan het maatschappelijk vertrouwen in de sector.

Door zich te verbinden aan de Code Goed Bestuur laten schoolbesturen zien dat ze op integere en verantwoordelijke wijze invulling geven aan hun maatschappelijke opdracht en hierover actief verantwoording willen afleggen.

De huidige Code Goed Bestuur bestaat uit een verzameling regels en bepalingen die besturen in acht moeten nemen. De code heeft daarmee, zeker in vergelijking met onlangs herziene governance codes in andere sectoren in het publieke domein, een *rule-based* karakter. Dat zorgt ervoor dat besturen de code vooral gebruiken om na te gaan of voldaan is aan de formele vereisten ten aanzien van goed bestuur. Uit de Monitor Goed Bestuur 2019<sup>2</sup> en uit gesprekken met leden blijkt dat besturen in het algemeen weinig problemen hebben met het naleven van de bepalingen uit de Code Goed Bestuur, maar dat deze niet uitnodigt tot reflectie en dialoog over de achterliggende waarden en principes. De monitorcommissie verwacht dat een *principle-based* code dit wel doet, en daardoor kan bijdragen aan een verdere ontwikkeling van de bestuurlijke kwaliteit in het primair onderwijs.

De Code Goed Bestuur geeft kaders en uitgangspunten voor het bestuurlijk handelen die gelden voor alle besturen in de sector, en is daarmee geen vrijblijvend document. Van besturen mag worden verwacht dat ze op een passende manier invulling kunnen geven aan deze uitgangspunten, in overeenstemming met eigen strategische keuzes en de bestuurlijke opgave waarvoor zij zich gesteld zien. De monitorcommissie adviseert daarom de herziene Code Goed Bestuur in het primair onderwijs op te bouwen uit een beperkt aantal basisprincipes van goed bestuur. Deze principes kunnen verder worden toegelicht en uitgewerkt, waarbij de uitwerkingen dienen als voorbeeld. Besturen hebben bij een dergelijke code nadrukkelijk de taak om zich te verantwoorden over gemaakte keuzes. Het principe pas toe *of* leg uit volstaat niet meer; er moet sprake zijn van pas toe *en* leg uit. Hierdoor laten besturen zien dat ze zich niet alleen houden aan de bepalingen in de Code Goed Bestuur, maar dat ze hier ook actief invulling aan geven. Dit draagt bij aan het vertrouwen in de integriteit en verantwoordelijkheid van besturen in het primair onderwijs, zowel individueel als op het niveau van de sector als geheel.

De monitorcommissie adviseert om de volgende vier principes te gebruiken als uitgangspunt voor de ontwikkeling van de nieuwe Code Goed Bestuur:

- Het bestuur zorgt voor goed onderwijs aan alle kinderen.
- Het bestuur werkt integer en transparant.
- Het bestuur werkt voortdurend in verbinding met de maatschappelijke context.
- Het bestuur werkt actief aan de professionaliteit van zichzelf en de organisatie.

Deze thema's worden in de volgende paragrafen verder uitgewerkt.

1 De inhoud van dit rapport is ook van toepassing op schoolbesturen en op besturen in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

2 Oberon, Monitor Goed Bestuur Primair Onderwijs, 2019

### 3. Goed onderwijs

Besturen in het primair onderwijs zorgen voor goed onderwijs aan alle kinderen. Dat is de maatschappelijke opdracht waaraan de sector zijn mandaat ontleent van overheid en samenleving. Het verzorgen van goed onderwijs hoort volgens de monitorcommissie leidend te zijn in het bestuurlijk handelen ten aanzien van zaken als strategievorming, bestuurlijke en organisatorische inrichting, financieel beheer, kwaliteitszorg en verantwoording.

Formeel is het schoolbestuur belast met de uitvoering van de taken en bevoegdheden van het bevoegd gezag. In de praktijk is er sprake van een samenspel tussen met name bestuurders, intern toezichthouders en schoolleiders, die ieder vanuit hun eigen rol en positie bijdragen aan het invullen en uitvoeren van de maatschappelijke opdracht. Deze partijen samen worden ook wel de bestuurlijke gemeenschap genoemd.

Zeker voor het verzorgen van goed onderwijs geldt dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de bestuurlijke gemeenschap en de rest van de organisatie. Besturen dragen hierin eindverantwoordelijkheid, maar in de uitvoering hebben ze doorgaans vooral een stimulerende, faciliterende en kaderstellende rol.

Om een eigen, passende invulling te geven aan de opdracht van het verzorgen van goed onderwijs is ruimte nodig. Besturen moeten hierin met andere betrokkenen in de bestuurlijke gemeenschap keuzes kunnen maken die zijn afgestemd op de bestuurlijke en maatschappelijke context, demografische ontwikkelingen, levensbeschouwelijke uitgangspunten en andere strategische overwegingen. Dit betekent dat het verzorgen van goed onderwijs in de klas, in de praktijk van de school en op bestuurlijk niveau op verschillende manieren vorm kan krijgen.

