

### **Hartger Wassink**

Hartger Wassink is hoofd wetenschappelijk forum bij NIVOZ in Driebergen en zelfstandig governance-adviseur. E-mail: [post@hartgerwassink.nl](mailto:post@hartgerwassink.nl).

## Goed bestuur, goed toezicht?

# Intern toezicht namens de morele eigenaren

**Alhoewel er nu meer dan ooit geschreven wordt over goed bestuur en toezicht, weten veel toezichthouders nog steeds niet goed wat hun rol nu is en waarin die zich onderscheidt van de rol van besturen. Dat maakt het voor toezichthouders lastig om te bepalen wanneer zij hun taak goed vervullen. Volgens Hartger Wassink is er behoefte aan een meer fundamentele beantwoording van de vraag wat goed toezicht eigenlijk is.**

Vanaf de jaren '90 is in het onderwijs de professionalisering van bestuur en toezicht op gang gekomen. Sinds die tijd is er veel veranderd. Alle onderwijssectoren hebben inmiddels een eigen code goed bestuur. Ook de wet- en regelgeving is aangepast. Natuurlijk de wet Goed onderwijs, goed bestuur uit 2010, recent de wet Normering Topinkomens (WNT) die de maximale vergoeding van bestuurders en toezichthouders regelt en sinds juli dit jaar de wet Versterking Bestuurskracht, die beoogt dat besturen in het onderwijs zich meer rekenschap geven van de belangen van leraren en ouders. Veel van de ontwikkelingen richten zich op de kwaliteit van het uitvoerend bestuur. Vreemd genoeg wordt maar weinig aandacht besteed aan het gedrag van interne toezichthouders, terwijl er

veel vragen leven over wat de juiste rol en houding van toezichthouders is, niet alleen in de buitenwereld, maar juist ook bij toezichthouders zelf.

Mede ingegeven door enkele schandalen is er veel aandacht besteed aan maatregelen om excessen in beleid en gedrag van bestuurders te voorkomen. Daarbij worden bestuurders vaak opgeroepen een moreel kompas te hanteren. Het is vervolgens opvallend dat van toezichthouders wordt verwacht op bestuurders en hun gebruik van dat morele kompas toe te zien, terwijl lang niet altijd duidelijk is, waar toezichthouders hun eigen morele kompas op zouden moeten richten. Alhoewel er nu meer dan ooit geschreven wordt over toezicht en bestuur, weten veel toezichthouders nog steeds



niet goed wat hun rol nu is en waarin die zich onderscheidt van de rol van besturen. Dat maakt het lastig voor toezichthouders om te bepalen wanneer zij hun taak nu goed vervullen. Er lijkt behoefte te zijn aan een meer fundamentele beantwoording van de vraag wat goed toezicht eigenlijk is.

### **Twee fundamentele uitgangspunten**

In dit artikel betoog ik dat goed toezicht gebaseerd zou moeten zijn op twee fundamentele uitgangspunten. Het eerste uitgangspunt is dat toezichthouders een maatschappelijke plicht tot verantwoording hebben - en wel aan een specifieke groep in de maatschappelijke omgeving. Die groep kan overigens verschillen van instelling tot instelling. Het is de verantwoordelijkheid van de raad van toezicht om zich rekenschap te geven om

welke maatschappelijke groep het gaat en welke waarden of belangen die groep nastreeft.

Het tweede uitgangspunt is dat de waarden van die specifieke groep (de morele eigenaren, zie kader) de basis vormen voor de criteria waarmee de raad van toezicht zowel het beleid van de bestuurder beoordeelt, als het eigen gedrag. Die criteria stelt de raad van toezicht a priori op, zodat de bestuurder weet waar zijn beleid op beoordeeld zal worden. Dit creëert helderheid en daarmee vertrouwen, wat een fundamenteel uitgangspunt is voor bestuurders om daarmee hun werk te kunnen doen.

