

*Professionele
organisatie*

92

Besturen met intern toezicht

Zicht op het omgaan met de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'

Morris Oosterling

Rob Vink

m.m.v. Alex Broekmans

Besturen met intern toezicht

Zicht op het omgaan met de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'

Drs. Morris Oosterling

Drs. Rob Vink

m.m.v. Alex Broekmans Bsc.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Oosterling, M., Vink, R.

Besturen met intern toezicht. Zicht op het omgaan met de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur'
M. Oosterling, R. Vink, 2011, IVA, Tilburg

ISBN 978-94-6167-053-3

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave:

IVA Tilburg

Postbus 90153

5000 LE TILBURG

Telefoon: 013 466 8440

www.iva.nl

Copyright © IVA Tilburg, 2011

Dit onderzoek is gefinancierd uit het budget dat het ministerie van OCW jaarlijks beschikbaar stelt aan de LPC ten behoeve van Kortlopend Onderwijsonderzoek dat uitgevoerd wordt op verzoek van het onderwijsveld.

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	9
1.1 Onderzoeksvragen	10
1.2 Onderzoeksaanpak	10
1.3 Leeswijzer	11
2 Bestuursmodellen	13
2.1 Inleiding	13
2.2 De scheiding van bestuur en intern toezicht	14
2.3 Bestuursvormen	15
2.4 Een voorkeursvariant?	21
3 Overwegingen bij de keuze voor een bestuursmodel	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Het oude bestuursmodel als vertrekpunt	23
3.3 Naar het nieuwe bestuursmodel: het proces	24
3.4 Overwegingen bij de keuze voor een bestuursmodel	25
3.5 Reflectie	28
4 Vormgeven aan besturen met intern toezicht	31
4.1 Inleiding	31
4.2 Gedragmatige invulling van de toezichthoudende functie	31
4.3 Opmaat naar professioneel intern toezicht	35
4.4 Reflectie	36
5 Conclusie en aanbevelingen	39
5.1 Inleiding	39
5.2 Conclusie	39
5.3 Aanbevelingen	41
Literatuur	43

Woord vooraf

In deze onderzoeksrapportage doen we verslag van het onderzoek naar het besturen met intern toezicht in het primair en voortgezet onderwijs. Onder invloed van de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ hebben scholen in deze sectoren de verplichting voor 1 augustus 2011 de scheiding tussen bestuur en intern toezicht vast te leggen. Aangezien de wet de scholen vrij laat in de wijze waarop zij deze scheiding organiseren, is een gelegitimeerde vraag hoe scholen dit doen en welke argumenten zij hierbij hanteren. Deze vraag stond centraal in dit onderzoek.

Verschillende (oud-)directeuren en (oud-)bestuurders hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Door met deze mensen in gesprek te gaan over de bestuursmodellen, het proces in de richting van een nieuw bestuursmodel en de overwegingen die aan de basis staan voor de keuze voor dit model, hebben we veel kennis verkregen. De gesprekken waren open, hartelijk en in wederzijds vertrouwen. We willen deze mensen hartelijk bedanken voor het delen van hun ervaringen.

Ook zijn we dank verschuldigd aan de experts die hun kennis en expertise hebben gedeeld tijdens de expertmeeting in Leerhotel het Klooster in Amersfoort.

Als laatste willen we Robbert Jan de Vries, Carla Rhebergen, Wob van Beek en Dick den Bakker van de Besturenraad (als aanvrager van dit onderzoek) hartelijk bedanken voor de discussies over besturen met intern toezicht en hun inzet bij het faciliteren van dit onderzoek.

Morris Oosterling

Rob Vink

Samenvatting

Per 1 augustus 2010 is de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ in werking getreden. De wet verplicht scholen tot een scheiding van de functies bestuur en intern toezicht, maar laat scholen vrij in de invulling van deze scheiding. In dit onderzoek staat de vraag centraal op welke wijze scholen invulling geven aan de wettelijke verplichting en de overwegingen die aan de keuze voor een bestuursmodel ten grondslag liggen. Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag is een literatuurstudie uitgevoerd, is een expertmeeting gehouden en zijn telefonische interviews gehouden met verschillende (oud-)directeuren en (oud-)bestuurders.

Er zijn drie bestuursmodellen die recht doen aan de wettelijke verplichting: het bestuur-directie model, het Raad van Beheer model en het Raad van Toezicht model. Elk van deze modellen heeft in theorie verschillende voor- en nadelen. De experts benadrukken dat de context van een school meer van belang is in de feitelijke overweging voor een model, dan deze voor- en nadelen. In de interviews hebben we hierop de (oud-)directeuren en (oud-)bestuurders dan ook nadrukkelijk bevraagd. Van invloed in de keuze blijkt de context van de organisatie, naast het verkrijgen van duidelijkheid in de rolverdeling tussen bestuur en intern toezicht. In afweging van de context van de school is echter geen eenduidige lijn te herkennen. De omvang en complexiteit van de organisatie is van invloed op de keuze, maar leidt dus niet tot een eenduidige uitkomst als we de verschillende organisaties met elkaar vergelijken. Verder is opvallend dat identiteit en cultuur van de organisatie en professionaliteit van het toezicht geen expliciete rol hebben gespeeld in de afweging voor een bepaald bestuursmodel.

Hét goede model bestaat op voorhand niet, dé beste manier om bestuur en toezicht in gedrag en rolopvatting vorm te geven evenmin. Er zijn wel keuzes in te maken. Deze keuzes gaan over de reikwijdte van het toezicht, de positionering van het toezicht en bijvoorbeeld over de vraag vanuit welke belangen en opvattingen interne toezichthouders hun rol vervullen.

1 Inleiding

In de afgelopen jaren is sprake van een toenemende mate van autonomie van schoolorganisaties. De onderwijsinstellingen hebben een verandering doorgemaakt van wettelijke taakuitvoerders naar autonome instellingen. Autonomievergroting betekent dat onderwijsinstellingen in toenemende mate eigen strategische keuzes maken, in aansluiting op ontwikkelingen in hun directe omgeving (vgl. Hooge e.a., 2011).

Het tot stand komen van de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ kan gezien worden in het licht van het gebrek aan overtuiging bij politiek en de samenleving dat autonome besturen zonder meer de goede dingen op de juiste wijze doen (Hooge en Vermeeren, 2007). Volgens de Minister van OCW maakt dit dat het voor de overheid moeilijker is om de minimum kwaliteit te garanderen. Omdat deze minimum kwaliteit grondwettelijk vastgelegd is als verantwoordelijkheid van de overheid, is wetgeving omtrent goed onderwijs én goed bestuur volgens de overheid noodzakelijk (vgl. Waslander, 2010). Sinds 1 augustus 2010 is daarom de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ van kracht voor het funderend onderwijs (po en vo). De wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ verplicht schoolbesturen de functies van bestuur en intern toezicht van elkaar te scheiden. De wet is echter niet duidelijk over de vraag hoe scholen dienen te voldoen aan deze nieuwe eisen. Meer in het algemeen geldt wel dat de wet richtlijnen geeft voor het handelen van bestuur en intern toezicht. Onderwerpen die aan bod komen zijn onder ander bepalingen voor bestuur en intern toezicht, bijvoorbeeld over taakverdeling, inrichting en onafhankelijkheid. Daarnaast staan in de wet bepalingen over horizontale verantwoording en over naleving van de wet. Op basis van de wet dient het bevoegd gezag in elk geval aandacht te besteden aan:

- Beleid gericht op ontwikkeling en onderhoud van eigen deskundigheid en verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs;
- Een integrale bedrijfsvoering, waaronder voorzieningen om verstrengeling van belangen tegen te gaan;
- Afstemming met en verantwoording aan ouders en andere belanghebbenden binnen en buiten de school.

1.1 Onderzoeksvragen

Hooge e.a. (2011) noemen het een ware aardverschuiving, de veranderingen in het onderwijsbestuur en –toezicht. Een aardverschuiving die in het PO in 2010 en in het VO in 2008 in gang is gezet met het uitbrengen van respectievelijk de code Goed Bestuur en de code Goed Onderwijsbestuur en nu leidt tot de wettelijk verplichte scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Een belangrijke vraag die zich voordoet is op welke wijze schoolbesturen aan de wet (gaan) voldoen, welke manier zij concreet invulling geven aan de scheiding tussen bestuur en intern toezicht en welke overwegingen daarbij een rol spelen. Deze vraagstukken brachten de Besturenraad er toe om bij het Kortlopend Onderwijsonderzoek een aanvraag voor onderzoek in te dienen met de volgende onderzoeksvraag:

Hoe organiseren schoolbesturen de verplichte scheiding tussen bestuur en intern toezicht en welke overwegingen spelen daarbij een rol?

Met het onderzoek beogen we schoolbesturen inzichten te verschaffen die behulpzaam kunnen zijn bij de keuze voor een manier om de scheiding tussen bestuur en intern toezicht in de praktijk vorm te geven. Daartoe heeft IVA de onderzoeksvraag uitgewerkt in de volgende deelvragen:

- 1) Welke vormen van scheiding tussen bestuur en intern toezicht zijn mogelijk bij verschillende rechtspersonen?
- 2) Welke voor- en nadelen hebben verschillende vormen van scheiding tussen bestuur en intern toezicht?
- 3) Welke overwegingen hebben bestuurders bij de keuze voor een bepaald bestuursmodel?
- 4) Op welke wijze wordt in de praktijk vorm gegeven aan adequaat gedrag van bestuurders en interne toezichthouders?

1.2 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek brengt de mogelijke bestuursmodellen in beeld en gaat vervolgens in op de manier waarop daar in de praktijk invulling aan wordt gegeven. Het onderzoek bestaat uit drie fasen.