De monitorcommissie beschouwt het als een centrale verantwoordelijkheid van besturen in het primair onderwijs om met de bestuurlijke gemeenschap een heldere visie op onderwijskwaliteit uit te werken. De keuzes die hierin worden gemaakt horen leidend te zijn voor de keuzes en de uitvoering van andere bestuurlijke en organisatorische aspecten. Daarmee moeten ze doorwerken in de cultuur van de organisatie en in de onderwijspraktijk.

Toch wordt bij bestuurlijke visitaties regelmatig vastgesteld dat de strategische doelstellingen van een schoolbestuur geen herkenbare relatie hebben met onderwijskwaliteit.

De monitorcommissie constateert dat een groeiend aantal besturen werkt aan het vormgeven van een eigen, passende visie op onderwijskwaliteit. Dit blijkt uit de Monitor Goed Bestuur, uit een analyse van de rapporten van bestuurlijke visitaties en uit tussentijdse resultaten van het programma Regie op Onderwijskwaliteit. Het beeld wordt bevestigd door gesprekken met andere belanghebbenden. Toch wordt bij bestuurlijke visitaties regelmatig vastgesteld dat de strategische doelstellingen van een schoolbestuur geen herkenbare relatie hebben met onderwijskwaliteit. Waar dit wel het geval is, werken ze niet altijd door in zaken als financieel beleid en strategisch personeelsbeleid. Ook komt het voor dat besturen zich voor hun kwaliteitszorg beperken tot de basiskwaliteit uit het onderzoekskader van de Inspectie van het Onderwijs. Deze norm geeft echter geen invulling aan de strategische keuzes die besturen vanuit hun specifieke context zouden moeten maken en is daarmee niet richtinggevend voor het verzorgen van goed onderwijs.

Kwaliteit van onderwijs is een breed begrip, dat maar ten dele kan worden weergegeven in onderwijsopbrengsten en andere kwantitatieve criteria. Het is belangrijk dat er een rijke, betekenisvolle dialoog wordt gevoerd over de visie op onderwijskwaliteit en de beleidsmatige uitwerking. De commissie is daarom positief over de toename van het gebruik van audits en visitaties in systemen van kwaliteitszorg. Mits goed uitgewerkt, kunnen deze instrumenten namelijk de dialoog faciliteren over de context waarin meetbare opbrengsten worden gerealiseerd. Op die manier kunnen ze bijdragen aan de balans tussen *tellen* en *vertellen*.

Besturen zijn medeverantwoordelijk voor de toegankelijkheid van onderwijs voor alle kinderen. Dat betekent dat het actief wegnemen van belemmeringen ten gunste van toegankelijkheid van onderwijs onderdeel is van hun maatschappelijke opgave. Besturen zijn hierop aanspreekbaar, zowel binnen hun eigen organisatie als in hun bijdrage aan een regionaal dekkend aanbod van onderwijs en onderwijsgerelateerde zorg voor kinderen. De maatschappelijke opdracht van het verzorgen van goed onderwijs beperkt zich dus niet tot de kinderen die aan het schoolbestuur zijn toevertrouwd of tot kinderen binnen de leeftijdsgrenzen van de Wet op het primair onderwijs.

De monitorcommissie adviseert daarom het verzorgen van goed onderwijs voor alle kinderen eenduidig op te nemen als eerste uitgangspunt voor het bestuurlijk handelen. De bereidheid om deze opdracht samen met andere onderwijsorganisaties vorm te geven maakt deel uit van deze opdracht. In de uitwerking zou aandacht moeten zijn voor het vormgeven van een heldere, eigen visie op onderwijskwaliteit in relatie tot andere aspecten van de organisatie. De monitorcommissie adviseert de PO-Raad om besturen krachtig te blijven ondersteunen bij het ontwikkelen van hun visie op onderwijskwaliteit en de vertaling hiervan in kwaliteitszorgsystemen en andere aspecten van organisatie en beheer.

#### 4. Integriteit en transparantie

Van besturen in het primair onderwijs mag worden verwacht dat zij integer en transparant handelen. Integriteit wordt vaak gerelateerd aan het moreel kompas van personen, op basis waarvan zij, gegeven een bepaalde context, het goede nastreven. In de context van goed onderwijsbestuur is een centrale leidraad voor integriteit dat het persoonlijk belang van de bestuurder(s) altijd ondergeschikt is aan het organisatiebelang en de maatschappelijke opgave. Daarbij hoort dat besturen transparant zijn over de manier waarop de maatschappelijke opgave wordt ingevuld en gefinancierd, hoe keuzes tot stand komen en op welke wijze waarden, belangen en overtuigingen daarin een rol spelen. Gelet op de complexiteit van het onderwijsbestuur en de grote hoeveelheid betrokken partijen zal er altijd discussie bestaan over bestuurlijke keuzes en de onderliggende waarden en afwegingen. De monitorcommissie beschouwt deze dialoog als een wezenlijk aspect van integriteit en transparantie. Besturen moeten hun keuzes expliciet kunnen motiveren op basis van de maatschappelijke opdracht en de waarden die leidend zijn in de strategische invulling. Zij moeten daarnaast belanghebbenden een passende rol geven in de dialoog en de besluitvorming. Het vertrouwen van politiek, overheid en samenleving hangt sterk af van de mate waarin individuele besturen en de sector als geheel hierin slagen.