Deze uitgangspunten ontleen ik aan Policy Governance<sup>®1</sup>, ontwikkeld door John Carver aan het begin van de jaren '90 en aan het begin van

<sup>1</sup>Policy Governance is een geregistreerde merknaam van John en Miriam Carver. De registratie is bedoeld om een accurate en consistente beschrijving van Policy Governance te waarborgen. Financiële belangen spelen hierbij geen rol. Het systeem mag vrij worden gebruikt zonder royalty's of licentiekosten. Meer informatie op [www.carvergovernance.com](http://www.carvergovernance.com).

deze eeuw door wijlen Jan Maas en Helmie van Ravestein geïntroduceerd in Nederland met hun boek 'Verantwoord besturen.' In dit artikel zal ik zelf niet in detail op de theorie ingaan. Ik verwijs graag naar *Aan de slag met Policy Governance*, waarin de theorie uitgebreid beschreven wordt, met specifieke aandacht voor de positie van de toezichthouder (Wassink & van Ravestein, 2016). In dit artikel wil ik aan de hand van twee casussen laten zien hoe Policy Governance houvast kan geven aan het invullen van de rol van de toezichthouder in de dagelijkse praktijk. De ene casus betreft de vergoeding voor de toezichthouder. De andere casus betreft het sluiten van een school in een klein dorp.

### Eerste casus

De eerste casus is die van een schoolbestuur van gemiddelde omvang in het primair onderwijs. Zoals hier beschreven is de casus fictief, maar wel gebaseerd op bestaande praktijk.

*Tot voor een aantal jaren geleden deden de leden van dit bestuur hun taak vrijwillig. Afgezien van een jaarlijks diner met de directie, een onkostenvergoeding en een kistje wijn met kerst was er geen sprake van een vergoeding. Enkele jaren terug is de stichting overgegaan naar een raad van toezicht-model. Sinds kort zijn er enkele nieuwe leden in de raad van toezicht gekomen, waaronder de voorzitter. Zij hebben, met een verwijzing naar de nieuwe regelgeving over vergoedingen voor toezichthouders, voorgesteld een vergoeding voor de leden van de raad in te stellen. Daarbij kiezen ze naar eigen zeggen voor een 'sober en verantwoord niveau', maar het gaat al met al toch om ettelijke duizenden euro's. De directeur-bestuurder is onaangenaam verrast. Hij vindt het een zeer onwenselijke ontwikkeling om direct tot zo'n hoge vergoeding over te gaan, maar hij heeft niets in handen om er iets tegen te doen. Hij twijfelt of hij dit zal inbrengen in de GMR, omdat uiteindelijk daar ook de begroting van de stichting aan de orde zal komen. Maar de voorzitter van de raad*

*van toezicht heeft met zoveel woorden duidelijk gemaakt dat het niet de bedoeling is, dat de directeur-bestuurder hier op voorhand onrust over laat ontstaan. De directeur-bestuurder heeft ook geen trek in een rel, omdat hij het risico van een vertrouwensbreuk ziet, waarin hij zelf uiteindelijk het onderspit zou kunnen delven. Dat vindt hij voor zichzelf nog niet zo'n probleem, maar het zal tot grote onrust binnen de stichting leiden. En daar is niemand bij gebaat, de leerlingen nog wel het minst.*

Dit is typisch een casus waar geen harde criteria te geven zijn voor wat 'goed toezicht' is. De raad van toezicht staat hier formeel in zijn recht: de wetgeving staat een vergoeding toe binnen bepaalde marges. Aan de andere kant zullen sommige buitenstaanders in dit geval hun wenkbrauwen fronsen: een raad van toezicht die zichzelf duizenden euro's vergoeding toekent, terwijl algemeen bekend is dat de financiële marges in het onderwijs smal zijn? Ook ouders, die voor de afsluiting van het schooljaar een schoolfeest op het plein willen organiseren en te horen krijgen dat er geen budget is om dit initiatief te ondersteunen, zullen wellicht raar opkijken als ze horen dat de toezichthouders op hetzelfde moment hun vergoeding wel toegekend krijgen.

Wie heeft er nu gelijk? Hier kan aan van de uitgangspunten van Policy Governance helpen, namelijk dat de raad van toezicht haar werk doet op basis van criteria die zijn vastgelegd in een toezichtskader. Ongetwijfeld zal in dit toezichtskader vermeld staan dat de leden van de raad een vergoeding voor hun werk krijgen op een 'sober en verantwoord' niveau. Met een verwijzing naar de normen uit de WNT zou dan de kous af zijn. Maar er is nog een uitgangspunt van Policy Governance dat ik al eerder noemde, namelijk dat de criteria die de raad van toezicht hanteert, gebaseerd zijn op de waarden van een specifieke groep in de samenleving namens wie zij als toezichthouders hun taak uitvoeren. Voor een bestuur in het primair

onderwijs gaat het bij die groep bijna altijd om de ouders als 'morele eigenaren' (zie kader).