Om tot een beschrijving van de verschillende vormen van scheiding tussen bestuur en intern toezicht te komen, is in de eerste fase van het onderzoek een verkenning

uitgevoerd van de literatuur over ondernemingsvormen, bestuursmodellen en de (on-)mogelijkheden van verschillende bestuursconstellaties. We hebben zowel gekeken naar literatuur over bestuursmodellen in de onderwijssector als naar beschikbare kennis uit andere sectoren. Hierbij ging het om meer praktijkgeoriënteerde artikelen en beschrijvingen van modellen, maar ook om wetenschappelijke literatuur en artikelen. Daar waar gebruik is gemaakt van wetenschappelijke literatuur, worden verwijzingen gegeven naar de auteurs. Daar waar op basis van verschillende artikelen een beeld geschetst wordt of waar het gaat om meer algemene kennis over de modellen, wordt geen verwijzing opgevoerd.

In de tweede fase stonden de overwegingen die besturen (kunnen) hebben bij de keuze voor een bestuursmodel centraal. Tijdens een expertmeeting is met wetenschappers en adviseurs ingegaan op overwegingen die in de praktijk een rol (kunnen) spelen bij deze keuze. In de expertmeeting is tevens de vormgeving van adequaat gedrag van bestuur en toezicht aan de orde geweest. Hierbij is vooral gekeken naar mogelijke dilemma's en spanningsvelden zich voordoen bij de inhoudelijke vormgeving van de scheiding tussen bestuur en toezicht. Als er al sprake is van een 'goed' bestuursmodel dat voldoet aan de wet, hoe zorgt men ervoor dat dit ook in de praktijk vorm krijgt?

Deze vraag is, naast de afwegingen voor het nieuwe model, ook aan de orde geweest tijdens de laatste fase van het onderzoek. Er zijn in deze fase acht interviews gehouden met bestuurders en intern toezichthouders van zes onderwijsorganisaties: drie interviews met bestuurders en vijf interviews met (algemeen) directeurs. De geïnterviewden zijn aangedragen door de Besturenraad en de VBS of komen uit het eigen netwerk van IVA. Met de geïnterviewden is afgesproken om hun schoolorganisatie nadrukkelijk niet te noemen, we rapporteren daarom anoniem over de scholen.

1.3 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk zijn de achtergrond, de onderzoeksvragen en de onderzoeksaanpak van het onderzoek geschetst. De vier onderzoeksvragen worden in de volgende drie hoofdstukken behandeld. In hoofdstuk 2 schetsen we allereerst de bestuursmodellen. Hier gaan we voor verschillende modellen in op de rollen, taken en verantwoordelijkheden van bestuur en toezicht. Hierbij schetsen we eveneens voor- en nadelen van elk van de bestuursmodellen. Hoofdstuk 3 behelst de overwegingen die een rol (kunnen) spelen in de keuze voor een bestuursmodel. Als laatste gaan we in hoofdstuk 4 in op de vormgeving van adequaat gedrag. In het

laatste hoofdstuk trekken we onze conclusies en doen we aanbevelingen voor scholen en voor vervolgonderzoek.

Door de nieuwe wetgeving is het voor veel scholen noodzakelijk geweest om het bestuursmodel kritisch te bezien en een afgewogen keuze te maken over de manier waarop ze invulling geven aan de scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Vooruitlopend op de conclusies is het ons duidelijk dat het feitelijke gedrag van bestuurders en intern toezichthouders een belangrijke component is van goed bestuur. De praktijk is dan ook belangrijker dan wat op papier beschreven staat. Dit spanningsveld tussen theorie (papier) en praktijk (gedrag) willen we in deze rapportage ook naar voren brengen. Dit doen we door in elk hoofdstuk zowel theorie, als praktijk te belichten.

2 Bestuursmodellen

2.1 Inleiding

Het bestuur en toezicht in de onderwijssector is sterk aan het professionaliseren door de instelling van intern toezicht op het bestuur, door bezoldigde beroepsbestuurders die vrijwillige ouderbestuurders hebben vervangen en door de introductie van nieuwe bestuursmodellen.

Goed bestuur heeft drie hoofddoelen, namelijk het creëren van de juiste ‘checks and balances’, legitimering en het wekken van vertrouwen en als laatste een bijdrage leveren aan het primair proces van de organisatie (Hooge en Vermeeren, 2007). De in de in de inleiding al gememoreerde governance codes bevatten een aantal principes ten aanzien van goed onderwijsbestuur:

- De organisatie zorgt voor invloed en betrokkenheid van belanghebbenden op de onderwijsinstelling en verplicht de onderwijsinstelling aan belanghebbenden verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid en de resultaten daarvan.
- Bestuur en intern toezicht zijn gescheiden. Het bestuur is belast met het besturen van de instelling en doet dat op onafhankelijke wijze.
- De interne toezichthouder houdt toezicht op het bestuur en op de algemene gang van zaken binnen de instelling. De interne toezichthouder is verantwoordelijk voor de kwaliteit van het eigen functioneren, is onafhankelijk samengesteld, stelt de eigen bezoldiging vast, benoemt de externe accountant en ziet er op toe dat er een klokkenluidersregeling is.¹ De interne toezichthouder bepaalt voorts ook de bezoldiging van het bestuur en gebruikt hiervoor een beloningsleidraad.

Goed onderwijsbestuur gaat over structuur, regels en feitelijk gedrag. Structuur in de zin van de manier waarop de scheiding tussen bestuur en intern toezicht wordt vormgegeven, de regels in de zin van de wijze waarop het onderwijsbestuur zich legitimeert en zorgt voor bijvoorbeeld verantwoording en gedrag waar het gaat om de concrete invulling van rollen en verantwoordelijkheden. In dit hoofdstuk staat de structuur centraal. Daarbij gaan we in op de manier waarop de scheiding tussen bestuur en intern toezicht kan worden vorm gegeven en verschillende bestuursvormen. Ook gaan we in op de voor- en nadelen van deze bestuursvormen.

¹ De klokkenluidersregeling wordt in de code voor het PO niet verplicht gesteld.

2.2 De scheiding van bestuur en intern toezicht

Uit onderzoek blijkt dat 71 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs per augustus 2010 en 72 procent van de scholen in het primair onderwijs per oktober 2010 voldoet aan de eis van scheiding tussen bestuur en toezicht. Deze scholen hebben de scheiding tussen bestuur en toezicht statutair vastgelegd, hiermee is sprake van intern toezicht op het bestuur (De Koning en Dielemans, 2010; Hooge en Honingh, 2011). Ook heeft 68 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs waarborgen voor onafhankelijk toezicht statutair vastgelegd (De Koning en Dielemans, 2010).

Voorgaande cijfers gaan over zelfstandige, autonome schoolorganisaties. Niet alle scholen in Nederland hebben een dergelijke zelfstandige positie, het openbaar onderwijs neemt hierin een bijzondere positie in. In de laatste jaren is steeds vaker sprake van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs. In 2008 werd in het primair en voortgezet onderwijs respectievelijk nog 7,5 en 6 procent van de scholen bestuurd door de lokale overheid.

In deze gevallen is sprake van een publiekrechtelijke (school)organisatie. Bij de publiekrechtelijke organisatie is de scheiding tussen bestuur en toezicht geen interne, maar een externe aangelegenheid. Via de duale scheiding tussen gemeenteraad en College van B&W of door verordening, waarbij de gemeente bevoegdheden overdraagt aan een zogeheten bestuurscommissie, is sprake van een extern toezichtorgaan.

Deze bestuursvorm laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.

Schoolbesturen kunnen de scheiding tussen bestuur en toezicht op de volgende twee manieren vorm geven:

- *Organieke functiescheiding.* Dit houdt in dat de functies van bestuur en intern toezicht in aparte organen worden georganiseerd. Bij deze vorm houdt een apart orgaan, meestal de raad van toezicht, toezicht op het bestuur. Omdat er in dit model twee lagen zijn wordt het ook wel two-tier model genoemd (tier = laag). Dit model is afgeleid van het raad van commissarissenmodel dat voor vennootschappen is geregeld in het Burgerlijk Wetboek.
- *Functionele scheiding* van bestuur en intern toezicht houdt in dat er één orgaan is dat zowel bestuurt als toezicht houdt. De scheiding is in dit geval personeel van aard. In het orgaan zitten personen met een bestuursfunctie en (andere) personen met een toezichtfunctie. Dit model wordt ook wel het one-tier model genoemd.

“In feite is de keuze voor functionele en organieke scheiding niet zeer van belang, aangezien in beide gevallen sprake kan zijn van goed toezicht. Onze directeur heeft tijd en ruimte nodig om in haar nieuwe rol als bestuurder te komen. Daarom kiezen we voor een model dat het dichtst tegen de oude praktijk aan ligt” (een oud-bestuurder, nu algemeen bestuurslid).

Het onderwijs kent de stichting, de vereniging en de publiekrechtelijke organisatie als organisatievorm.² Zowel de stichting als de vereniging kunnen bij de scheiding tussen bestuur en intern toezicht voor een organieke of functionele scheiding kiezen. De vereniging onderscheidt zich van de stichting doordat het intern toezicht ook door de leden van de vereniging kan plaatsvinden in een Algemene Vergadering (AV). In het primair onderwijs is sprake van ongeveer 12 % van de scholen waarbij de AV als toezichthouder optreedt (Hooge en Honingh, 2011). In het VO is hiervan sprake in 3 procent van de scholen (De Koning en Dielemans, 2011).

Indien gekozen is voor een functionele scheiding kan ervoor gekozen worden dat de AV naast de besturende leden ook de toezichthoudende leden van het bestuur benoemt.

Aangezien een stichting geen Algemene Vergadering heeft, wordt de benoeming en het toezicht op een andere wijze geregeld. Veelal worden nieuwe bestuursleden en interne toezichthouders aangesteld door de reeds zittende toezichthouders. Dit is ook mogelijk in een vereniging met AV.

2.3 Bestuursvormen

De vorige paragraaf maakt duidelijk dat er twee manieren zijn om bestuur en intern toezicht te scheiden: de organieke scheiding (het two-tier model) en de functionele scheiding (het one-tier model).

