

BIJLAGE MINIMALE EISEN INTERNE GOVERNANCE

Minimale eisen aan het interne toezicht van onderwijsinstellingen

Inleiding

De bestuurspraktijk in de sector onderwijs is (zeer) gevarieerd en veelvormig.

Er bestaat groot verschil in de vormgeving en inrichting van het bestuur van een basisschool, school voor voortgezet onderwijs, ROC en een hogeschool of universiteit. In diverse rapporten over governance in (deel)sectoren van OCW is met kracht van argumenten vastgesteld dat om het governance-spel "op de wagen" en daarmee op een hoger plan te krijgen aan bepaalde cruciale randvoorwaarden met betrekking tot het interne toezicht van instellingen moet worden voldaan.

Die randvoorwaarden zijn te vertalen in enkele basale structureisen. Die komen in de kern neer op de eis dat er hoe dan ook sprake moet zijn van een helder en principieel *onderscheid in de functies van bestuur en toezicht*. Als dat onvolkomen en onvoldoende transparant is vormgegeven en onvoldoende kenbaar is voor de stakeholders leidt dat tot kwalitatief minder goed bestuur en minder goede verantwoording over en toezicht op dat bestuur.

Minimale eisen

In de governancevisie van OCW neemt de externe, maatschappelijke verantwoording een belangrijke plaats in. Deze externe verantwoording kan alleen adequaat plaatsvinden als de interne verantwoording informatief en betekenisvol is. Voor dit laatste is de rol die de toezichtfunctionarissen en de instellingsaccountant spelen van groot belang. De noodzaak van onafhankelijk, deskundig en transparant intern toezicht is in het bijzonder gebaseerd op de volgende overwegingen:

- het gaat bij onderwijs om een activiteit waarvan vraag en aanbod (kwaliteit, plaats, capaciteit, aard, prijs) zich niet of maar ten dele laat regelen door het marktmechanisme
- toezicht op bestuurders/directies heeft dan de functie een vertrouwensband te vormen tussen vraag en aanbod, respectievelijk substitueert te zijn voor het afstemmen van vraag en aanbod
- bestuurders/directies werken met materiële en immateriële zaken die niet hun persoonlijk eigendom zijn. Daarom moet daarover verantwoording worden afgedwongen
- de spanning tussen het persoonlijk belang en het belang van de groep van scholen moet binnen acceptabele grenzen worden gehouden. Om bestuurders/directies er aan te herinneren het oog gericht te houden op de doelstelling van de groep van scholen; niet enkel op de dagelijkse gang van zaken

Wat betekent dit nu concreet voor de OCW visie op governance?

Niet meer en niet minder dan dat in alle sectoren gegarandeerd moet zijn dat met name de functie van het toezicht van de instellingen op onderstaande manier adequaat is vormgegeven. Onder een "adequate vormgeving" wordt in dit verband verstaan: een heldere en voor stakeholders kenbare geformaliseerde regeling van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden, die inhoudelijk ingaat op de volgende punten:

1. de benoeming en samenstelling van de bestuurs- en toezichtfunctionarissen;
2. de onafhankelijkheid van het toezicht;
3. de transparantie van het toezicht en het bestuur, en
4. de taak- en bevoegdheidsafbakening tussen het bestuur en het toezicht.

(Een nadere uitwerking als specificatie van bovengenoemde eisen met betrekking tot deze punten is hierna opgenomen onder het kopje 'uitwerking minimumeisen intern toezicht onderwijsinstellingen').

Deze eisen zijn in de OCW visie de noodzakelijke minimumeisen die aan het interne toezicht van onderwijsinstellingen gesteld moeten worden om een situatie van good governance te kunnen bereiken. Een deel van deze eisen zal in de wet worden opgenomen, een ander deel zal in de codes van de verschillende sectoren worden verwerkt.

