

Aan:

De Voorzitter van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Datum: 10 november 2015

Betreft: Rondetafelgesprek governance in het middelbaar beroepsonderwijs (MBO), 12 november 2015.

De gestelde vraag

U vraagt in uw uitnodiging welke lessen er zijn te trekken uit (o.m.) de affaire ROC Leiden met betrekking tot de governance in het (MBO) onderwijs.

Het vertalen van beleid in geld

Sinds begin jaren negentig is, als gevolg van het dominant worden van immateriële activa in de economie, in het vakgebied corporate finance, strategisch management, en het vakgebied management accounting, de norm geworden, duidelijk in de Verenigde Staten, zich nog ontwikkelend in Europa, dat strategie of beleid, in dit geval beoogd onderwijs, in de eerste plaats moet worden vertaald in daarvoor benodigde investeringen in menselijk kapitaal (leerkrachten), in informatie-kapitaal en in organisatie-kapitaal, en dan pas wordt vertaald in de complementair benodigde materiële activa (gebouwen). In Leiden werd aanvankelijk deze volgorde ook ingezet, maar de investeringen in het vastgoed namen de overhand, met de bekende gevolgen, ook voor de kwaliteit van het onderwijs. Het is de taak van het bestuur er voor te zorgen dat er eerst in mensen wordt geïnvesteerd en dan pas in stenen, dat is de nu gelden norm in de bestuurskunde en in de economie. Daartoe moet de raad van bestuur zorgen voor een goede financiële functie in de instelling. De deelfunctie *business control* daarin, die de vertaling van beleid in investeringen moet ondersteunen, is voor de kwaliteit van het onderwijs en de continuïteit van de instelling belangrijker dan de deelfunctie die moet zorgen voor de jaarrekening. Daartoe is de aanstelling van een register controller (RC) noodzakelijk, een register accountant (RA) als financiële functionaris is niet voldoende. In het Toezichtkader BVE (Inspectie van het Onderwijs, Addendum 2015) wordt in Gebied 7 Financiële continuïteit, in § 7.1.2. uitsluitend aandacht gegeven aan *financial control*, dat is onvoldoende daar moet ook *business control* worden uitgewerkt. Het is de taak van de raad van toezicht om er op toe te zien dat de financiële functie goed is opgezet, adequaat is bemenst en goed functioneert (dus ook wat betreft de juiste volgorde van het vertalen van beoogde kwaliteit van onderwijs, onderwijsaanbod in de verschillende categorieën investeringen), vervolgens moet dit ook onderwerp van toezicht zijn van de inspectie. Immers het oog moet gericht zijn op dat waarom het gaat, goed onderwijs; vastgoed is daarvoor een tertiair hulpmiddel.

Executive Action, Material Contracts

Dit zijn twee beginselen in de internationale corporate governance en internal governance van het bedrijfsleven. Executive Action betekent dat een bestuur nooit alle beslissingsrechten aan anderen in de organisatie kan of mag attribueren; die beslissingen waarvan de effecten het systeem als geheel kunnen raken blijven ter goedkeuring voor het hoogste bestuur. Material Contracts wil zeggen dat ook al heeft een bestuur het budget van een divisie of werkmaatschappij goedgekeurd, het zo is dat wanneer het management een omvangrijk contract wil afsluiten, bijvoorbeeld > 15% van de omzet van het goedgekeurde budget, dat contract alsnog ter separate goedkeuring moet worden voorgelegd aan de raad van bestuur. Dit is omreden van financiering, cash flow management en dus financiële risico's.

Deze twee beginselen, wat dus tegenover de vennootschap en jegens de aandeelhouders, beginselen van goed bestuur zijn, toegepast op het ROC Leiden, mede gegeven de systeemverantwoordelijkheid van de minister, leert dat het zo geregeld had moeten zijn dan wel alsnog zo geregeld zal moeten worden, dat voor door een raad van bestuur aan te gaan bijzondere verplichtingen qua financiële waarde van een contract, duur van het contract, garanties, bijzondere verplichtingen, etc. (dus een groot vastgoedproject, ook huur) niet alleen de goedkeuring van de raad van toezicht nodig is, maar ook de goedkeuring van de minister. Immers, het publieke belang weegt zwaarder dan het dogma van de absolute autonomie van bestuurders van door de overheid bekostigde instellingen. In de praktijk zal het naar schatting om één beslissing per instelling in de tien jaar gaan. Het recht, en de bestuurlijke plicht, tot initiatief voor nieuwbouw, waaronder begrepen het (doen) vertalen van onderwijsbeleid, pedagogische uitgangspunten e.d., in de functionaliteit van een onderwijsgebouw blijft uiteraard bij het bestuur. De adviseurs Van der Steenhoven en Aalberbergs hebben gewezen op de noodzaak van een onafhankelijk expertise waarop bestuurders in zulke gevallen een beroep kunnen doen; terecht. De minister staat uiteraard voor dezelfde vraag om zulke grote projecten op deugdelijke, deskundige en onafhankelijke wijze te (doen) beoordelen op in het bijzonder de financiële risico's, waaronder ook gerekend moet worden of er wel een vanuit de continuïteit van het onderwijs bekeken een deugdelijk contract is geschreven en of wel wordt voorzien in een project management van de uitvoering dat de risico's voor de onderwijsinstelling en de overheid minimaliseert. Immers in de uitvoering van een project gaat het meeste mis. De verschillende financiële analyses en risicoanalyses die getoetst moeten worden moeten een tijdshorizon hebben van tien jaar, en niet vier jaar. Zoals al geregeld moeten deze analyses in het jaarverslag worden opgenomen, voor zover dat nog niet geregeld is, moeten ook voorgenomen en aangegane verplichtingen en daaraan klevende (financiële) risico's vermeld worden in het jaarverslag.