Bij organieke scheiding kan sprake zijn van twee modellen:

- Het bestuur-directiemodel, waarbij het bestuur een toezichthoudende functie heeft en de directie uitvoerende bestuurlijke taken op zich neemt;
- Het Raad van Toezicht model, waarbij het toezichthoudende orgaan de Raad van Toezicht is en het College van Bestuur de uitvoerende bestuurlijke taken op zich neemt.

² Op de publiekrechtelijke organisatievorm gaan we als gezegd niet verder in.

Bij functionele scheiding is sprake van een Raad van Beheer model. In dit model zijn er uitvoerende bestuurders en toezichthoudende bestuurders. Vaak wordt dit vormgegeven in een Dagelijks Bestuur (uitvoerend) en een Algemeen Bestuur (toezichthoudend).

Onderstaande tabel maakt de verschillende functies van bestuur en toezicht bij de verschillende modellen inzichtelijk. In het vervolg van deze paragraaf presenteren we van elk van de modellen een korte beschrijving. We beschrijven hierbij zowel de structuur als de voor- en nadelen die in literatuur en praktijk naar voren komen.

Tabel 2.1 Invulling van de functies bestuur en toezicht in de verschillende bestuursmodellen

Bestuursmodel	Scheiding van functies	Functie van intern toezicht belegd bij:	Bestuurlijke functie belegd bij:	Bevoegd gezag
Bestuur-directie model	Organiek	Het bestuur	Het bovenschools management of de directie via volmacht, mandaat of delegatie	Het bestuur
Bestuur-directie model	Organiek	De leden van de vereniging	Het bestuur en/of het bovenschools management of de directie via volmacht, mandaat of delegatie	Het bestuur
Bestuur-directie model	Organiek	De leden van de vereniging en het bestuur	Het bovenschools management of de directie via volmacht, mandaat of delegatie	Het bestuur
Raad van Toezicht model	Organiek	Raad van Toezicht	College van Bestuur	College van Bestuur
Raad van Beheer model	Functioneel	Het algemeen bestuur	Het dagelijks bestuur	De leden van het dagelijks en het algemeen bestuur
Raad van Beheer model	Functioneel	De leden van de vereniging en het algemeen bestuur	Het dagelijks bestuur	De leden van het dagelijks en het algemeen bestuur

Bron: bewerking van Hooge, Honingh, De Koning en Dielemans (2011).

2.3.1 Het bestuur-directie model

Korte modelbeschrijving

In het bestuur-directie model is sprake van twee organen. In dit model heeft het bestuur een toezichthoudende taak op de directie. De directie is gemandateerd of gedelegeerd om beleid uit te voeren en te ontwikkelen. De directie oefent de uitvoerende bestuurlijke functie dus uit namens het bestuur, maar maakt geen deel uit van het bestuur.

Het bijzondere aan dit model is, dat het bestuur als bevoegd gezag eindverantwoordelijk is. Echter, bij deze eindverantwoordelijkheid heeft het bestuur geen bevoegdheden als uitvoerend bestuur en kan niet sturen op gewenste uitkomsten. Het bestuur ziet 'slechts' toe op het functioneren van de directie.

Het bestuur-directiemodel lijkt op het bestuur op hoofdlijnen. Bij bestuur op hoofdlijnen is echter geen sprake van (een duidelijke) scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Hoewel in dit model een deel van de bestuurlijke taken zijn gemandateerd of gedelegeerd naar de directie, blijkt het bestuur immers zowel toezichthoudende als bestuurlijke taken houden. Er ontstaat dus onduidelijkheid over het toezicht op de uitvoerende bestuurlijke taken van het bestuur. Dit model voldoet daarom niet aan de wetgeving die vanaf 1 augustus 2010 van kracht is.

Bij de keuze voor het bestuur-directiemodel lijkt de omvang van de organisatie een rol te spelen. Kleine besturen lijken over het algemeen voor dit model te kiezen.

In het primair onderwijs kiest 30% voor het bestuur-directie model (Hooge en Honingh, 2011). In hoeverre in het VO voor dit model gekozen wordt is niet bekend.

Voor- en nadelen

In de literatuur hebben we weinig voor- en nadelen van het bestuur-directie model kunnen lezen. Wel wordt duidelijk dat de bevoegdheden van het bestuur niet in lijn liggen met de eindverantwoordelijkheid die het bestuur draagt voor het reilen en zeilen in de organisatie. Zowel de uitvoering en beleidsbepaling zijn immers belegd bij de directie, terwijl het bestuur als bevoegd gezag eindverantwoordelijk is. Er worden daarom vraagtekens gesteld bij de wenselijkheid van dit model. Bij de invulling van dit model vraagt dit om een bestuur dat (in samenspraak met de directie) tot een complementaire taakopvatting komt (en blijft): het bestuur dient zich te beperken tot de toezichthoudende functie.

2.3.2 Het Raad van Toezicht model

Korte modelbeschrijving

Het tweede model waarbij eveneens sprake is van organieke scheiding tussen bestuur en toezicht, is het Raad van Toezicht model. De Raad van Toezicht is het toezichthoudende orgaan, het College van Bestuur is belast met het besturen van de organisatie en is hiervoor ook eindverantwoordelijk. Indien het College van Bestuur bestaat uit één persoon, wordt ook wel gerefereerd aan de directeur-bestuurder. Het aparte toezichtsorgaan, de Raad van Toezicht, is verantwoordelijk voor deugdelijk en adequaat intern toezicht op het College van Bestuur. Dit wordt ingevuld door gebruik van informatie-, advies- en goedkeuringsrechten, maar ook doordat de Raad van Toezicht werkgever is van het College van Bestuur en op deze manier het functioneren van de leden van het College van Bestuur beoordeelt. Het College van Bestuur bepaalt de hoofdlijnen van het beleid, zoals de strategievorming, planning, structurering en procesbeheersing. In grotere bestuursconstellaties wordt de dagelijkse uitvoering veelal gemandateerd of bij volmacht overgelaten aan het (bovenschools) management.

Uit onderzoek blijkt dat 62 procent van de scholen in het VO en 22 procent van de scholen in het PO kiezen voor dit model (De Koning en Dielemans, 2010; Hooge en Honingh, 2011). Van de organisaties die wij hebben geïnterviewd, hebben er drie gekozen voor het Raad van Toezicht model. Dit betreft zowel een éénpitter als twee grootte schoolbesturen. De heldere scheiding tussen bestuur en toezicht in dit model is het belangrijkste argument om voor dit model te kiezen.

Voor- en nadelen

In het Raad van Toezicht model is sprake van een organieke scheiding van bestuur en toezicht. Dit heeft als voordeel dat deze nadrukkelijke scheiding zorgt voor helderheid en zuiverheid van het toezicht. Een ander voordeel dat in de literatuur wordt benoemd is, dat in dit model de rol voor de Raad van Toezicht duidelijk is afgebakend en is gericht op de mate van realisatie van de missie en het afleggen van maatschappelijke verantwoording. Deze duidelijke scheiding en rolafbakening maakt dat de functies en verantwoordelijkheden van bestuur en intern toezichthouder voor alle betrokkenen goed inzichtelijk te maken zijn. De scheiding tussen bestuur en intern toezicht is 'scherper' dan bij het bestuur-directiemodel. De Raad van Toezicht heeft geen andere taak dan het houden van toezicht, terwijl het bestuur in een bestuur-directiemodel gemandateerde of gedelegeerde taken 'terug' kan nemen.

Er worden ook verschillende nadelen genoemd van het Raad van Toezicht model. Er is, in vergelijking met bijvoorbeeld het Raad van Beheer model, sprake van een grotere afstand tussen bestuurders en interne toezichthouders. Dit werkt mogelijk onvoldoende betrokkenheid van de interne toezichthouders en minder adequate en late informatievoorziening aan deze toezichthouders in de hand.

In het bedrijfsleven blijkt dat het Raad van Toezicht model op deze aspecten in toenemende mate tekort schiet. Het blijkt namelijk dat het informatieverschil tussen bestuurders en interne toezichthouders zo groot is, dat de commissaris als aanspreekpunt van aandeelhouders onvoldoende inzicht kan geven in het 'reilen en zeilen' van de organisatie. Daarbovenop blijkt dat rolverwarring op kan treden bij grote veranderingsprocessen, omdat de interne toezichthouders in dergelijke gevallen ook een leidende rol willen hebben in het proces (Peij, 2005). Als laatste wordt gesproken over de zogenaamde onafhankelijkheidsparadox (Peij, et.al., 2008). Dit houdt in dat de Raad van Toezicht voor het houden van toezicht afhankelijk is van de informatieverstrekking van de bestuurder, terwijl de bestuurder tegelijkertijd wordt afgerekend door de Raad van Toezicht.

Voor kleinere organisaties wordt, tot slot, aangegeven dat een dergelijk model het gevaar van hoge overheadkosten (het zogenoemde bestuurlijk 'waterhoofd') heeft.

Aangezien we slechts gesproken hebben met scholen die het proces slechts korte tijd geleden hebben afgerond, of nog in het proces naar het nieuwe bestuursmodel zitten, is in geen van de gevallen sprake geweest van een gedegen evaluatie van het nieuwe bestuursmodel. Hiermee hebben we dus geen zicht op de wijze waarop voornoemde voor- en nadelen zich in de praktijk manifesteren en of er goede praktijken zijn om de nadelen op een goede manier te neutraliseren.

Een gedegen evaluatie (en mogelijk ook bijstelling) van het nieuwe bestuursmodel is cruciaal om in de toekomst adequaat en goed toezicht te kunnen garanderen.

2.3.3 Het Raad van Beheer model

Korte modelbeschrijving

In het Raad van Beheer model is sprake van een functionele scheiding. Er is één bestuur met zowel uitvoerende bestuurders als niet-uitvoerende, toezichthoudende bestuurders. Het uitvoerende bestuur wordt veelal het dagelijks bestuur genoemd, het toezichthoudende bestuur wordt ook wel het algemeen bestuur genoemd. Het algemeen bestuur is belast met het houden van toezicht op het dagelijks bestuur.