In lijn hiermee is ook het advies van de Onderwijsraad¹ om in de onderwijswetgeving als bekostigingsvoorwaarde op te nemen dat instellingen een vorm van intern toezicht kennen. Dit advies is onder meer van belang omdat daarin de erkenning besloten ligt dat pas als aan deze eisen wordt voldaan er een vruchtbare bodem is waarop verder geploegd, gezaaid en gewerkt kan worden om de belofte van een andere overheid en ander toezicht daadwerkelijk te kunnen oogsten. In zijn advies "Degelijk onderwijsbestuur" van 6 december 2004 bouwt de Onderwijsraad voort op zijn eerdere aanbeveling en adviseert hij in aanvulling hierop om het principiële onderscheid tussen bestuur en toezicht ook inhoudelijk in de onderwijswetgeving te verhelderen.

Het is van belang ons hierbij te blijven realiseren dat er – zoals altijd – verschillende wegen zijn die naar Rome leiden. En om meteen ook een andere Europese metafoor te gebruiken: er zal wat de invoering van deze minimumeisen ongetwijfeld ook sprake zijn van een eigenstandige ontwikkelingsgang van de verschillende sectoren en dus een governance-ontwikkeling op meerdere snelheden. Het toezicht op de naleving van deze minimumeisen – als onderdeel van de governance van onderwijsinstellingen – zal een belangrijk onderdeel van de taakuitvoering van de Inspectie worden. In de lerende aanpak, zoals deze is omschreven in de beleidsnotitie governance, zal nader worden uitgewerkt op welke wijze dit kan worden vormgegeven.

¹ Gedoeld wordt op het advies 'Wat scholen vermogen' (Den Haag, 2001).

Uitwerking minimeisen intern toezicht onderwijsinstellingen

Toezicht	Bestuur
----------	---------

Benoeming en samenstelling bestuurs en toezichtfunctionarissen

<i>Opstellen profiel leden van bestuursfunctionarissen</i>		
<i>Opstellen profiel leden van toezichtfunctionarissen</i>		
<i>Toeziën op juiste nakoming van profiel</i>		
<i>Actueel overzicht met namen, leeftijden, beroep, nevenfuncties, zittingsperiode van zittende toezichtfunctionarissen</i>		
<i>Actueel overzicht met namen, leeftijden, nevenfuncties, zittingsperiode van zittende bestuursfunctionarissen</i>		

Onafhankelijkheid toezichtfunctie

<i>Scheiding van adviesfunctie aan bestuur en toezichtfunctie op het bestuur</i>		
<i>Geen benoeming van voormalige bestuursleden (ten minste vijf jaar na afloop)</i>		
<i>Geen ongewenste belangenverstrengelingen, waaronder relaties met concurrenten</i>		
<i>Maximaal aantal toezichtfuncties bij andere bekostigde onderwijsinstellingen (twee)</i>		

Transparantie van toezicht en bestuur

<i>Vaststelling en publicatie van wijze van omgaan met majeure besluiten</i>		
<i>Opstellen jaarverslag en bestuursverslag die voldoen aan eisen gesteld door de wet als verantwoording van het gevoerde beleid</i>		
<i>Goedkeuren van begroting, jaarrekening, jaarverslag en bestuursverslag</i>		
<i>Bespreken, beoordelen en vastleggen daarvan van het rapport van de instellingsaccountant over het jaarverslag en bestuursverslag</i>		
<i>Verantwoording over het toezicht en evaluatie van het functioneren toezichtfunctionarissen</i>		
<i>Vaststelling of wijziging van de statuten</i>		
<i>Besluiten tot ontbinding van de rechtspersoon of het aanvragen van surseance van betaling of faillissement</i>		

Taak- en bevoegdheidsafbakening bestuur en toezicht

<i>Benoeming en vaststelling van de arbeidsvoorwaarden, schorsing en ontslag van bestuursfunctionarissen</i>		
<i>Benoeming, vaststelling van bezoldiging, schorsing en ontslag van toezichtfunctionarissen</i>		
<i>Toeziën op realisatie van wettelijke taak in relatie tot strategie instelling</i>		