Branchecode goed bestuur in het mbo

Op zich is goed in deze code dat daarin staat dat de raad van toezicht zich met name richt op (de uitvoering van) het meerjarenplan, de financiële meerjarenraming en de kwaliteit van het onderwijs. Artikel 9.1.4 lid 3 sub c van de Wet educatie en beroepsonderwijs spreekt over “indien van toepassing [het goedkeuren door de raad van toezicht] van het strategisch meerjarenplan van de instelling”. Naar voorbeeld van de Nederlandse Corporate Governance Code zou of in de code of in de wet of in beide moeten worden opgenomen dat het bestuur verplicht is (jaarlijks) de strategie of meerjarenplan, inclusief de financiële meerjarenraming, ter goedkeuring voor te

leggen aan de raad van toezicht en omgekeerd dat de raad van toezicht de plicht heeft jaarlijks de strategie met het bestuur te bespreken, de strategie met betrekking tot onderwijs en de financiële meerjarenraming te toetsen aan de doelstelling van de instelling, en de continuïteit van de instelling. Met daarbij de bepaling dat het ontbreken van de goedkeuring door de raad van toezicht betekent dat de raad van bestuur niet tot uitvoering mag overgaan.

Helaas bevat de branchecode voor het mbo uitspraken die ronduit misleidend zijn. Zo staat op pagina 4: “Goed bestuur is voor een groot deel niet in regels te vatten, maar in kernwaarden, cultuur, gedrag, bestuurlijk vermogen, leiderschap en professionaliteit. Dit noemen we de soft controls.” In de eerste plaats is er het gegeven, zie de uitspraak van de OK inzake Meavita (200.135.666/01OK en 200.135.666/02 OK) dat de rechter wel degelijk bestuurlijk handelen (of nalaten daarvan) kan toetsen. Sinds 1918 kennen we de bestuursdoctrine zoals die wereldwijd geldt en waaraan de inspanningsverplichting van het bestuur kan worden getoetst, in het recht gecodeerd als de *standard of conduct*. In de tweede plaats zijn de uitdrukkingen als ‘cultuur’, ‘gedrag’, geen waarden. Een waarde is een uitspraak van een individu of groep hoe deze de werkelijkheid wenst of niet wenst, ongeacht de feitelijke situatie. Evenmin zijn de genoemde termen ‘soft controls’. ‘Soft controls’ is een term die graag door financiële mensen wordt gebruikt, maar niet voorkomt in het vak organisatiepsychologie noch in het leerstuk van de psychologie van het besturen (*administrative behavior*). Er zijn er ook die soft controls interpreteren als ‘informele maatregelen’, ook is er de interpretatie van soft controls als *social control*, als tegenhanger van *administrative control* en *self-control*. Deze slordigheid zet een bestuur op het verkeerde been: goed bestuur bestaat uit een complex van verantwoordelijkheidsbesef, visie, intelligentie, vakkennis, oordeelsvermogen, doortastend en tactvol handelen en moed. De paragrafen 1.4, 2.3 en 2.4 van de code kunnen de toets aan wat bekend is in de internationale bestuurskunde niet doorstaan. De vraag moet gesteld worden of deze code, getoetst aan door een bestuur te hanteren bestuursinstrumenten (en de nieuwe ontwikkelingen daarin) bestuurders en toezichthouders niet op het verkeerde been zet. Er wordt in de code dan wel nadrukkelijk gesproken over de verantwoordelijkheid van de bestuurder jegens het publieke belang, maar doordat de code geen gebruik maakt van het vakgebied bestuurskunde, is de code niet behulpzaam materiële invulling te geven aan die verantwoordelijkheid. De minister maakt in haar brief van 13 februari 2015 (730914) de fout door de fout op pagina 4 van de code te citeren, waarmee ze—onbedoeld—bestuurders een opening geeft op de oude voet verder te gaan. Gelukkig stelt de minister verderop in dezelfde brief dat bestuurders van onderwijsinstellingen ook gehouden zijn of kunnen worden aan artikel 9 Boek 2 BW, dat de bestuurder tegenover de rechtspersoon gehouden is tot een behoorlijke vervulling van zijn taak; initiatief nemen, diligent, prudent, doortastend, en (Assink) het bestuur dient bij het maken van een zakelijke beleidsafweging op een geïnformeerde grondslag en doordachte wijze te handelen. Zoals recentelijke bevestigd door de Ondernemingskamer in de zaak Meavita. Genoemd artikel 9 dient dan ook de kern te zijn van de code.

Eindhoven,

Prof. Dr. J. Strikwerda

Hoogleraar Universiteit van Amsterdam