Hierbij geldt dat het noodzakelijk is dat de taken en bevoegdheden van de interne toezichthouder zodanig zijn dat hij een deugdelijk en onafhankelijk intern toezicht kan uitoefenen.

Het dagelijks bestuur heeft als functie het besturen van de organisatie, met alle taken en bevoegdheden die daarbij horen. In een Raad van Beheer model zijn zowel het dagelijks als het algemeen bestuur juridisch gezien eindverantwoordelijk voor het deugdelijk functioneren van de organisatie.

Uit onderzoek blijkt dat 5 procent van de scholen in het VO en 8 procent van de scholen in het PO ook kiezen voor dit model (De Koning en Dielemans, 2010; Hooge en Honingh, 2011). Van de organisaties die wij hebben gesproken, hebben er twee gekozen voor het Raad van Beheer model. In beide gevallen is de (algemeen) directeur het enige lid van het dagelijks bestuur (directeur-bestuurder). De overige bestuurders zijn in dit model leden van het Algemeen Bestuur, die toezicht houden op het dagelijks bestuur.

Voor- en nadelen

Het kenmerkende onderscheid van het Raad van Beheer model ten opzichte van de eerder besproken modellen, is de functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Deze functionele scheiding heeft, ten opzichte van de organieke scheiding een voordeel: het maakt gelijktijdige en betere informatievoorziening van zowel interne toezichthouders als bestuurders mogelijk (Peij, et.al., 2008). Daarnaast kan het voordeel zijn dat de betrokkenheid van de interne toezichthouders bij de organisatie groter is. Hiermee wordt het risico op falend toezicht verkleind/ondervangen. Een derde voordeel is dat dit model het mogelijk maakt om belangrijke besluiten snel te nemen.

De functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht zorgt echter ook voor enkele nadelen van het model. Zo wordt aangegeven dat de onafhankelijkheid van de toezichthoudende leden in het bestuur in het geding kan komen (De Bos et.al., 2008). Dit heeft te maken met de kleine(re) afstand tussen bestuurders en interne toezichthouders, in elk geval in vergelijking met het Raad van Toezicht model. Dit maakt dat de interne toezichthouders de distantie missen om in te grijpen bij dreigend falen van de bestuurders of bij wanbestuur.

Door de functionele scheiding is de scheiding tussen bestuurders en interne toezichthouders minder scherp. Dit heeft als risico dat interne toezichthouders zich met bestuurstaken bezig (willen) houden. Er kan dus onduidelijkheid ontstaan bij de rolinvulling van bestuursleden en interne toezichthouders.

Als laatste erkent men dat sprake is van een hoger aansprakelijkheidsrisico van de interne toezichthouders. Dit komt omdat bestuursverantwoordelijkheid bestaat van

de interne toezichthouders voor een toezichthoudende taak. Dit is een vergelijkbaar nadeel als in het bestuur-directie model.

2.4 Een voorkeursvariant?

In dit hoofdstuk hebben we uiteengezet welke bestuursmodellen bestaan en wat de voor- en nadelen van elk van de modellen zijn. Elk van de beschreven modellen voldoet aan de wettelijk noodzakelijke scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Vanuit wettelijk oogpunt heeft geen van de modellen de voorkeur boven een ander model. Ook wanneer we naar de voor- en nadelen kijken, komt er geen duidelijk variant als voorkeur bovendien. Het zijn de afwegingen en overwegingen van de organisaties die de doorslag geven bij de keuze voor een bepaald model en de feitelijke invulling ervan. Over deze overwegingen rapporteren we in het volgende hoofdstuk.

3 Overwegingen bij de keuze voor een bestuursmodel

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de bestuursmodellen en de voor- en nadelen van elk model geschetst. Zoals we hebben gezien zijn verschillende bestuursmodellen mogelijk in het licht van de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’. We concludeerden dat geen van de modellen duidelijk de voorkeur heeft. Het is dus de vraag welke bestuursmodellen in de praktijk worden gekozen en op basis van welke overwegingen. Deze vragen staan centraal in dit hoofdstuk. Voordat we op deze vragen in gaan schetsen we eerst in de volgende paragraaf het oude bestuursmodel van de scholen die wij gesproken hebben.

3.2 Het oude bestuursmodel als vertrekpunt

In alle scholen die we hebben gesproken was sprake van een model van bestuur op hoofdlijnen. In het model van bestuur op hoofdlijnen heeft het bestuur taken en bevoegdheden op de hoofdlijnen van beleid. Hiermee bestuurt het bestuur de school. Tevens heeft het bestuur een toezichthoudende taak ten aanzien van de gemandateerde of gedelegeerde taken en bevoegdheden aan de directie.

In de literatuur komt naar voren dat de complementariteit van bestuur en directie een zorgpunt is in het model van een bestuur op hoofdlijnen. Een ander zorgpunt is het feit dat de bestuurlijke en toezichthoudende functies niet gescheiden zijn. Het bestuur heeft zowel enkele bestuurlijke taken (op hoofdlijnen) en heeft tevens een toezichthoudende taak op het eigen beleid en op de directie. Hiermee is adequaat toezicht in het model van een bestuur op hoofdlijnen niet geborgd.

In de praktijk was in alle gevallen in meer of mindere mate sprake van rolonduidelijkheid en –onzuiverheid. Veel van de bestuurstaken zijn gemandateerd of soms ook wel gedelegeerd, maar het is veelal de vraag hoe ver de rol van het bestuur nog reikt. Eén van de scholen heeft enkele jaren geleden ingezet op een nieuw model, na onenigheid tussen directie en bestuur omtrent een financiële kwestie. Onduidelijkheid over de rollen was aanleiding voor deze onenigheid, en daarmee aanleiding om het bestuursmodel te wijzigen. In deze schoolorganisatie

werd, net als bij andere schoolorganisaties aangegeven dat continu discussie werd gevoerd over de grenzen van bevoegdheden en rollen.

In de praktijk zien de geïnterviewden echter ook een voordeel van het bestuur op hoofdlijnen. Alle geïnterviewden geven aan dat sprake was van een hoge mate van betrokkenheid van de bestuurders (de nieuwe interne toezichthouders) bij de school. Voor een van de geïnterviewden is dit tevens een zeer belangrijk aspect dat ook geborgd moet worden in het nieuwe bestuursmodel.

3.3 Naar het nieuwe bestuursmodel: het proces

Om tot een nieuw bestuursmodel te komen, is men binnen de schoolorganisaties gestart met een of meerdere bijeenkomsten en (een) bestuursvergadering(en), waarin men heeft gesproken over de keuze voor een nieuw bestuursmodel. De betrokken actoren waren naast het bestuur tevens de MR en (algemeen) directeuren. Na dergelijke (informatieve) bijeenkomsten komt een voorgenomen besluit tot stand, veelal in samenspraak met de directie. In alle gevallen zijn ouders, MR, en waar dit geldt de leden van de AV geïnformeerd over de voorgenomen wijzigingen. De MR is ook betrokken bij het opstellen van de profielschetsen, of zullen hierbij betrokken worden.

Het denken over een nieuwe bestuursstructuur en een juiste verdeling van taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden kent bij vele besturen een langere historie. Gemiddeld zijn de gesprekken over de verdeling van taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden twee tot drie jaar geleden op gang gekomen. Toch duurde het bij verschillende scholen tot de invoering van de nieuwe wet om stappen te ondernemen in de richting van het nieuwe bestuursmodel.

Na het voorgenomen besluit zijn nieuwe (concept-)statuten, een intern toezichtkader en een bestuurlijk toetsingskader opgesteld. In sommige gevallen diende ook de P&C cyclus (planning en control cyclus) te worden ontwikkeld. Ook dit is in dit stadium gedaan.

Na besluitvorming en afronding van alle formeel juridische aspecten van de wijzigingen van het gekozen bestuursmodel, kan invulling gegeven worden aan de nieuwe bestuurlijke invulling. Dit betekent in de praktijk het innemen van nieuwe rollen, nieuwe taken en nieuwe verhoudingen tussen interne toezichthouders, bestuurders en directeuren. In verschillende gevallen is de directeur bestuurder geworden en zijn bestuurders in de nieuwe situatie intern toezichthouder. Dit vraagt professionaliteit van uitvoering. Toch geven veel van de respondenten aan dat

professionaliteit van bestuur of toezicht geen rol hebben gespeeld in de invulling van de toezichthoudende en bestuurlijke posities. Wel zijn er verschillende aspecten genoemd die een positieve invloed hebben op adequate vervulling van deze nieuwe rollen. Allereerst en meest belangrijk wordt het proces dat heeft geleid tot het nieuwe bestuursmodel genoemd. Doordat men gezamenlijk gedachten heeft kunnen bepalen (in samenspraak met een externe adviseur), is het voor allen duidelijk welke nieuwe rollen ingenomen moeten worden en hoe dit idealiter dient te gebeuren. Juist omdat sprake is van een proces, is de aanspreekbaarheid van elk van de interne toezichthouders en bestuurders groot. In sommige gevallen komt hier bij dat ook workshops zijn gehouden over adequate invulling van de rol van bestuurder c.q. interne toezichthouder.

3.4 Overwegingen bij de keuze voor een bestuursmodel

Naast de wettelijke noodzaak om het bestuur op hoofdlijnen om te vormen in een ander model, biedt deze overgang ook een kans voor schoolbesturen 'het meest passende' model te kiezen. Zowel in de interviews als in de expertmeeting zijn de overwegingen bij de keuze voor het bestuurlijk model aan de orde geweest. De experts zijn het er al snel over eens dat het spreken over overwegingen die besturen maken bij de keuze belangrijker is, dan te spreken over de voor- en nadelen van de verschillende modellen. Elk model heeft immers specifieke voor- en nadelen, het is veeleer de vraag op welke manier de organisatie deze voor- en nadelen ten opzichte van elkaar weegt bij de keuze voor een nieuw model.