De Monitor Goed Bestuur 2019 laat een lichte verbetering zien op veel aspecten die voorwaardelijk zijn voor integer en transparant bestuur. Zo zijn respondenten vergeleken met het monitoronderzoek uit 2015 positiever over de vraag of scheiding tussen bestuur en toezicht heeft geleid tot heldere en hanteerbare rolopvattingen en over de eigen informatievoorziening van het intern toezichtorgaan. Alle respondenten hebben bovendien een vorm van intern toezicht, terwijl dat bij eerdere onderzoeken in 2011 en 2015 voor een klein percentage nog niet het geval was.<sup>3</sup>

De Monitor Goed Bestuur 2019 laat zien dat veel besturen tevreden zijn over het samenspel tussen bestuur en intern toezicht. Uit gesprekken met bestuurders, onder meer tijdens de regiobijeenkomsten in het najaar van 2019, maakt de monitorcommissie echter op dat dit niet voor alle besturen geldt. Er zijn regelmatig klachten over een onduidelijke rolverdeling. De monitorcommissie wijst er bovendien op dat een goed samenspel niet alleen strategische samenwerking omvat, maar ook kritische tegenspraak. De tevredenheid van besturen over de relatie met het intern toezichtorgaan kan ook een indicatie zijn dat er nog onvoldoende ruimte is voor tegenspraak en andere perspectieven. De rapporten van bestuurlijke visitaties laten zien dat er in dit opzicht nog ruimte voor verbetering is. Intern toezichthouders kunnen meer kritische afstand nemen om hun rol goed in te kunnen vullen.

De monitorcommissie is van mening dat onderwijskwaliteit een belangrijk onderwerp hoort te zijn in de relatie tussen bestuur en intern toezichthouder, omdat het verzorgen van goed onderwijs de primaire maatschappelijke opdracht van besturen is. In dat licht is het opvallend dat slechts 42% van de deelnemende besturen aan het monitoronderzoek met het intern toezichtorgaan afspraken heeft gemaakt over de normen ten aanzien van leerresultaten en onderwijskwaliteit. Hoewel het gesprek over onderwijskwaliteit niet altijd hoeft te gaan over het vaststellen van normen, roept dit lage percentage de vraag op of de onderwijskwaliteit voldoende op de agenda staat in de relatie tussen besturen en toezichthouders. Gesprekken met bestuurders en stakeholders bevestigen het beeld dat besturen en intern toezichthouders niet altijd de dialoog met elkaar aangaan met betrekking tot onderwijskwaliteit.

Het monitoronderzoek laat verder zien dat het nog voorkomt dat bestuurders ook toezichthouder zijn bij een ander bestuur in het primair onderwijs. Bij twaalf procent van de deelnemende besturen is er sprake van een bestuurder die ook elders toezichthouder is, of andersom. De monitorcommissie heeft in haar advies uit 2016 aangegeven dat een combinatie van deze functies vanwege de onafhankelijkheid tussen bestuur en toezicht niet gewenst is. In 2017 is deze onverenigbaarheid van bestuurs- en toezichtsfuncties opgenomen in de Code Goed Bestuur. De monitorcommissie houdt onverkort vast aan deze bepaling, omdat deze een belangrijke randvoorwaarde is voor onafhankelijk toezicht en het vermijden van de schijn van belangenverstremgeling. Dit geldt ook voor de onverenigbaarheid van een bestuursfunctie en een toezichthoudende functie bij aanpalende onderwijssectoren in hetzelfde voedingsgebied.

In 2017 is deze onverenigbaarheid van bestuurs- en toezichtsfuncties opgenomen in de Code Goed Bestuur. De monitorcommissie houdt onverkort vast aan deze bepaling, omdat deze een belangrijke randvoorwaarde is voor onafhankelijk toezicht en het vermijden van de schijn van belangenverstremgeling.

Uit gesprekken met bestuurders en stakeholders blijkt dat zij deze combinatie van functies soms juist als verrijkend ervaren. De monitorcommissie vindt dit argument minder zwaar wegen, ook omdat er veel andere mogelijkheden zijn voor bestuurders om te delen in de ervaringen van andere onderwijsbesturen. Andere besturen hebben

3 Oberon, Monitor Goed Bestuur Primair Onderwijs 2015, Marlies Honingh en Edith Hooge, Goed Bestuur in het primair onderwijs, 2012.

moeite om geschikte toezichthouders te vinden. De monitorcommissie vindt dit ook geen reden om het principe van onverenigbaarheid los te laten. De commissie adviseert om te onderzoeken in hoeverre het beperkte aanbod van geschikte toezichthouders is op te lossen door verbreding van functieprofielen, actieve en open werving en een actiever diversiteitsbeleid.