### **Morele eigenaren**

In Policy Governance is morele eigenaar een belangrijk begrip. Hiermee wordt bedoeld op de specifieke groep *stakeholders*, die voor het bestuur van een onderwijsinstelling (of andere organisatie) de belangrijkste achterban vormt. Het gaat niet zozeer om de 'klanten', als wel om de mensen die zich sterk betrokken voelen bij de organisatie. Bij een school, zeker voor primair onderwijs, gaat het dan vaak om ouders. Ouders zijn degenen die 'moreel investeren' in de school door vertrouwen te hebben in de goede opleiding en vorming van hun kinderen, door als vrijwilliger te helpen op school en door thuis naar vermogen het leerproces van hun kinderen te ondersteunen. Een groep betrokken ouders vormt daarmee voor de school een heel waardevolle, zo niet onmisbare bron van kwaliteit van het onderwijs. Tegelijk zijn diezelfde ouders ook klanten van het bestuur, maar dan gaat het om een andere rol. De waarde van Policy Governance is dat het bij het afleggen van verantwoording door bestuur en toezicht niet zozeer gaat om de tevredenheid van de ouders als klanten (heeft mijn kind goed onderwijs gekregen?), maar om de mate waarin ouders als groep de waarden die ze nastreven herkennen in het onderwijs dat de school verzorgt (kan de lokale gemeenschap op langere termijn vertrouwen op toegankelijk onderwijs van acceptabel niveau?). Dat is een subtiel, maar belangrijk verschil.

De waarden van de specifieke populatie ouders van deze stichting zouden leidend moeten zijn voor het bepalen van wat een 'sobere en verantwoorde' vergoeding is voor de leden van de raad van toezicht. Je kunt je voorstellen dat dit voor een

stichting met een aantal scholen ergens op het platteland anders ligt dan voor een stichting met scholen in stadswijken met vooral welvarende gezinnen van hoogopgeleide ouders. De ene groep zal anders denken over wat een gepast niveau is, dan de andere groep.

Dat laat zien dat je met Policy Governance de vraag over wat een gepaste vergoeding is, niet definitief en voor alle gevallen hetzelfde kunt beantwoorden. Het betekent vooral dat de raad van toezicht zich zal moeten afvragen: kunnen wij deze maatregel uitleggen aan de belangrijkste morele eigenaren, i.c. de ouders? Dat in de onderhavige casus de voorzitter van de raad van toezicht de directeur-bestuur verbiedt om de maatregel expliciet bekend te maken aan de GMR, geeft te denken. Blijkbaar vertrouwt de voorzitter er niet op, dat de ouders (en leraren) de maatregel zullen begrijpen.

Voor een ROC vormen niet ouders, maar eerder de regionale arbeidsmarkt de morele eigenaar. De spelers op die arbeidsmarkt investeren vaak in het onderwijs van het ROC, bijvoorbeeld door stageplaatsen te bieden, of een nieuwe opleiding te helpen ontwikkelen. Dat gaat verder dan alleen een klant-leverancierrelatie: niet iedere investering in tijd of geld die een bedrijf doet in het ROC zal zich direct uitbetalen in meerwaarde voor de eigen bedrijfsvoering. Toch vindt die samenwerking plaats, wat laat zien dat het ook in dit geval om investeren op een dieper, moreel niveau gaat: het gaat om wat 'het goede' is om te doen voor een gezonde regionale economie op langere termijn. Het uitgangspunt van Policy Governance is dat een raad van toezicht haar werk doet namens deze morele eigenaren. Aan deze groep is de raad van toezicht primair verantwoording verschuldigd, ook al ervaren lang niet alle leden van de groep dat zelf zo bewust. En aan deze groep ontleent de raad van toezicht de waarden die de basis vormen voor de criteria voor goed bestuur en toezicht die de raad hanteert. Met een duidelijk begrip van wie de morele eigenaren zijn en wat hun waarden

zijn, heeft de raad van toezicht een heldere grondslag om consequent te bepalen wat het goede is om te doen.