De allereerste en wellicht meest belangrijke constatering is dat bij de overwegingen die besturen maken, de context van de organisatie het meest wezenlijk is. In de praktijk dient men op basis van de context van de schoolorganisatie een passend bestuursmodel te kiezen. Met een passend bestuursmodel kan op de best mogelijke manier invulling gegeven worden aan de scheiding van bestuur en toezicht, maar vooral ook kan vorm gegeven worden aan adequaat gedrag. Op dit laatste aspect komen we in het volgende hoofdstuk terug.

Het belang dat de experts inzien in de context van de school, wordt door de praktijk bevestigd. Dit kan gaan over:

- De grootte en complexiteit van de organisatie;
- De organisatievorm (denk bijvoorbeeld aan de vereniging);
- Identiteit en cultuur van de organisatie;

- De interne organisatie, governancestructuur en informatievoorziening (waaronder bijvoorbeeld ook de verantwoordelijkheden van het (midden)management;
- Professionaliteit van het toezicht.

Daarnaast geven alle respondenten aan dat de duidelijkheid die ontstaat voor wat betreft de scheiding tussen bestuur en intern toezicht een belangrijke overweging is om voor een nieuw bestuursmodel te kiezen.

“Organieke scheiding geeft voor ons het meest duidelijke onderscheid in de scheiding van bestuur en toezicht, omdat het in twee aparte organen is belegd. Bij functionele scheiding is ook sprake van twee aparte rollen, maar daarbij is het toezichthouden toch niet goed geborgd” (een oud algemeen- directeur, nu directeur-bestuurder).

Hoewel de context van belang is bij de keuze voor een specifiek model, is hier geen eenduidige lijn in te herkennen. Zowel grote als kleine organisaties kiezen bijvoorbeeld voor een Raad van Toezicht model. De omvang en complexiteit van de organisatie is wel van invloed op de keuze, maar leidt dus niet tot een eenduidige uitkomst als we de verschillende organisaties met elkaar vergelijken. Het lijkt er echter wel op dat de grote(re) organisaties eerder geneigd zijn voor een Raad van Toezicht model te kiezen, terwijl de kleine(re) organisaties een bestuur-directie model kiezen.

“De toonzetting en de beeldvorming bij het Raad van Toezicht model zijn in de huidige situatie ‘not done’, het is naar buiten toe buiten proportie voor de organisatie. De keuze voor het Raad van Beheer model is hiermee in feite een esthetische keuze” (een oud algemeen directeur, nu dagelijks bestuurslid).

Opvallend is dat de verenigingen die we hebben gesproken er voor kiezen om het interne toezichthouderschap buiten de Algemene Vergadering vorm te geven. Ofwel in organieke ofwel in functionele scheiding. De organisatievorm speelt daarom voor zover wij binnen dit (niet representatieve) onderzoek kunnen concluderen, geen rol bij overwegingen van de schoolbesturen om voor een bepaald bestuursmodel te kiezen. Mogelijk speelt de ervaren kwaliteit van het functioneren van de AV hierbij een belangrijke rol.

“De formele situatie was dat de AV de rol van intern toezichthouder had. De leden waren echter niet intensief betrokken. Het kwam vaak voor dat er maar 1 of 2 leden aanwezig waren. Dat het bestuur bestuurt en de AV toezicht houdt, was eigenlijk niet aan de orde” (een oud bestuurder, nu lid van de Raad van Toezicht).

Identiteit en cultuur worden niet nadrukkelijk genoemd door de scholen als een aspect dat invloed heeft gehad op de keuze voor het bestuursmodel. Mogelijk dat dit bij de concrete invulling van het bestuursmodel wel een rol speelt of gaat spelen. Daarbij denken we aan de invulling van de posities in het toezicht. Dat kunnen immers personen zijn die de identiteit van de organisatie onderschrijven en een warm hart toedragen.

De interne informatievoorziening en rolverhoudingen hebben volgens de respondenten geen invloed op de keuze voor het bestuursmodel. De keuze voor een bestuursmodel heeft echter wel weer direct invloed op de manier waarop de interne informatievoorziening en rolverhoudingen (dienen te) worden vormgegeven. In sommige gevallen is daarom, aanpalend aan de overgang van het bestuursmodel, ook een apart traject voor een adequate vormgeving van de interne organisatie gestart.

“Verantwoording in cijfers is nu meer dan voorheen mogelijk. Het Dagelijks Bestuur levert stukken aan voor elk agendapunt. Daar vergadert het Algemeen Bestuur eerst apart over en formuleert evaluatieve vragen. Het DB gaat ‘met zweet tussen de billen’ naar de vergadering. Hiermee dient in de nieuwe structuur duidelijker te zijn waar het gesprek over dient te gaan en waar verantwoording over wordt afgelegd.” (een oud algemeen directeur, nu dagelijks bestuurslid).

Als laatste de professionaliteit van het toezicht. In de praktijk zijn bij de overstap naar het nieuwe bestuursmodel bij verschillende scholen wel profielschetsen opgesteld. Hierin zijn de competenties, kennis en achtergronden van de interne toezichthouder vervat. Het zou logisch zijn om in deze overgang niet automatisch de bestuursleden (die als intern toezichthouder gaan functioneren) aan te houden. In enkele scholen zijn het de bestuursleden zelf geweest die in hun eigen afweging hebben besloten dat zij niet als intern toezichthouder verbonden wilden blijven aan de school. Slechts bij een school is sprake geweest van een sollicitatieprocedure, waar ook de bestuursleden op konden solliciteren. Ook hieruit komt naar voren dat de professionaliteit van de toezichthouder niet nadrukkelijk een issue is geweest in de overgang naar het nieuwe model. In veel gevallen wordt wat dit betreft gesproken over een groeimodel: de interne toezichthouders zullen moeten groeien in hun nieuwe rol.

Het is opvallend dat professionaliteit als criterium nauwelijks wordt genoemd in de afwegingen voor de keuze van een bepaald bestuursmodel. Professionaliteit wordt namelijk van wezenlijk belang geacht, niet alleen in het onderwijs, maar in het gehele (semi-)publieke domein. De vraag naar professionaliteit van bestuurders, maar vooral ook van intern toezichthouders is bovendien steeds nadrukkelijker aan de orde.

3.5 Reflectie

Aangezien geen van de schoolorganisaties voor een langere periode in het nieuwe bestuursmodel heeft geopereerd, en er dus nog geen evaluatie van het werken in het nieuwe bestuursmodel heeft plaatsgehad, kan op basis van de interviews echter geen conclusie worden getrokken over de wenselijkheid van een van de bestuursmodellen. Een evaluatie van de gevolgde route om tot een nieuw model te komen en de concrete invulling daarvan lijkt voor de komende jaren zeer op zijn plaats om tot bijstellingen te komen en om een beeld te kunnen schetsen van goede praktijken.

Voor- en nadelen lijken in de praktijk nauwelijks een rol te hebben gespeeld in de overwegingen om voor een bepaald model te kiezen. Duidelijk is geworden dat vooral rolduidelijkheid van belang was. In dat opzicht heeft de wet een goede impuls gegeven aan het realiseren van de scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Veel schoolbesturen ervaren de onduidelijkheid in rollen al langer en zijn al enige tijd bezig om daar keuzes in te maken; de wet heeft dit proces bespoedigd. Echter, deze duidelijkheid zal pas ontstaan door in de praktijk invulling te geven aan goed gedrag, zowel van de intern toezichthouder, als van de bestuurder. Hierbij is professionaliteit een belangrijke randvoorwaarde. Er kunnen vraagtekens worden gesteld bij de aanwezige professionaliteit bij de overgang naar het nieuwe bestuursmodel, er is immers niet expliciet aandacht voor geweest in de scholen van de geïnterviewden. We zien dat de keuze voor een bepaald model en de invulling van de posities veelal ingegeven zijn vanuit pragmatische overwegingen.

Het lijkt ons een wenselijke volgende stap voor de schoolbesturen om zich daarop te richten en de structurele scheiding tussen bestuur en intern toezicht inhoudelijk invulling te geven. Hierbij past een meer fundamentele bezinning op de inhoudelijke invulling van bestuur en toezicht, waarbij aandacht is voor de betekenis die goed intern toezicht kan hebben voor processen van maatschappelijke legitimering, de informatievoorziening en verantwoording en de toenemende complexiteit waarin bestuur en toezicht opereren.

Gezien het belang van goed bestuur en goed intern toezichhouderschap, is juist daar extra aandacht voor nodig.

Schoolbesturen kunnen deze professionaliteit bezien vanuit de school als 'maatschappelijke onderneming'. In de codes voor de zorg, woningbouw en onderwijs spreekt men ook van 'maatschappelijke ondernemingen' en 'de dialoog met en het afwegen van belangen van stakeholders'. Hiermee verwijst men naar de speciale positie van dergelijke organisaties in de maatschappij. Maatschappelijke ondernemingen staan volgens Goodijk (2011) niet alleen onder een toenemende druk vanuit de samenleving om hun governance te verbeteren, maar hebben ook te maken met ingrijpende veranderingen in de interne organisatie die om aanpassing van governance vragen. Hij stelt in zijn rede 'Toezicht in semipublieke organisaties, leren we van misstanden' dat toenemende problemen en misstanden worden geconstateerd, onder meer door:

- Bestuurlijke fouten, verkeerde inschattingen of immoreel gedrag;
- De toegenomen marktwerking waar veel bestuurders niet goed op zijn voorbereid of zelfs ongeschikt voor zijn;
- Toegenomen complexiteit door zowel publieke als private activiteiten en diverse samenwerkingsverbanden. Dit maakt besturing vanuit de top steeds moeilijker en ondoorzichtiger;
- Onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden tussen en binnen de boards, onvoldoende 'checks en balances';
- Verouderde opvattingen over toezicht;
- Gevaren van sociaal constructivisme, problemen met 'personal behavior'.