Het komt regelmatig voor dat ouders zitting hebben in het intern toezichtsorgaan. De monitorcommissie herkent de kracht van deze invulling omdat het de betrokkenheid van ouders bij de onderwijsorganisatie kan vergroten. Tegelijkertijd levert het makkelijk spanningen op tussen die betrokkenheid en de onafhankelijkheid van het toezicht. Daarom pleit de monitorcommissie ervoor dat in elk intern toezichthoudend orgaan in ieder geval één onafhankelijk lid wordt opgenomen, vergelijkbaar met de constructie bij het toezicht van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

De monitorcommissie vraagt ook aandacht voor de risico's die verbonden zijn aan andere combinaties van functies en rollen. Veel schoolbesturen kennen een combinatie van de functie van bestuurder en directeur. Bij deze combinatie van functies kan er snel sprake zijn van rolvermenging en afhankelijkheden die de adequate uitvoering van de verschillende rollen negatief kunnen beïnvloeden. Het is dan extra belangrijk dat het systeem van *checks and balances* goed is uitgewerkt en adequaat functioneert. De monitorcommissie adviseert de PO-Raad om de randvoorwaarden voor transparantie en integriteit in deze gevallen verder uit te werken.

In haar meest recente advies heeft de monitorcommissie gepleit voor een fundamentele discussie over de rol van medezeggenschap in het primair onderwijs<sup>4</sup>. Op basis van literatuuronderzoek en een gespreksronde met betrokken partijen constateerde de commissie dat er, ondanks de versterking van de juridische positie van medezeggenschapsraden, veel onvrede heerst over de dialoog tussen bestuur en formele medezeggenschap. Medezeggenschapsraden slagen er vaak ook niet in om draagvlak en verbinding met hun achterban te creëren.

Besturen zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de dialoog binnen de bestuurlijke gemeenschap en met medewerkers, ouders, leerlingen en externe stakeholders. De monitorcommissie is van mening dat deze verantwoordelijkheid verder gaat dan de formele posities en bevoegdheden. Per thema moet gezocht worden naar een passende vorm van informatievoorziening en betrokkenheid van belanghebbenden. In veel gevallen kan dit beter buiten de formele medezeggenschap om georganiseerd worden. De monitorcommissie pleit daarom voor meer aandacht voor andere vormen van inspraak, omdat deze in hun timing en organisatievorm vaak beter aansluiten bij

de belangen van betrokkenen. De monitorcommissie ziet voor medezeggenschapsraden op scholen vooral een rol in het actief betrekken van medewerkers, ouders, leerlingen en andere belanghebbenden bij besluitvorming op lokaal niveau. De controlerende en adviserende rol van gemeenschappelijke medezeggenschapsraden zou vooral betrekking moeten hebben op de kwaliteit van de dialoog tussen het bestuur en interne en externe stakeholders kunnen bewaken.

### Daarom pleit de monitorcommissie ervoor dat in elk intern toezichthoudend orgaan in ieder geval één onafhankelijk lid wordt opgenomen, vergelijkbaar met de constructie bij het toezicht van de samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

De resultaten van het monitoronderzoek ondersteunen de zorgen van de monitorcommissie over de formele medezeggenschap. Het organiseren van kritische medezeggenschap is in verhouding het grootste vraagstuk waar deelnemende besturen tegenaan lopen in de interne verantwoording. Slechts een minderheid van de respondenten ervaart constructieve input (39%) of tegenspraak (42%) te krijgen van medezeggenschapsorganen. Het percentage dat constructieve input krijgt van personeel en schoolleiders, buiten de medezeggenschap om, ligt veel hoger. De adviezen van de monitorcommissie over medezeggenschap zijn daarmee onverminderd relevant. De commissie vindt dat besturen hun verantwoordelijkheid moeten nemen in het vormgeven van dialoog, inspraak en tegenspraak. Ook moeten zij er zorg voor dragen dat zwakkere partijen gehoord worden bij besluitvorming over zaken die hen aangaan. Dat betekent een proactieve houding van zowel individuele besturen als van de PO-Raad als sectororganisatie. De monitorcommissie adviseert de PO-Raad om het fundamentele debat over de toekomst van medezeggenschap met kracht te initiëren. Juist vanwege het belang voor de bestuurlijke kwaliteit is het niet wenselijk dat de discussie beperkt blijft tot wettelijke bevoegdheden van de formele medezeggenschapsorganen.

## **5. Verbinding met de maatschappelijke context**

De monitorcommissie ziet de actieve verbinding met de maatschappelijke context als een centraal uitgangspunt van het bestuurlijk handelen in het primair onderwijs. De zorg voor goed onderwijs vindt plaats in een complex maatschappelijk speelveld. Besturen functioneren in een netwerk van uiteenlopende partijen met diverse belangen. Dat geldt voor het lokale niveau, waar bijvoorbeeld samenwerking plaatsvindt met andere onderwijsorganisaties,

4 Monitorcommissie Goed Bestuur PO, Ruimte voor medezeggenschap, 2019.

kinderopvangorganisaties en lokale overheden, maar ook op regionaal en landelijk niveau, waar besturen een rol spelen in het maatschappelijk debat over onderwijs en bijdragen aan sectorbrede projecten en programma's. Het verzorgen van goed onderwijs is bovendien onlosmakelijk verbonden met de bredere verantwoordelijkheid voor de zorg, veiligheid, en het creëren van gelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor kinderen. Onderwijsorganisaties hebben ook een verantwoordelijkheid in het realiseren van deze bredere maatschappelijke opdracht. Dat kan alleen in nauwe samenwerking met zorginstellingen, overheden, belangenorganisaties en andere partijen.