### **Tweede casus**

*De openbare basisschool in Velswijk, een dorp in Oost-Gelderland, stond op het punt gesloten te worden door het schoolbestuur. Maar dat was buiten de ouders gerekend. Die vonden dat het schoolbestuur alle opties om de school open te houden onvoldoende had onderzocht en tekenden protest aan. Zij wilden dat de school open zouden blijven en vonden een ander bestuur, dat de school onder haar hoede wilde nemen. Er volgde een tumultueuze periode, met als uiteindelijk resultaat dat de school overging naar dat andere bestuur en ook een andere onderwijskundige opzet kreeg.*

Deze casus is beschreven in de regionale kranten en ook in een uitgebreide reportage in de Volkskrant van 14 november 2015. Wat de casus laat zien, is dat het schoolbestuur weliswaar de formele eigenaar van een school is, maar dat het bestuur zonder de medewerking van de ouders als morele eigenaren weinig kan beginnen. Sterker nog: als de morele eigenaren (in dit geval de ouders) het gevoel hebben dat zaken die zij van fundamenteel belang vinden, door het bestuur van een instelling genegeerd worden, dan kunnen zij zich zo sterk roeren, dat zij uiteindelijk bepalen wat de koers van de organisatie wordt.

In de meeste gevallen is er een stilzwijgende overeenstemming tussen morele eigenaren van een onderwijsinstelling en het bestuur en toezicht van die instelling. Maar als er problemen zijn, worden bestuur en toezicht niet alleen beoordeeld op de mate waarin ze formeel aan de regels voldaan hebben, maar ook op de mate waarin ze zich gedragen hebben volgens wat volgens de morele eigenaren 'fatsoenlijk' is. We kunnen dit illustreren aan de gang van zaken bij ROC Leiden. Daar liep zoals bekend een tweetal prestigieuze nieuwbouwprojecten financieel zodanig uit de

hand, dat het tot het faillissement van de instelling leidde. Een onderzoekscommissie stelde vast dat bestuur en toezichthouder formeel geen fouten hebben gemaakt. Wel vond de minister in een reactie dat de bestuurders en toezichthouders 'hun morele kompas' beter hadden moeten gebruiken. Waar dat kompas op gericht zou moeten worden, ligt voor de hand: op de belangen van de studenten als toekomstige beroepsbeoefenaren en het regio-bedrijfsleven waar zij komen te werken. Om de nieuwbouwplannen van het bestuur te beoordelen had de raad van toezicht daarom niet alleen moeten kijken naar formele criteria, maar zich ook rekenschap moeten geven van de mate waarin studenten en het afnemende bedrijfsleven waarde hechten aan zo'n risicovol nieuwbouwproject. Op die manier had de raad van toezicht haar morele kompas wat fijner kunnen afstemmen.

### **Ten slotte**

Met behulp van deze voorbeelden heb ik getracht inzichtelijk te maken hoe Policy Governance-uitgangspunten toezichthouders kunnen helpen om scherper te krijgen wat hun rol is bij het realiseren van goed bestuur en goed toezicht. Veel toezichthouders worstelen met de verschillen tussen hun rol als adviseur en (daadwerkelijk) toezichthouder. Met de uitgangspunten van Policy Governance wordt hopelijk duidelijk dat toezichthouders op allerlei manieren kunnen adviseren, maar dat toezichthouden alleen consequent en daarmee moreel verantwoord kan gebeuren op grond van zorgvuldig geformuleerde en van tevoren opgestelde criteria voor dat toezicht.

Bovendien is de maatschappelijke verantwoording door bestuur en toezicht, waar steeds meer een appel op wordt gedaan, als het ware ingebakken in het hanteren van de Policy Governance-uitgangspunten, omdat Policy Governance als eerste stap van toezichthouders vraagt om te bepalen namens welke maatschappelijke groep zij vinden dat ze hun taak uitvoeren.

Tot slot helpen deze uitgangspunten bij het be-

waken van het precare evenwicht tussen afstand bewaren en 'meebesturen'. Het vooraf formuleren van criteria geeft de ruimte aan de bestuurder om zelf initiatieven te nemen, terwijl de raad van toezicht met die criteria in de hand kan bepalen wanneer interveniëren noodzakelijk is.

### Literatuur

- Wassink, H. & H. van Ravestein (2016). *Aan de slag met Policy Governance. Naar integer en doelgericht toezicht en bestuur*. Deze publicatie verschijnt binnenkort bij Uitgeverij Mediawerf en is een vertaling en bewerking van *Getting started with Policy Governance*, geschreven door Caroline Oliver. Meer informatie op de website van de uitgeverij: [www.mediawerf.nl](http://www.mediawerf.nl), of op het weblog van de Nederlandse Policy Governance Nieuwsbrief: [pgnieuwsbrief.wordpress.com](http://pgnieuwsbrief.wordpress.com).



Kennismaken met  
onze vakbladen?

**Download** nu de  
**gratis proefnummers!**

[www.professioneelbegeleiden.nl/proefnummer](http://www.professioneelbegeleiden.nl/proefnummer)