In het volgende hoofdstuk gaan we op deze problemen verder in door, door Goodijk benoemde, spanningsvelden en dilemma's bij de invulling van bestuur en intern toezicht te bespreken.

4 Vormgeven aan besturen met intern toezicht

4.1 Inleiding

In voorgaande hoofdstukken hebben we laten zien dat het bestuursmodel passend moet zijn bij de uitgangspositie van de organisatie. De context speelt hierin een belangrijke rol. Verschillende (juridische) bestuursmodellen kunnen voor de wet gehanteerd worden. De keuze voor een bepaald model lijkt vooral vanuit pragmatische overwegingen te worden gemaakt.

In dit hoofdstuk staat het creëren van de juiste ‘checks and balances’ in de praktijk centraal. In de expertmeeting en ook uit de literatuur (vgl. Goodijk, 2011; Hooge et.al., 2011) blijkt dat een belangrijk onderscheid te maken is in de juridische keuze voor een bepaald bestuursmodel en de feitelijke gedragsmatige invulling van dit model. Juist de gedragsmatige component zal de belangrijkste component blijken voor de mate waarin sprake is van adequaat toezicht. Deze gedragsmatige component vergt een hoge mate van professionaliteit van de interne toezichthouders.

4.2 Gedragsmatige invulling van de toezichthoudende functie

Door verschillende auteurs wordt gewezen op het feit dat niet zozeer de ‘wat’-vraag interessant is om te beantwoorden (wat is het bestuursmodel), als wel de ‘hoe’-vraag: hoe worden de rollen, taken en verantwoordelijkheden ingevuld? Invulling geven aan de rollen van bestuur en toezicht vraagt om goede machtsverhoudingen, onderlinge betrokkenheid en communicatie, heldere en adequate toezichtinstrumenten en procedures en er dient kritisch gekeken te worden naar de bijdrage van de organisatie aan de samenleving (Van Dijck en Wassink, 2010).

Adequaat gedrag is niet vanzelfsprekend. In het vorige hoofdstuk zagen we al dat in veel gevallen gekozen is voor het aanhouden van de bestuurders in een nieuwe rol als intern toezichthouder. Dit vraagt om een nieuwe rolopvatting en roluitoefening. Dit is wennen, zo geven verschillende respondenten ook aan. Het gebruik van de planning&control cyclus, het stellen van de juiste vragen en dus het aannemen van de juiste rol vraagt professionaliteit van de nieuwe interne toezichthouders.

4.2.1 Rolopvatting en uitoefening van de toezichhoudende functie

De ‘hoe-vraag’ wordt ook door Goodijk (2011) benoemd als een belangrijke vraag bij de uitoefening van adequaat toezicht. Hij geeft aan dat verduidelijking dient te worden gerealiseerd voor wat betreft:

- 1) De doelstelling van het toezicht;
- 2) De taken, rollen en verantwoordelijkheden van het toezicht;
- 3) De opstelling/positionering en onafhankelijkheid;
- 4) De invulling van de toezichtsfunctie;
- 5) De verantwoording.

Vorm geven aan ‘toezicht nieuwe stijl’ vergt een duidelijke visie op de organisatie, ontwikkeling van deskundigheden en vaardigheden, maar ook van gedrag, opdat verduidelijking van voorgaande aspecten concreet vorm kan krijgen. Hierbij dienen interne toezichthouders zich vragen te stellen als:

- Welke publieke waarde wordt door de organisatie nagestreefd?
- Hoe komen we tot adequate sturingsmechanismen en een actieve dialoog met stakeholders?
- Waartoe is de rol van de interne toezichthouder in de organisatie bedoeld?

Om tot een nieuwe roluitoefening te kunnen komen wordt in de praktijk gebruik gemaakt van verschillende hulpmiddelen. Allereerst spreken verschillende respondenten van een checklist, die beschikbaar is gesteld door adviseurs in de sector. Hiermee kan men onder meer afspraken maken over de manier waarop men in vergaderingen met elkaar omgaat en elkaar ook aanspreken op de (al dan niet) juiste roluitoefening. In sommige gevallen is een adviseur bij de eerste vergaderingen aanwezig om dit proces te begeleiden. Ook wordt gebruik gemaakt van een intern toezichtkader en een bestuurlijk toetsingskader. Deze zijn in veel gevallen door of in samenspraak met een adviseur ontwikkeld, passend bij de context van de schoolorganisatie.

4.2.2 Positionering van de interne toezichthouder

Goodijk (2011) benoemt enkele spanningsvelden bij het houden van toezicht op het bestuurlijke handelen. Op zes ‘assen’ kan een intern toezichthouder een positie innemen, die bepalend is voor de rolopvatting van de toezichthouder. Zo kan een intern toezichthouder bijvoorbeeld de opvatting hebben dat zij zich uitsluitend dient te richten op controle van feiten en cijfers aangeleverd door de bestuurder. Dit is een relatief reactieve houding ten aanzien van de organisatie. Het andere uiterste in deze

zou kunnen zijn dat de interne toezichthouder zich op het standpunt stelt dat in haar toezichtfunctie 'slechts' sprake dient te zijn van een adviserende rol ten aanzien van de koers van de organisatie, waarbij dit advies gevraagd en ongevraagd kan worden gegeven. Hier is sprake van een meer proactieve rol van de intern toezichthouder. Hierna bespreken we kort de 'assen' zoals door Goodijk (2011) benoemt en beschrijven vervolgens hoe de geïnterviewden hun eigen praktijk van toezicht op dit moment ervaren en op welke wijze dit toezicht idealiter wordt vormgegeven.

Focus en domein

Als eerste kan sprake zijn van een spanningsveld wat betreft de focus en het domein van het toezicht. Aan het ene uiterste is het toezicht gericht op het monitoren van (de voortgang van) de organisatie, waarbij slechts een intern gerichte blik wordt gehanteerd. Hier gaat het bijvoorbeeld om de vraag, waar staat de organisatie op financieel/ onderwijskundig vlak? Het toezicht is in het andere uiterste gericht op de strategische visie van de organisatie, waarbij automatisch een externe gerichtheid uitgaat van het toezicht. Dan speelt bijvoorbeeld eerder de vraag: hoe verhoudt de organisatie zich tot andere scholen in de regio/ landelijk op financieel/ onderwijskundig gebied? Welke richting is hierin wenselijk op lange termijn?

In de praktijk blijkt het toezicht in het onderwijs in hoge mate intern gericht: het toezicht gaat om de monitoring op feiten en cijfers. Verschillende scholen geven echter aan dat de uitdaging naar de toekomst toe is om toezicht meer vanuit de extern gerichte visie vorm te geven. Enkele scholen hebben dit ook al vormgegeven.

Opstelling

Een tweede spanningsveld bestaat ten aanzien van de opstelling van de interne toezichthouder. Is hier sprake van controle op de bestuurder op basis van aangeleverde informatie, een meer reactieve opstelling. Of neemt de toezichthouder een pro-actieve rol door te betrachten de bestuurder richting te geven en mee te denken in de koers van de organisatie.

Alle geïnterviewden vinden dat controle een belangrijke functie is van het toezicht op hun onderwijsorganisatie. Ook hier wordt verschillende geïnterviewden een uitdaging gezien, namelijk in de vormgeving van pro-actief toezicht. De groei in de professionaliteit van het toezicht zal hier volgens enkelen toe leiden.

Positionering

Bij de positionering van het toezicht gaat het om de rol die het toezicht neemt ten aanzien van de bestuurder. Eerder beschreven we ten aanzien hiervan al dat op enkele scholen de betrokkenheid van het bestuur (de nieuwe interne toezichthouder)

zeer belangrijk werd geacht. Hieruit spreekt ook loyaliteit van de interne toezichthouder voor de schoolorganisatie. Het andere uiterste is een uiterst afstandelijke toezichthouder, die de rol als tegenkracht tegen het bestuur ('countervailing power') inneemt.

In de praktijk zien de geïnterviewden dat enige mate van afstand en distantie noodzakelijk is om als goed toezichthouder te kunnen opereren. Anderzijds wordt ook gezien dat betrokkenheid belangrijk is voor de 'feeling' met de schoolorganisatie. Idealiter is er dus sprake van een mix van beide.

Deskundigheden van de toezichthouders

Het leden van het toezichthoudend orgaan dienen op verschillende terreinen expertise te hebben om adequaat toezicht te kunnen garanderen. De verdeling van deze expertise over de individuele interne toezichthouders kan echter verschillend worden ingevuld. Zo kan sprake zijn van specialistische kennis en specifieke aandachtsgebieden van individuen. In het andere uiterste hebben toezichthoudende leden elk all-round expertise en houden zo integraal toezicht.

Uit de interviews blijkt dat verschillende scholen kiezen voor een model, waarbij portefeuilles zijn toegekend aan interne toezichthouders. Volgens alle geïnterviewden is het echter wel noodzakelijk om ook integraal toe te kunnen zien op de schoolorganisatie, aangezien ook op de terreinen buiten het expertisegebied een opinie gevormd moet kunnen worden door alle interne toezichthouders. Op een enkele school is sprake van meer integraal toezicht, maar ook hier is wel sprake van verschillende achtergronden en daarmee expertise van individuele toezichthouders.

Contacten

Interne toezichthouders hebben informatie nodig om hun functie adequaat in te kunnen vullen. Deze informatie is op verschillende wijze te verkrijgen. Zoals veelal gebruikelijk in verschillende sectoren kan informatie via de formele relatie met de bestuurder worden verkregen. Anderzijds is het ook denkbaar dat op meer informele wijze informatie wordt verkregen van verschillende belanghebbenden van de organisatie. Hier kan het gaan om (algemeen) directeuren, de (G)MR, docenten, ouders, leerlingen, bedrijven, vervolgonderwijs, toeleverend onderwijs, etc..