Hiervoor moeten besturen de balans weten te vinden tussen een externe oriëntatie enerzijds en de aandacht voor interne bestuurlijke en managementvraagstukken. Net als in andere sectoren bestaat er bij besturen in het primair onderwijs het risico van een sterke gerichtheid op interne vraagstukken. Het monitoronderzoek en de resultaten van bestuurlijke visitaties laten zien dat de aandacht voor organisatorische en operationele vraagstukken ook in de praktijk regelmatig ten koste gaat van de externe zichtbaarheid en het leggen van verbindingen met belanghebbenden en samenwerkingspartners. Visitatiecommissies komen regelmatig tot de conclusie dat besturen maar zeer beperkt ondersteund worden door stafmedewerkers voor bijvoorbeeld kwaliteitszorg en financieel beheer. In principe is hierdoor meer budget beschikbaar voor het onderwijs zelf, maar het gevolg is vaak ook dat bestuurders en schoolleiders allerlei operationele vraagstukken moeten oplossen waardoor zij hun aandacht onvoldoende kunnen richten op de omgeving. Dat betekent niet dat het altijd beter is om zoveel mogelijk contacten aan te gaan met externe organisaties. Een duidelijke visie op de maatschappelijke opdracht kan helpen om effectief en efficiënt de verbinding aan te gaan met de maatschappelijke context.

In de samenwerking met andere partijen in de maatschappelijke context hoort de zorg voor goed onderwijs voor alle kinderen leidend te zijn in het bestuurlijk handelen. Onderwijsbesturen, zorgaanbieders en andere partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor een regionaal dekend aanbod van onderwijs en zorg. Dit aanbod wordt vormgegeven in regionale samenwerkingsverbanden. De monitorcommissie vindt dat dit principe leidend moet zijn, zelfs als dit ten koste gaat van het belang van de eigen organisatie op de korte termijn. Dit geldt niet alleen voor wettelijke verplichtingen in het kader van passend onderwijs, maar ook voor andere vormen van samenwerking ten behoeve van het verzorgen van goed onderwijs aan alle kinderen.

Onderwijsorganisaties hebben ook een verantwoordelijkheid in het realiseren van deze bredere maatschappelijke opdracht. Dat kan alleen in nauwe samenwerking met zorginstellingen, overheden, belangenorganisaties en andere partijen.

## **6. Professionaliteit van bestuur en organisatie**

Bij het realiseren van hun opdracht om goed onderwijs te verzorgen werken besturen in een complex en dynamisch krachtenveld. Besturen hebben een breed handelingsrepertoire nodig om invulling te geven aan hun veelzijdige opgave. Voortdurende aandacht voor professionaliteit van bestuur en organisatie is daarom een van de basisprincipes van goed onderwijsbestuur.

De Monitor Goed Bestuur 2019 laat zien dat een groot deel van de besturen systematisch aandacht heeft voor professionalisering. Besturen vinden dat hier voldoende middelen voor beschikbaar zijn. Veel professionaliseringsactiviteiten hebben betrekking op inhoudelijke thema's als strategievorming, veranderingkunde en financieel management. De monitorcommissie wil benadrukken dat de taak van bestuurders zodanig complex is dat professionalisering niet alleen een kwestie is van het vullen van lacunes in persoonlijke kennis en competenties. Reflectie op het eigen functioneren is een wezenlijk onderdeel van bestuurlijke professionalisering. Van intern toezichthouders mag worden geacht dat zij zich verantwoordelijk voelen voor de professionaliteit van het bestuur als onderdeel van de werkgeversfunctie.

De noodzaak tot professioneel handelen is uiteraard niet beperkt tot de besturen zelf, maar geldt ook voor de organisatie als geheel. Het verzorgen van goed onderwijs kan alleen in een organisatie waarbinnen het mogelijk is om voortdurend te ontwikkelen. Daarbij moet een balans worden gevonden tussen stabiliteit en ontwikkeling. Besturen zijn verantwoordelijk voor het stimuleren van een professionele cultuur die ruimte biedt voor persoonlijke en collectieve ontwikkeling, zodat het onderwijs kan aansluiten bij nieuwe inzichten en de verwachtingen van de samenleving.

Besturen zijn verantwoordelijk voor het stimuleren van een professionele cultuur die ruimte biedt voor persoonlijke en collectieve ontwikkeling, zodat het onderwijs kan aansluiten bij nieuwe inzichten en de verwachtingen van de samenleving.

Professioneel handelen is daarmee niet alleen een kwestie van persoonlijke competenties van de bestuurder. Het heeft betrekking op het gezamenlijk functioneren van bestuur, toezicht, schooldirecteuren, leraren, medezeggenschap en andere geledingen, ieder vanuit de eigen rol en bijdrage aan de maatschappelijke opdracht. De bevindingen op het gebied van integriteit en transparantie laten zien dat juist in het samenspel en de onderlinge interacties ruimte is voor verdere professionalisering. De monitorcommissie is dan ook positief over de groei van het aantal besturen dat deelneemt aan collegiale bestuurlijke visitaties. Deze kunnen een belangrijk instrument zijn voor reflectie op de gezamenlijke professionaliteit van de bestuurlijke gemeenschap, doordat het handelen van bestuur, intern toezicht, schoolleiders en medezeggenschap in samenhang wordt geëvalueerd.

De monitorcommissie heeft de PO-Raad in 2016 geadviseerd om regie te nemen op de vorm, aard en inhoud van de professionalisering van besturen en toezichthouders in het primair onderwijs. De commissie constateert dat de ontwikkeling van een gestructureerd professionaliseringsaanbod helaas nog maar zeer beperkt tot stand is gekomen, terwijl de behoefte al langer erkend wordt. De monitorcommissie dringt daarom aan op een versnelde uitwerking. Een goede basis hiervoor is de set professionaliseringsthema's voor bestuurders in het funderend onderwijs, die is uitgewerkt in een gezamenlijke publicatie van de PO-Raad, de VO-raad en de bestuurdersverenigingen<sup>5</sup>. De aangekondigde PO-Academie kan bijdragen aan het verder uitwerken en verankeren van deze gedeelde professionaliseringsthema's en het stimuleren van een gestructureerd aanbod voor de bestuurlijke gemeenschap in het primair onderwijs. De monitorcommissie adviseert om de VTOI-NVTK en de bestuurdersvereniging voor het funderend onderwijs hierbij te betrekken.

De monitorcommissie adviseert om de verantwoordelijkheid voor professionalisering van bestuur en organisatie als een van de centrale principes op te nemen in de nieuwe Code Goed Bestuur. Bij de uitwerking zou in ieder geval aandacht besteed moeten worden aan het belang van intervisie en reflectie op het professioneel handelen en de rol die collegiale bestuurlijke visitaties hierin hebben. De commissie vindt dat besturen moeten kunnen aantonen dat systematisch op alle niveaus van de organisatie wordt gewerkt aan professionaliteit. Het opstellen van een professionaliseringsagenda is voor de monitorcommissie geen vereiste. Zij vinden dat het aan besturen zelf is om een passende invulling voor dit principe te kiezen. Deze bepaling hoeft daarom niet meer worden opgenomen in de nieuwe Code Goed Bestuur.

### De monitorcommissie dringt daarom aan op een versnelde uitwerking van een gestructureerd professionaliseringsaanbod.

De commissie constateert verder dat er nog weinig stappen zijn gezet naar aanleiding van het advies aan de PO-Raad om de regie te nemen op de vorm, aard en inhoud van professionalisering van besturen en toezichthouders. De op te richten PO-Academie en de uitgewerkte professionaliseringsthema's bieden een goede basis om de komende tijd versneld een gestructureerd professionaliseringsaanbod te ontwikkelen.

## 7. Code Goed Bestuur

De monitorcommissie adviseert om de Code Goed Bestuur in 2020 grondig te herzien. De nieuwe code zou opgebouwd moeten zijn uit een beperkt aantal principes, aangevuld met een toelichting en voorbeelden voor de invulling van deze principes. Dit geeft besturen de ruimte om de basisprincipes van goed bestuur zelf in te vullen en zich hierover te verantwoorden.

Een *principle-based* code past beter bij de grote variëteit die besturen in het primair onderwijs hebben in omvang, rechtsvorm, organisatiestructuur en visie op de maatschappelijke opdracht. Dat betekent ook dat de Code Goed Bestuur onverkort geldig moet zijn voor alle besturen in het primair onderwijs. De principes en bepalingen van de Code Goed Bestuur zijn basisprincipes voor goed bestuur in de sector, waar alle besturen aan gehouden kunnen worden. Naast de variatie in omvang en organisatievorm is het verschil in bestuurlijke betrokkenheid van ouders groot en bestaan er ledenverenigingen naast professionele besturen. Toch zijn de verschillen in het primair onderwijs zeker niet groter dan in andere sectoren in het publiek domein. Ook deze sectoren zijn erin geslaagd een algemeen geldende governance code op te stellen.

Ruimte voor eigen invulling impliceert niet dat een op principes gebaseerde Code Goed Bestuur vrijblijvend is. Bij een dergelijke code hoort de verplichting van besturen om zich te verantwoorden over de manier waarop zij de principes inhoud geven: pas toe en leg uit. Het maatschappelijk vertrouwen in de sector wordt mede bepaald door de mate waarin besturen er in slagen om invulling te geven aan deze principes.

Een *principle-based* code nodigt uit tot reflectie en dialoog over goed bestuur. Thema's als de visie op onderwijs, integriteit en professionalisering kunnen alleen worden uitgewerkt in samenspraak met de gehele bestuurlijke gemeenschap, waar onder meer intern toezichthouders en medezeggenschapsorganen deel van uitmaken, maar bijvoorbeeld ook met schoolleiders en ouders. De monitorcommissie is van mening dat een Code Goed Bestuur niet alleen van toepassing is op het bestuur, maar ook voor de rest van de organisatie een leidraad vormt voor integer en professioneel gedrag.