Informatie wordt door de interne toezichthouders in de praktijk bijna altijd verkregen van de bestuurder, zo geven de geïnterviewden aan. Sommige scholen geven daarbij aan dat een informeel netwerk met stakeholders niet wenselijk is. Anderen vinden dit, in het kader van de strategische koers van de organisatie, juist wel van belang. Verschillende scholen geven aan dat een ontwikkeling richting het informele netwerk noodzakelijk is in de toekomst. Welke stakeholders hierbij wel en

welke niet dienen te worden betrokken, zijn de geïnterviewden het niet over eens. Sommigen geven aan dat vooral de relatie met de (G)MR en de directie van belang zijn, anderen zien de relaties meer naar buiten toe, bijvoorbeeld met ouders en het vervolgonderwijs.

Samenstelling

Het laatste spanningsveld dat door Goodijk (2011) bij het houden van toezicht wordt benoemd gaat over de samenstelling van het toezichthoudend orgaan. De interne toezichthouders kunnen enerzijds in hoge mate eensgezind zijn in hun opvattingen ten aanzien van de organisatie. Hier is sprake van homogeniteit. Anderzijds kunnen toezichthouders zeer divers zijn in hun opvattingen, maar als eenheid naar buiten treden. Hier is sprake van diversiteit bij eenheid in verscheidenheid.

In de meeste scholen is volgens de geïnterviewden sprake van diversiteit en verscheidenheid in perspectieven en opvattingen, maar eenheid en eenduidigheid in standpunt en visie. Dit komt mede voort uit de specialisatie en competenties die vanuit de profielschetsen voortvloeien. Wel is het volgens bijna alle scholen noodzakelijk dat de toezichthouders zich als eenheid uitlaten en consensus nastreven.

4.3 Opmaat naar professioneel intern toezicht

Hoewel het te verwachten valt dat de positionering van de toezichthouder een belangrijke invloed heeft op de schoolorganisatie, is hierover uit onderzoek in de (semi-)publieke sector weinig bekend. Goodijk (2011) geeft hierop ook geen pasklaar antwoord, aangezien de context van de organisatie hierin een belangrijke rol speelt. Daarbij is het in het kader van de autonomie van scholen de vraag, in hoeverre in de toekomst verschuivingen op zullen treden in de verhoudingen tussen intern en extern toezicht. In elk van de interviews is gevraagd naar de toekomstige rol van het extern toezicht, c.q. de Inspectie van het Onderwijs. Dit vanuit de gedachte dat bij verdere professionalisering van het intern toezicht wellicht de opvatting bestaat dat de Onderwijsinspectie een andere rol zal gaan spelen. Hieruit maken we tevens op welke verwachtingen de geïnterviewden hebben ten aanzien van de mate van professionalisering van het intern toezicht. In de antwoorden van de respondenten liggen immers belangrijke aanwijzingen over de mate waarin men de verwachting heeft dat het intern toezicht een substituut is voor het extern toezicht.

De respondenten zijn van mening dat, bij goed functionerend intern toezicht, de rol van het extern toezicht door de Inspectie kan veranderen. Waar de

Onderwijsinspectie op dit moment nog schoolbezoeken aflegt en zich tot in de school bezighoudt met de resultaten, zal dat in de toekomst niet nodig zijn als kwaliteit op orde is en het intern toezicht goed functioneert. Toch kan intern toezicht de rol van extern toezicht niet overnemen. De rol van de Onderwijsinspectie dient volgens verschillende respondenten in toenemende mate wel gericht te zijn op het proces van toezicht houden. Op welke manier is dit in de praktijk vormgegeven, welke aspecten van het onderwijs worden wel en welke worden niet behandeld? Ofwel: is er sprake van deugdelijk en adequaat intern toezicht.

In alle gevallen geeft men echter aan dat het zover nog niet is. Er zal sprake moeten zijn van een geleidelijke overgang: naarmate het intern toezicht haar rol professioneler uitoefent, kan de ‘inmenging’ van de Onderwijsinspectie minder groot worden.

4.4 Reflectie

In dit hoofdstuk zijn we ingegaan op de invulling van het intern toezicht. Dit is voor nu en de nabije toekomst een belangrijk thema. Zeker gezien een aantal misstanden in de (semi-)publieke sector die verband (kunnen) houden met een onvoldoende adequate invulling van het toezicht. We wezen in hoofdstuk drie al op bestuurlijke fouten, immoreel gedrag en toenemende complexiteit in bestuur en toezicht. Het is naar onze mening opmerkelijk dat, ook in deze tijd, het intern toezicht onvoldoende zichtbaar is. Niet alleen wanneer bepaalde misstanden aan het licht komen (het is opvallend dat daarbij vaak de bestuurders en directeuren de media halen en het verantwoordelijk intern toezicht op de achtergrond blijft). Ook bij de brede maatschappelijke verantwoording over de opbrengsten van de (semi-)publieke organisaties kan intern toezicht zichtbaarder worden. Het genereren van betrokkenheid van stakeholders en het genereren van ‘stakeholdersvalue’ kan in de discussie over bestuur en intern toezicht een prominentere rol spelen. Met als resultaat: betrouwbare uitvoering van publieke diensten en vertrouwen in deze uitvoering.

Hét goede model bestaat mogelijk niet, dé beste manier om bestuur en toezicht in gedrag en rolopvatting vorm te geven evenmin. Er zijn wel keuzes in te maken. Deze keuzes gaan over de reikwijdte van het toezicht, de positionering van het toezicht en bijvoorbeeld over de vraag vanuit welke belangen en opvattingen toezichthouders hun rol vervullen. De spanningsvelden die in dit hoofdstuk zijn beschreven, kunnen bestuurders en toezichthouders helpen om hun eigen positie

daarin te bepalen en weloverwogen keuzes te maken bij de feitelijke invulling van hun rol.

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Inleiding

De wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ is niet duidelijk over de vraag hoe scholen dienen te voldoen aan de nieuwe eisen die worden gesteld aan bestuur en toezicht. De wet verplicht schoolbesturen echter wel de functies van bestuur en intern toezicht van elkaar te scheiden. Hoe deze scheiding bij besturen vorm krijgt was onderwerp van dit onderzoek. In dit hoofdstuk beschrijven we onze conclusie (paragraaf 5.2) en doen we aanbevelingen voor schoolbesturen die op adequate wijze vorm willen geven aan de functies bestuur en intern toezicht en voor onderzoek en beleid (paragraaf 5.3).

5.2 Conclusie

Met de inwerkingtreding van de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ ontstaat een wettelijke plicht tot scheiding van de functies bestuur en intern toezicht. De volgende onderzoeksvraag stond centraal in deze rapportage:

Hoe organiseren schoolbesturen de verplichte scheiding tussen bestuur en intern toezicht en welke overwegingen spelen daarbij een rol?

Deze vraag staat centraal vanuit het feit dat de wet ‘Goed onderwijs, goed bestuur’ de vorm waarin deze scheiding tussen bestuur en intern toezicht wordt vormgegeven vrijlaat, mits in elk geval wordt voldaan aan functionele scheiding. Met het onderzoek beogen we schoolbesturen inzichten te verschaffen die behulpzaam kunnen zijn bij de keuze voor een manier om de scheiding tussen bestuur en intern toezicht in de praktijk vorm te geven. In deze paragraaf geven we antwoord op de vier deelvragen.

5.2.1 Welke vormen van scheiding tussen bestuur en intern toezicht zijn mogelijk bij verschillende rechtspersonen?

Op basis van de literatuurverkenning zien we dat scholen zowel met een organieke als met een functionele scheiding van bestuur en intern toezicht voldoen aan de nieuwe wetgeving. Functionele scheiding houdt in dat er één orgaan is dat zowel bestuurt als toezicht houdt. Dit in tegenstelling tot organieke scheiding, waarbij de

rollen van bestuur en intern toezicht in twee aparte organen is belegd. Dit onderscheid leidt tot verschillende mogelijke bestuursmodellen, namelijk het bestuur-directie model, het Raad van Beheer model en het Raad van Toezicht model. Als het bestuur een vereniging als organisatievorm is, kan gekozen worden voor intern toezicht door de Algemene Vergadering (AV).

5.2.2 Welke voor- en nadelen hebben verschillende vormen van scheiding tussen bestuur en intern toezicht?

Elk van de modellen kent eigen voor- en nadelen. Een mogelijk nadeel van het bestuur-directie model is dat het bestuur de eindverantwoordelijkheid draagt, maar niet de bijhorend bevoegdheden heeft. Bij een organieke scheiding is dat wel het geval. Bij het Raad van Toezicht model zijn de rollen duidelijk afgebakend waardoor, zo wordt aangegeven, sprake is van duidelijk inzichtelijke functies en verantwoordelijkheden. In dit model is echter sprake van een grote(re) afstand tussen bestuur en intern toezicht dan in de andere modellen. De informatieverstrekking aan het intern toezicht en het informatieverval tussen bestuur en toezicht zijn mogelijke nadelen van dit model.

In het Raad van Beheer model is sprake van functionele scheiding tussen bestuur en intern toezicht. Hierdoor is sprake van gelijktijdige en betere informatievoorziening aan het intern toezicht. Ook is, in vergelijking met het Raad van Toezicht model, sprake van een grotere betrokkenheid van het intern toezicht en kunnen sneller beslissingen worden genomen. Tegelijkertijd kan in dit model de onafhankelijkheid van de toezichthouder in het geding komen. Tevens wordt als nadeel benoemd dat sprake is van een weinig scherpe scheiding tussen bestuur en intern toezicht, met als risico dat het intern toezicht zich met bestuurstaken bezighoudt. Als laatste wordt als nadeel genoemd dat de bestuursverantwoordelijkheid mede ligt bij de leden van het bestuur met een toezichthoudende taak.