<sup>5</sup> Sam Terpstra, Onderwijsbestuurder: een uitdagende professie. Een set professionaliseringsthema's voor bestuurders in het funderend onderwijs, 2019.



## De monitorcommissie is van mening dat een Code Goed Bestuur niet alleen van toepassing is op het bestuur, maar ook voor de rest van de organisatie een leidraad vormt voor integer en professioneel gedrag.

De monitorcommissie adviseert om de rol van toezicht-houders in de Code Goed Bestuur goed uit te werken, op een manier die kan rekenen op draagvlak van zowel bestuurders als toezichthouders. Hoewel de code wordt opgesteld door de PO-Raad als vereniging van schoolbesturen, bevat deze ook onderdelen die van toepassing zijn op het intern toezicht. Het bestuur legt daarnaast verantwoording af aan het intern toezicht over de invulling en naleving van de Code Goed Bestuur. De monitorcommissie adviseert daarom om de VTOI-NVTK te consulteren bij de totstandkoming van de nieuwe Code Goed Bestuur PO. De verantwoordelijkheid voor het vaststellen en invoeren van de Code Goed Bestuur blijft bij de sector zelf, vertegenwoordigd door de PO-Raad.

De monitorcommissie is van mening dat er geen principiële reden is om verschillende governance codes te hanteren in het primair en het voortgezet onderwijs. Er zijn geen wezenlijke verschillen in de maatschappelijke opgave van beide onderwijssectoren, die bovendien steeds verder integratie vertonen in de vorm van gecombineerde po-vo besturen en programma's om de overgang van primair naar voortgezet onderwijs te vergemakkelijken. De opzet voor de herziene Code Goed Bestuur voor het primair onderwijs die de monitorcommissie adviseert is vergelijkbaar met de Code Goed Onderwijsbestuur Voortgezet Onderwijs, die in juni 2019 door de algemene ledenvergadering van de VO-raad is goedgekeurd. De monitorcommissie adviseert om ook in de uitwerking de verschillen met deze code zo klein mogelijk te houden. Na het vaststellen van de nieuwe Code Goed Bestuur zou de PO-Raad zo snel mogelijk een traject met de VO-raad moeten starten om te komen tot een gezamenlijke governance code en andere vormen van samenwerking op het gebied van goed bestuur.

Door het toenemend aantal organisaties waar primair onderwijs en kinderopvang gecombineerd worden is er ook een toenemende behoefte aan afstemming met de governance code kinderopvang. De monitorcommissie adviseert om ook hier de mogelijkheden tot verdere afstemming en integratie te verkennen, in samenwerking met de brancheverenigingen voor de kinderopvang en de VTOI-NVTK. Een volledige integratie tussen beide governance codes lijkt op dit moment nog niet haalbaar. In de herziene governance code kinderopvang worden andere keuzes gemaakt ten aanzien van de principes van goed bestuur. Daarnaast zorgen de grotere verschillen op het gebied van wet- en regelgeving en financiering ervoor dat integratie op het gebied van governance op dit moment nog niet haalbaar lijkt.

De monitorcommissie hecht veel waarde aan de collectieve verantwoordelijkheid die besturen hebben voor de sector. Dit is essentieel voor de kwaliteit van het onderwijs, de professionele ontwikkeling van de sector en voor de legitimiteit en het maatschappelijke vertrouwen, dat voorwaardelijk is om als sector te kunnen functioneren. Daarbij hoort dat afspraken die in de sectororganisatie worden gemaakt niet vanzelfsprekend zijn, maar nageleefd dienen te worden. De monitorcommissie is van mening dat besturen elkaar moeten aanspreken op het niet naleven van verenigingsafspraken. Het is aan de PO-Raad als vereniging om verder invulling te geven aan dit uitgangspunt. Lidmaatschapseisen kunnen ondersteunend werken, waarbij de monitoring en handhaving hiervan goed door-dacht moeten worden. De monitorcommissie adviseert om, als dit aan de orde is, ook hier samenwerking te zoeken met de VO-raad. De monitorcommissie wijst er verder op dat lidmaatschapseisen niet perse onderdeel hoeven te zijn van de Code Goed Bestuur. Het risico bestaat dan dat er onderscheid ontstaat tussen de status van lidmaatschapseisen en die van andere verenigingsafspraken. Daarnaast moet worden vermeden dat de Code Goed Bestuur te snel moet worden aangepast onder invloed van actuele ontwikkelingen en nieuwe verenigingsafspraken.

### 8. Adviezen

De monitorcommissie Goed Bestuur adviseert om bij de aankomende herziening van de Code Goed Bestuur te komen tot een *principle-based* code met een beperkt aantal uitgangspunten met toelichting en voorbeelden van mogelijke uitwerking. Deze uitgangspunten zijn:

- Het bestuur zorgt voor goed onderwijs aan alle kinderen.
- Het bestuur werkt integer en transparant.
- Het bestuur werkt voortdurend in verbinding met de maatschappelijke context.
- Het bestuur werkt actief aan de professionaliteit van zichzelf en de organisatie.

Ten aanzien van het principe van goed onderwijs voor alle kinderen adviseert de monitorcommissie de PO-Raad om door te gaan met het ondersteunen van besturen bij het uitwerken van een eigen visie op onderwijskwaliteit. Daarnaast adviseert de commissie om in de uitwerking van de nieuwe Code Goed Bestuur nadrukkelijk aandacht te besteden aan de toegankelijkheid van onderwijs.

Op het gebied van integriteit en transparantie adviseert de monitorcommissie om onverkort vast te houden aan de functiescheiding tussen bestuurders en toezichthouders. Daarnaast vraagt de commissie aandacht voor de mogelijke risico's van de gecombineerde functie van directeur en bestuurder en de deelname van ouders in het intern toezicht. De monitorcommissie adviseert de PO-Raad om de randvoorwaarden voor transparantie en integriteit in deze gevallen verder uit te werken. De monitorcommissie benadrukt daarnaast haar eerdere advies aan de PO-Raad om een fundamentele discussie te starten over de inrichting van de formele medezeggenschap in relatie tot alternatieve vormen van dialoog en inspraak.

Om de verbinding met de maatschappelijke context te waarborgen adviseert de monitorcommissie om in de herziene Code Goed Bestuur aandacht te besteden aan de verantwoordelijkheid van besturen om met andere organisaties te zorgen voor een regionaal dekkend aanbod van onderwijs en zorg. Dit belang weegt zwaarder dan het belang van de eigen organisatie op de korte termijn.

Als het gaat om bestuurlijke professionaliteit herhaalt de monitorcommissie haar advies aan de PO-Raad om de regie te nemen op de vorm, aard en inhoud van professionalisering van besturen en toezichthouders. De vastgestelde professionaliseringsthema's voor bestuurders in

het funderend onderwijs vormen hiervoor een goed uitgangspunt.

De monitorcommissie adviseert tot slot om bij de herziening van de Code Goed Bestuur de relevante gremia te consulteren, waaronder in ieder geval de VTOI-NVTK, de profielorganisaties en de vereniging van schoolleiders. Daarnaast adviseert de commissie om zo snel mogelijk na het vaststellen van de nieuwe Code Goed Bestuur een traject met de VO-raad te starten om te komen tot een gezamenlijke governance code en tot andere vormen van samenwerking op het gebied van goed bestuur.

## Bijlagen

### 1. Over de monitorcommissie: opdracht, samenstelling en publicaties

Het bestuur van de PO-Raad heeft de monitorcommissie Goed Bestuur in het voorjaar van 2015 ingesteld in navolging van het advies van de commissie Meurs.

De monitorcommissie heeft een driedelige opdracht:

- Monitoren hoe de professionalisering van het bestuur zich ontwikkelt in het primair onderwijs.
- Monitoren in hoeverre de Code Goed Bestuur in de sector primair onderwijs wordt nageleefd.
- Aanbevelingen doen voor het aanpassen van de Code Goed Bestuur.

Peter van Lieshout, hoogleraar Maatschappijwetenschappen aan de Universiteit Utrecht, is voorzitter van de monitorcommissie. De commissie bestaat daarnaast uit: Teun Dekker (directeur/bestuurder De Kroevendonk), Marten Elkerbout (College van Bestuur Stichting Spaarnesant), Sytske Feenstra (lid College van Bestuur Stichting Jong Leren), Marlies Honingh (universitair hoofddocent Bestuurskunde, Radboud Universiteit Nijmegen) en Sam Terpstra (toezichthouder en zelfstandig bestuursadviseur in het primair en voortgezet onderwijs).

De monitorcommissie heeft de volgende rapporten gepubliceerd:

- Versterking Goed Bestuur in het primair onderwijs (2016)
- Richting meer onafhankelijk toezicht bij samenwerkingsverbanden passend onderwijs (2017)
- Ruimte voor medezeggenschap (2019)
- Goed bestuur, goed onderwijs (2019)

### 2. Respondenten

De monitorcommissie heeft gesproken met vertegenwoordigers van de volgende organisaties:

- Algemene Vereniging van Schoolleiders
- Beroepsvereniging directeuren kinderopvang
- Bestuurdersvereniging PO
- Expertgroep Goed Bestuur PO-Raad
- Inspectie van het Onderwijs
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
- Ouders&Onderwijs
- Profielorganisaties: ISBO, VBS, VBSO, Verus, VGS, VOS-ABB
- VO-raad
- VTOI-NVTK (Vereniging Toezichthouders Onderwijs en Kinderopvang)

# Colofon

Een uitgave van de monitorcommissie Goed Bestuur  
in opdracht van de PO-Raad

**Publicatiedatum**

November 2019

**Grafische verzorging**

Coers & Roest, Arnhem



Aidadreef 4, 3561 GE Utrecht  
Postbus 85246, 3508 AE Utrecht  
030 – 310 09 33  
info@poraad.nl  
@PO\_Raad  
[www.poraad.nl](http://www.poraad.nl)