5.2.3 Welke overwegingen hebben bestuurders bij de keuze voor een bepaald bestuursmodel?

We concludeerden in hoofdstuk 2 dat er geen duidelijke variant als voorkeur komt bovendien. Het zijn de afwegingen en overwegingen van de organisaties die de doorslag geven bij de keuze voor een bepaald model en de feitelijke invulling ervan. De (mogelijke) voor- en nadelen blijken in de praktijk van verschillende scholen ook niet expliciet meegenomen te zijn in de overweging bij de keuze voor een bepaald model.

Wel van invloed blijkt de context van de organisatie, naast het verkrijgen van duidelijkheid in de rolverdeling tussen bestuur en intern toezicht. In afweging van de context van de school is echter geen eenduidige lijn te herkennen. De omvang en

complexiteit van de organisatie is van invloed op de keuze, maar leidt dus niet tot een eenduidige uitkomst als we de verschillende organisaties met elkaar vergelijken. Verder is opvallend dat identiteit en cultuur van de organisatie en professionaliteit van het toezicht geen expliciete rol hebben gespeeld in de afweging voor een bepaald bestuursmodel.

5.2.4 Op welke wijze wordt in de praktijk vorm gegeven aan adequaat gedrag van bestuurders en toezichthouders?

Zoals aangegeven speelt professionaliteit van het intern toezicht geen expliciete rol bij de vormgeving van het gekozen bestuursmodel. Dit betekent dat in de praktijk aandacht wordt geschonken aan de ontwikkeling van deze professionaliteit. Dit gebeurt door verschillende hulpmiddelen, als coaching en checklists.

Professionaliteit is echter een belangrijke voorwaarde voor een adequate invulling van het intern toezicht. We stellen dan ook vraagtekens bij de vraag of hieraan op dit moment in de praktijk in voldoende mate kan worden voldaan. Dit is een belangrijk thema voor nu en de nabije toekomst.

De wijze waarop op dit moment invulling wordt gegeven aan intern toezicht is in de interviews ook aan de orde geweest. We maken hieruit op dat op verschillende wijze wordt gedacht over deze invulling. Of hét goede model bestaat en, dé beste manier om bestuur en toezicht in gedrag en rolopvatting vorm te geven, is nog niet duidelijk. Hét goede model bestaat op voorhand niet, dé beste manier om bestuur en toezicht in gedrag en rolopvatting vorm te geven evenmin. Er zijn wel keuzes in te maken. Deze keuzes gaan over de reikwijdte van het toezicht, de positionering van het toezicht en bijvoorbeeld over de vraag vanuit welke belangen en opvattingen interne toezichthouders hun rol vervullen. Goede evaluatie van de scheiding tussen bestuur en intern toezicht kan, zoals eerder opgemerkt, van pas komen om te bezien of een bepaalde vormgeving van de scheiding tussen bestuur en intern toezicht 'het beste' is.

5.3 Aanbevelingen

De wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' heeft belangrijke consequenties voor de vormgeving van het intern toezicht en in verschillende gevallen voor de gehele interne governance structuur. Met de inwerkingtreding van de wet zien we dat scholen actie hebben ondernomen: er is gesproken en nagedacht over het intern toezicht, er zijn afwegingen gemaakt op basis van verschillende overwegingen en hieruit voortvloeiend zijn de eerste ervaringen opgedaan in het nieuwe bestuursmodel.

In dit onderzoek hebben we enkele belangrijke constatering gedaan, die nadere aandacht behoeven in de aanbevelingen. Deze constatering lichten we hierna uit. Allereerst is duidelijk geworden dat de professionaliteit van het toezicht geen expliciete rol heeft gespeeld in de afweging voor een bestuursmodel. Een meer fundamentele bezinning op bestuur en toezicht en de betekenis die het kan hebben voor processen van maatschappelijke legitimering, de informatievoorziening en toenemende complexiteit in bestuur en toezicht is nog niet aan de orde geweest. Het is in onze ogen echter een wenselijke volgende stap voor de schoolbesturen om zich daarop te richten en de structurele scheiding tussen bestuur en intern toezicht inhoudelijk invulling te geven.

Voorts zijn schoolorganisaties van de geïnterviewden nog niet geheel 'ingewerkt' in het nieuwe bestuursmodel. De eerste ervaringen worden op dit moment opgedaan. Het is zeer van belang dat van deze ervaringen wordt geleerd en dat eventueel noodzakelijke aanpassingen in de verhoudingen tussen bestuur en toezicht verder vormgegeven worden. Deze evaluatie dient in een vroeg stadium gepland te worden en structureel in het werkproces van bestuur én toezicht opgenomen te worden.

Het is interessant om te blijven bezien welke uitwerking het intern toezicht heeft op de schoolorganisatie. Het is immers denkbaar dat door het hebben van intern toezicht de verhoudingen binnen en buiten de school veranderen. In de school gaat het dan ook over informatievoorziening en interne verhoudingen. Buiten de school gaat het om de verhouding van de school tot het extern toezicht. Sterk intern toezicht en meervoudige publieke verantwoording (MPV) kan tot gevolg hebben dat de rol van extern toezicht verandert. Het toezicht kan zich hierbij afvragen welke belanghebbenden bij deze MPV betrokken worden.

Onze laatste aanbeveling is gericht op de uitwisseling van ervaringen bij de scheiding van bestuur en toezicht. Goodijk (2011) wijst al op de specifieke positie van maatschappelijke ondernemingen. Onderwijs, zorg en woningbouw hebben elk te kampen met eigen problematieken, maar zijn identiek in de hybride wijze van aansturing. De maatschappelijke ondernemingen in deze sectoren hebben te maken met zowel overheids-, burger- als marktinvloeden. Ook de discussie over de scheiding tussen bestuur en toezicht en de invulling van het toezicht speelt in elk van deze sectoren. Onderwijs kan de ervaringen die in deze sectoren worden opgedaan benutten om de discussie in deze sector te voeden en gebruiken ten behoeve van een versneld traject van professionalisering van bestuur en toezicht.

Literatuur

Bos, A. de, Lückerath-Rovers, M., Zijl, N. van, (2008). Zorg over onafhankelijkheid in een one-tier board, terecht of niet?. *Goed Bestuur, Tijdschrift over Governance*. 1-2008.

Dijck, H. van, Wassink, H. (2010). *Intern toezicht op onderwijsbestuur, Synergie in samenwerking tussen bestuur en toezichthouder*, Kluwer, Deventer

Goodijk, R. (2011). *Toezicht in semipublieke organisaties, Leren we van de misstanden?*, Prisma Print, Tilburg.

Hooge, E., Honingh, M. (2011). *Governance in het primair onderwijs. Onderzoek naar de toepassing en implementatie van de code Goed Onderwijs Primair Onderwijs*. Symposium Onderwijs Research Dagen Maastricht, Paper 1.

Hooge, E., M. Honingh, P. de Koning en J. Dielemans (2011), *Naleving en toepassing van governancecodes door schoolbesturen in het funderend onderwijs*. Symposium Onderwijs Research Dagen Maastricht.

Hooge, E., Vermeeren, J.A.S. (2007). *Goed bestuur van privaat tot publiek*. Breda: Lectoraat Corporate Governance, Avans Hogeschool.

Koning, P. de, Dielemans, J. (2011). *Implementatie van de Code Goed Onderwijsbestuur bij scholen voor voortgezet onderwijs, Stand van zaken per 31 oktober 2010. Onderzoek in opdracht van de VO-Raad*, Hogeschool INHolland, Rotterdam.

Peij, S.C. (2005). *Commissaris op de Bestuurdersstoel*. Van Gorcum, Assen.

Peij, S.C., Koelewijn, J., Munsters, S., Manen, J.A., et.al. (2008). *Handboek Corporate Governance*, 2^{de} geheel herziene druk. Kluwer, Deventer.

Waslander, S. (2010). Government, School Autonomy, and Legitimacy: Why the Dutch Government is Adopting an Unprecedented Level of Interference with Independent Schools. *Journal of School Choice*, 4:4, 398-417.

Besturen met intern toezicht

Per 1 augustus 2010 is de wet 'Goed onderwijs, goed bestuur' in werking getreden. De wet verplicht scholen tot een scheiding van de functies bestuur en intern toezicht, maar laat scholen vrij in de invulling van deze scheiding. In dit onderzoek staat de vraag centraal op welke wijze scholen invulling geven aan de wettelijke verplichting en de overwegingen die aan de keuze voor een bestuursmodel ten grondslag liggen.

Er zijn drie bestuursmodellen die recht doen aan de wettelijke verplichting: het bestuur-directie model, het Raad van Beheer model en het Raad van Toezicht model. Elk van deze modellen heeft in theorie verschillende voor- en nadelen. De experts benadrukken dat de context van een school meer van belang is in de feitelijke overweging voor een model, dan deze voor- en nadelen. In de interviews hebben we hierop de (oud-)directeuren en (oud-)bestuurders dan ook nadrukkelijk bevraagd. Van invloed in de keuze blijkt de context van de organisatie, naast het verkrijgen van duidelijkheid in de rolverdeling tussen bestuur en intern toezicht. In afweging van de context van de school is echter geen eenduidige lijn te herkennen. De omvang en complexiteit van de organisatie is van invloed op de keuze, maar leidt dus niet tot een eenduidige uitkomst als we de verschillende organisaties met elkaar vergelijken. Verder is opvallend dat identiteit en cultuur van de organisatie en professionaliteit van het toezicht geen expliciete rol hebben gespeeld in de afweging voor een bepaald bestuursmodel.

Hét goede model bestaat op voorhand niet, dé beste manier om bestuur en toezicht in gedrag en rolopvatting vorm te geven evenmin. Er zijn wel keuzes in te maken. Deze keuzes gaan over de reikwijdte van het toezicht, de positionering van het toezicht en bijvoorbeeld over de vraag vanuit welke belangen en opvattingen interne toezichthouders hun rol vervullen.

